

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MADRE DE DEUS

PROCESSO Nº 05201e20

PARECER Nº 00577-20 (F.L.Q.)

EMENTA: COVID-19. AÇÕES PÚBLICAS NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA O COMBATE DOS SEUS EFEITOS. AUXÍLIO FINANCEIRO. OBEDIÊNCIA AOS ARTS. 16, 17, 24 E 42, DA LRF. EXCEÇÃO. ENTES FEDERADOS QUE DECRETARAM ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA. ENTENDIMENTO EXARADO PELO E. STF.1) As ações governamentais que impliquem na criação, no aumento ou na majoração das despesas públicas, como a instituição no âmbito municipal de auxílio financeiro aos trabalhadores informais, a exemplo dos ambulantes, que, em decorrência das medidas de saúde pública de restrição da circulação de pessoas nas ruas, centros comerciais, bares, parques e etc, perderam a sua principal fonte de renda, necessitando do apoio do Estado para a manutenção da sua dignidade e bem-estar, devem, em regra, sujeitar-se à disciplina legal dos arts. 16, 17, 24 e 42 da LRF, dentre outros.

2) Para os Entes Federados que já tiveram reconhecido por decreto do Poder legislativo (Congresso Nacional, para a União e Assembleia Legislativa para Estados, Distrito Federal e Municípios) o estado de calamidade pública em decorrência do surgimento da pandemia do COVID-19, o E. Supremo Tribunal Federal, nos autos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6357, afastou 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, enquanto perdurar a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE MADRE DE DEUS**, Sr. Jeferson Andrade Batista, por meio de expediente endereçado ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 05201e20, diante dos problemas de ordem econômica oriundos da pandemia mundial decretada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em razão da contaminação humana do COVID-19, que, por força da sua fácil contaminação e propagação, encontra-se atualmente na fase de “disseminação comunitária”, questiona-nos o seguinte:

“1 – A concessão do benefício de que a trata a Lei Municipal nº 745/2020, consistente no auxílio financeiro mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para os ambulantes residentes no Município de Madre de Deus, viola as normas de finanças públicas?

2 – Caso positivo, quais normas estariam sendo violadas?”.

Argumenta o Consulente que em razão da restrição de circulação de pessoas, o turismo no Município diminuiu bastante, acarretando na situação de vulnerabilidade social dos ambulantes, que perderam o seu poder aquisitivo.

Pois bem; inicialmente, cabe-nos registrar **que os pronunciamentos desta Unidade, com relação aos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado, em especial, sobre as normas disciplinadas na Lei Municipal n. 745/2020, que importam na adoção de medidas pelo Gestor no campo da assistência social a fim de diminuir os problemas econômicos no Município de Madre de Deus, oriundos da pandemia relacionada ao COVID-19.**

As orientações gerais traçadas neste opinativo possuem o condão de elucidar, sem a pretensão de esgotar o tema, eventuais dúvidas a respeito da exegese das normas que regem a matéria, principalmente aquelas afetas aos Direitos Financeiro e Constitucional, assim como dos entendimentos jurisprudenciais que atualmente estão surgindo diante do cenário de calamidade pública decorrente da pandemia do COVID-19.

Ademais, antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se ainda, que, **na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta**

Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Prestados tais esclarecimentos, tem-se que é de conhecimento geral a situação delicada e preocupante que o mundo todo está vivendo em face da rápida disseminação e contaminação propagada pelo coronavírus no corpo humano, ante o elevado número de doentes e mortes contabilizadas até o momento.

Em face deste cenário calamitoso, as autoridades internacionais e nacionais vêm adotando medidas urgentes ao combate do temido COVID-19, com a veiculação e publicação de inúmeros atos normativos a fim de regulamentar as relações jurídicas neste contexto de pandemia.

Nesta esteira, o Governo Federal, publicou em 07.02.2020, a Lei n. 13.979/20, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.”. Dias após a sua edição, essa lei sofreu alterações em decorrência das Medidas Provisórias 926, 927 e 928, todas do ano de 2020.

Da leitura conjugada dos seus artigos iniciais, com as disposições do Decreto n. 10.282/2020, que a regulamenta, extrai-se que as medidas ali delineadas devem ser adotadas, no âmbito das respectivas competências, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por intermédio do Ministro da Saúde e pelos gestores locais, por autorização daquele em situações específicas, e visam, precipuamente, a proteção da coletividade.

O seu cumprimento é obrigatório pelas pessoas, sob pena de responsabilização nos termos previstos em legislação própria.

Ademais, à luz do que reza o §1º, do art. 3º, da Lei n. 13.979/20: “As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”.

Dentre as medidas enumeradas no art. 3º, com redação alterada pela Medida provisória n. 926, de 2020, destacam-se o isolamento social e quarentena, que, de acordo com o quanto definido no art. 2º, da citada Lei, consistem, respectivamente na “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus” e a “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

Com efeito, tais medidas implicam, na prática, na restrição da locomoção, do contato físico entre as pessoas nas ruas, centros comerciais, órgãos públicos, igrejas, praias, parques, empresas privadas e etc, funcionando como eficiente arma ao combate à proliferação do vírus, segundo opinião dos especialistas da área de saúde, frequentemente divulgada nos meios de comunicação.

Todavia, o que se tem observado é que tal medida, em que pese seja de grande valia no campo da saúde pública, vem impactando negativamente a economia dos Entes Federados que a adotam.

Isto porque, as pessoas isoladas, reclusas nos seus lares tendem a consumir bem menos do que o habitual, reduzindo, desta forma o giro de capital no comércio, na produção de bens, na prestação de serviços, no turismo, atingindo diversas classes produtivas da sociedade, em especial, os trabalhadores informais (ambulantes, taxistas, motoristas de aplicativo, etc), leia-se, aqueles que não possuem carteira assinada e os microempreendedores individuais que, em razão da crise, encontram-se em estado de vulnerabilidade social.

Neste contexto de instabilidade decorrente da pandemia do Covid-19, o Poder Público, pautado no seu dever constitucional de prestar assistência social a quem dela necessitar (art. 203, da Constituição Federal - CF), vem adotando medidas a fim de garantir o atendimento às necessidades básicas, mínimas do cidadão.

Dentre elas, cite-se a concessão de auxílio financeiro àqueles trabalhadores informais, que não possuem carteira assinada e que estão sendo diretamente atingidos pelas medidas restritivas à circulação de pessoas, à prática do comércio, ao turismo nas cidades em decorrência da ampla disseminação do Covid-19.

Aqui, cumpre ressaltar que de acordo com o art. 204, da CF e o art. 5º, da Lei n. 8.742/93, que “Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências”, a assistência social será pautada pela descentralização político-administrativa para os Estados, Distrito federal e os Municípios, com comando único das ações em cada esfera de governo, dentre outras diretrizes a serem observadas pelos legisladores e administradores.

Na esfera federal, é de conhecimento geral da população a aprovação na Câmara de Deputados e no Senado Federal do Projeto de Lei de autoria do Presidente da República, pendente ainda de sanção e regulamentação presidencial, que prevê como uma das medidas excepcionais de proteção social a ser adotada durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Covid-19, o pagamento de um auxílio financeiro emergencial, durante o interregno de três meses, passível de prorrogação, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), para os trabalhadores que obedeçam cumulativamente os seguintes requisitos:

- I - seja maior de dezoito anos de idade;
- II - não tenha emprego formal;
- III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial, beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos do § 1º, o Bolsa-Família;
- IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até meio salário mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até três salários mínimos;
- V – que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);
- e
- VI – que exerça atividade na condição de:
 - a) Microempreendedor Individual (MEI);
 - b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou
 - c) trabalhador informal, de qualquer natureza, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) ou que cumpra o requisito do inciso IV, até 20 de março de 2020.” (art. 2º, do Projeto de Lei n. 1.066/2020, aprovado no Senado Federal).

Tal despesa, assim como qualquer outra no âmbito das finanças públicas, deve ter a respectiva previsão orçamentária, com a indicação do crédito correspondente, a fim de se preservar o equilíbrio inerentes aos orçamentos anuais, com a adequação dos gastos necessários às receitas previstas.

Com efeito, o orçamento deve abranger o suporte necessário às despesas iniciadas em exercícios anteriores e as criadas no exercício vigente.

Dito isso, sabe-se que após sua elaboração, poderá haver a necessidade de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações que não foram contempladas em créditos orçamentários iniciais, como as referidas no expediente ora em análise (auxílio financeiro mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para os ambulantes em razão da crise econômica causada pelo Covid-19).

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101/2000 traz regras para criação de despesas e renúncia de receitas que visam preservar o equilíbrio com base na estimativa de impacto orçamentário financeiro no exercício atual e nos vindouros, como garantia de que esse novo gasto não cause instabilidade no orçamento atual e não traga embutido desequilíbrios futuros.

É o que se extrai da leitura dos seus arts. 16 e 17, de observância obrigatória para o Gestor quando da adoção de medidas que implicarão aumento da despesa pública inicialmente prevista no orçamento ou decorrente de proposição de lei, medida provisória ou ato administrativo:

“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.

§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 integrarão 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.”.

Acrescente-se aos artigos destacados acima, a obediência ao quanto disposto no art. 24, da LRF, na hipótese de ação governamental vinculada a concessão de benefício assistencial em amparo às pessoas que perderam a sua principal fonte de renda por conta das medidas de isolamento decorrentes da disseminação rápida e incontrolável do Covid-19.

Veja-se o que dispõe o art. 24, da LRF:

“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.”

Logo, da leitura do quanto delineado até aqui, pode-se fixar a seguinte premissa: as ações governamentais que impliquem na criação, no aumento ou na majoração das despesas públicas, como a instituição no âmbito municipal de auxílio financeiro aos trabalhadores informais, a exemplo dos ambulantes, que, em decorrência das medidas de saúde pública de restrição da circulação das pessoas em ruas, centros comerciais, bares, parques e etc, perderam a sua principal fonte de renda, necessitando do apoio do Estado para a manutenção da sua dignidade e bem-estar, devem, **em regra**, sujeitar-se à disciplina legal dos arts. 16, 17 e 24 da LRF, dentre outros.

Diga-se que “**em regra**”, porque, para os Entes Federados que já tiveram reconhecido por decreto do Poder legislativo (Congresso Nacional, para a União e Assembleia Legislativa para Estados, Distrito Federal e Municípios) o **estado de calamidade pública em decorrência do surgimento da pandemia do COVID-19**, o E. Supremo Tribunal Federal, mediante decisão cautelar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, no bojo

da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6357, ajuizada pelo Presidente da República, com o objetivo de conferir interpretação conforme à Constituição aos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e ao art. 114, *caput* e §14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 (LDO/2020), posicionou-se no sentido de **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, enquanto perdurar a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública.**

Em face do impacto que o aludido entendimento causará na gestão das contas públicas, julga-se de extrema importância a citação dos principais trechos da decisão da Corte Suprema para que não parem dúvidas do seu alcance:

“(…)

Na hipótese em análise, fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada.

No julgamento da ADI 2238/DF, suspenso em 22 de agosto de 2019, dez Ministros desta CORTE se posicionaram, declarando a constitucionalidade dos artigos 14, inciso II; 17 e 24 da LRF.

Naquela oportunidade, como relator da ADI 2238/DF, ao votar pela constitucionalidade do artigo 14, inciso II, da LRF, afirmei que, o art. 14 da LRF se propõe a organizar uma estratégia, dentro do processo legislativo, para que os impactos fiscais de um projeto de concessão de benefícios tributários sejam melhor quantificados, avaliados e assimilados em termos orçamentários.

O mecanismo previsto no artigo 14 da LRF destina-se a promover um diagnóstico mais preciso do montante de recursos públicos de que o Estado abre mão por atos de renúncia de receita, tendo como objetivo principal a qualificação do debate legislativo sobre gastos tributários, a partir da análise de duas condições (a) uma condição básica, primariamente exigível, que é a de inclusão da renúncia da receita na estimativa da lei orçamentária; e (b) uma condição alternativa, secundariamente acionável, mediante a efetivação de medidas de compensação, por meio de elevação de alíquotas, da expansão da base de cálculo ou da criação de tributo.

Conclui, naquele julgamento, ser inconteste que a Constituição Federal exige que as renúncias de receita sejam seriamente analisadas pelas instituições brasileiras, acolhendo recomendações internacionais que exortam a criação de instrumentos de conexão dos gastos tributários com a realidade orçamentária dos governos.

Igualmente, ao votar pela constitucionalidade dos artigos 17 e 24 da LRF – cuja decisão, igualmente, já conta com dez votos na CORTE –, salientei que ambos positivam mecanismos de prudência fiscal para as despesas obrigatórias continuadas, de modo geral, e ações de seguridade social, de modo específico, que trabalham com lógica semelhante à do art. 14, exigindo que a criação dessas espécies de gastos obedeça a certas condições.

Tal como acontece com o art. 14, que trata das renúncias de receitas, o art. 17 representa um dos capítulos normativos que melhor formula a ideia de equilíbrio intertemporal, sobre o qual se assenta a base da LRF, pois não é possível, nem razoável, que a sociedade precise arcar com novos gastos orçamentários, sem custo demonstrado ou estimado, sem estudo de repercussão econômico-financeira, baseados somente em propostas legislativas indefinidas, porém geradoras de despesas continuadas e descontroladas.

Ressaltei que, a antecipação para o processo legislativo, da necessidade de compensação fiscal de despesas obrigatórias continuadas surgiu como um aprimoramento deliberativo da responsabilidade democrática, significando verdadeiro e necessário amadurecimento fiscal do Estado, que postula a superação da cultura do oportunismo político, da inconsequência, do desaviso e do imprevisto nas Finanças Públicas, todos fomentadores da complacência ou mesmo do descalabro fiscal.

O reconhecimento da constitucionalidade dos artigos 14; 17 e 24 da LRF – e essa conclusão é inteiramente aplicável aos artigos 16 da LRF e 114, *caput, in fine* e §14 da LDO/2020 – significa 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 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 aos gestores públicos.

A LRF, portanto, 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 outras coisas, 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.

A importância de *planejamento* e a garantia de *transparência* são os dois pressupostos mais importantes para a responsabilidade na gestão fiscal, a serem realizados mediante prevenção de riscos e possíveis desvios do equilíbrio fiscal.

Há, porém, 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.

Na presente hipótese, 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.

Como ressaltado pelo requerente:

“O desafio para as autoridades governamentais em todo o mundo, além das evidentes questões de saúde pública, reside em ajudar empresas e pessoas, especialmente aquelas mais vulneráveis à desaceleração do crescimento econômico, a atravessar este momento inicial, garantindo que estejam prontas para a retomada quando o problema sanitário tiver sido superado. Nesse sentido, a

maioria dos países vêm anunciando pacotes robustos de estímulo fiscal e monetário, bem como diversas medidas de reforço à rede de proteção social, visando atenuar as várias dimensões da crise que se desenha no curtíssimo prazo.

(...)

Neste sentido, é inegável que no Brasil as medidas para enfrentamento dos efeitos da enfermidade gerarão um natural aumento de dispêndios públicos, outrora não previsíveis na realidade nacional. Tanto isso é verdade que, apenas para fins de início do combate do COVID-19, já houve a abertura de crédito extraordinário na Lei Orçamentária Anual no importe de mais de R\$ 5 bilhões (Medida Provisória nº 924, de 13 de março de 2020), longe de se garantir, contudo, que tal medida orçamentária é a única suficiente para dar cobertura às consequências decorrentes deste evento sem precedentes”.

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, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todos as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 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, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou improviso nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.

A pandemia de COVID-19 (Coronavírus) é uma ameaça real e iminente, que irá extenuar a capacidade operacional do sistema público de saúde, com

consequências desastrosas para a população, caso não sejam adotadas medidas de efeito imediato, inclusive no tocante a garantia de subsistência, empregabilidade e manutenção sustentável das empresas.

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.

Presentes, portanto, os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois comprovado o perigo de lesão irreparável, bem como a plausibilidade inequívoca e os evidentes riscos sociais e individuais, de várias ordens, caso haja a manutenção de incidência dos referidos artigos durante o estado de calamidade pública, em relação as medidas para a prevenção e combate aos efeitos da pandemia de COVID-19.

Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, 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.**

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19.” (grifos adotados).

É importante chamar a atenção do Gestor que a flexibilidade na aplicação dos comandos insculpidos nos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF feita pelo E. STF requer a obediência dos seguintes requisitos:

- a) decretação, nos termos constitucionais e legais, do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19;
- b) incidência, exclusivamente, nas despesas destinadas ao combate dos efeitos da pandemia que visem a proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros;
- c) vigência enquanto durar o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19.

Com efeito, a decisão do E. STF encontra-se em consonância com a tendência do mundo inteiro em viabilizar que as ações públicas ao combate dos efeitos da pandemia causada pelo Covid-19 sejam rápidas, eficientes na preservação tanto da saúde das pessoas, como também na sua subsistência, garantindo renda mínima para os mais vulneráveis com o distanciamento social imposto.

Pode-se amparar tal posicionamento também no quanto disposto no caput do art. 22, da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB, que orienta a realização da interpretação das normas sobre gestão pública sob o aspecto da primazia a realidade, nos seguintes moldes: “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. (grifos aditados).

Ademais, é crucial também alertar ao Gestor que até o momento da confecção deste opinativo, não se tem conhecimento de decisão judicial ou ato normativo que autorize o afastamento da norma inserida no art. 42, da LRF, no que toca às despesas decorrentes das ações vinculadas ao combate do Covid-19. Sendo assim, julga-se ser obrigatória, inclusive nestas circunstâncias, a obediência ao dever de ser deixar disponibilidade de caixa para as despesas que não puderem ser cumpridas integralmente no exercício em que forem realizadas.

Diante do quanto anteriormente exposto, conclui-se o seguinte:

1) as ações governamentais que impliquem na criação, no aumento ou na majoração de despesas públicas, como a instituição no âmbito municipal de auxílio financeiro aos trabalhadores informais, a exemplo dos ambulantes, que, em decorrência das medidas de saúde pública de restrição da circulação de pessoas em ruas, centros comerciais, bares, parques e etc, perderam a sua principal fonte de renda, necessitando do apoio do Estado para a manutenção da sua dignidade e bem-estar, devem, **em regra**, sujeitar-se à disciplina legal dos arts. 16, 17, 24 e 42 da LRF, dentre outros;

2) para os Entes Federados que já tiveram reconhecido por decreto do Poder legislativo (Congresso Nacional, para a União e Assembleia Legislativa para Estados, Distrito

Federal e Municípios) o **estado de calamidade pública em decorrência do surgimento da pandemia do COVID-19**, o E. Supremo Tribunal Federal, nos autos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6357, **afastou 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, enquanto perdurar a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública.**

É o parecer.

Salvador, 01 de abril de 2020.

Flávia Lima de Queiroz
Chefe da DACJ