

## ESTRUTURA FORMAL DA INSTITUIÇÃO

PRESIDENTE DO GRUPO SPLICE: Antônio Roberto Beldi

REITORA: Camila Romeiro

PRÓ-REITORIA ACADÊMICA DA NEWTON: Patrícia da Silva Klahr

RESPONSÁVEL ACADÊMICO: Fabiano Coutinho Pereira

SECRETÁRIA GERAL: Ana Paula Matias

PROCURADORA INSTITUCIONAL: Glaucia Corrêa

COORDENAÇÃO DA ESCOLA DE DIREITO: Sabrina Torrês Lage Peixoto de Melo | Valéria Edith Carvalho de Oliveira

ISSN 1678-8729

R449

Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva  
n.1 (jan./jun. 2003) – Belo Horizonte: Centro Universitário Newton  
Paiva, 2003.

n.42, set. /dez. 2020

ISSN 1678-8729

1. Direito. 2. Pesquisa. I. Centro Universitário Newton Paiva. III.  
Título

CDU: 34

(Ficha catalográfica elaborada pelo Núcleo de Bibliotecas do Centro Universitário Newton)

### **CENTRO UNIVERSITÁRIO NEWTON PAIVA** **ESCOLA DE DIREITO**

Av. Presidente Carlos Luz, 220 - Caiçara  
Av. Barão Homem de Melo, 3322 - Buritis  
Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil



Inovação é a nossa tradição.

# CONTROLE ORÇAMENTÁRIO VERSUS ESTADO DE EMERGÊNCIA SANITÁRIA

## BUDGET CONTROL VERSUS STATE OF SANITARY EMERGENCY

Mônia Clarissa Hennig Leal <sup>1</sup>  
Marcia Fernanda Alves <sup>2</sup>

**RESUMO:** Diante da declaração de calamidade pública em razão do coronavírus, é preciso voltar o debate à atuação do Poder Judiciário, para melhor compreender a expectativa nele depositada como integrante da solução da crise. Neste contexto, focou-se no seguinte problema: qual a argumentação e os critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, acerca do estado de emergência e os parâmetros de controle adotados na decisão da medida cautelar na ADI 6.357, que versa sobre a Covid-19 e as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal? Para o cumprimento deste objetivo, inicialmente, tratou-se sobre o protagonismo da jurisdição constitucional e de como isto se projeta para os momentos excepcionais; após, falou-se das alterações orçamentárias aprovadas em razão da pandemia. Por fim, analisou-se a decisão na medida cautelar na ADI 6.357. Utilizou-se, na estruturação e organização do texto, o método dedutivo. Concluiu-se, ao final, que a fundamentação utilizada pelo STF se deu no sentido de que a relativização de normas orçamentárias durante a pandemia não estaria em conflito com a probidade fiscal, tendo-se em vista que tal medida se daria no intuito de garantir o direito à dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais à vida e a saúde, presentes no texto constitucional.

**Palavras-chave:** estado de emergência; jurisdição constitucional; leis orçamentárias; Supremo Tribunal Federal; pandemia.

**ABSTRACT:** Given the declaration of public calamity due to the coronavirus, it is necessary to return the debate to the role of the Judiciary, to better understand the expectations placed on it as part of the solution to the crisis. In this context, it focused on the following problem: what are the arguments and criteria used by the Supreme Federal Court, about the state of emergency and the control parameters adopted in the decision of the precautionary measure in ADI 6.357, which deals with Covid-19 and the restrictions of the Fiscal Responsibility Law? For the fulfillment of this objective, bulletin, it was about the protagonism of constitutional jurisdiction and how this is projected for exceptional moments; then, there was talk of approved budget changes due to the pandemic. Finally, the decision was analyzed in the precautionary measure in ADI 6,357. The deductive method was used in the structuring and organization of the text. It was concluded, at the end, that the reasoning used by the STF was in the sense that the relativization of budgetary norms during the pandemic would not be in conflict with fiscal probity, considering that such a measure would take place in order to guarantee the right to the dignity of the human person and the fundamental rights to life and health, present in the constitutional text.

**Keywords:** emergency state; constitutional jurisdiction; budget laws; Brazilian Supreme Court; pandemic.

---

1 Pós Doutora pela Ruprecht-KarlsUniversität Heidelberg/Alemanha. Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Jurisdição Constitucional aberta”, vinculado ao CNPq. Bolsista de produtividade em pesquisa do CNPq.

2 Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bolsista CAPES/PROSUC. Advogada.

## 1 INTRODUÇÃO

Este raro cenário repleto de incertezas em que o judiciário e também as ações políticas se encontram, ocupa grande espaço nas discussões dos estudiosos e, certamente, deixará marcas na sociedade. Diante da declaração de calamidade pública em razão da Covid-19, é preciso voltar o debate à atuação do Poder Judiciário, para melhor compreender a expectativa nele depositada como integrante da solução da crise, considerando para tanto a sensibilidade dos direitos fundamentais envolvidos, os limites constitucionais postos para a separação de poderes e, especialmente, a necessidade de agir com rapidez mediante a urgência dos fatos.

Com isso, o trabalho tem como tema a análise da posição do Supremo Tribunal Federal quanto à execução das leis orçamentárias durante o estado de calamidade pública e focou-se no seguinte problema: qual a argumentação e os critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, acerca do estado de emergência e os *parâmetros de controle adotados na liminar do Ministro Alexandre de Moraes* na decisão da medida cautelar na ADI 6.357, que versa sobre a Covid-19 e as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal?

Para o cumprimento deste objetivo, o trabalho está dividido em três partes: inicialmente será tratado sobre o protagonismo da jurisdição constitucional e de como isto se projeta para os momentos de exceção; após, acerca das alterações orçamentárias aprovadas em razão da pandemia, em especial sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 10/2020, apelidada de PEC do Orçamento de Guerra e, por fim, será analisada a decisão proferida na ADI 6.357, que versa sobre a Covid-19 e as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que tange aos argumentos acerca do estado de emergência e os parâmetros de controle adotados.

Outrossim, o trabalho resulta tanto de uma pesquisa doutrinária como de análise de caso, realizada com base no método de abordagem dedutivo. Estabelecidos esses aspectos, o presente estudo justifica-se pela atualidade do debate e pela importância de uma análise sobre as questões legais que envolvem o tema, além da necessidade que os operadores do direito terão de entender e se adequarem às novidades e variáveis futuras.

## 2 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA: SEPARAÇÃO DE PODERES E “ATIVISMO JUDICIAL”

Os cenários de emergência provocados pela pandemia da Covid-19 e seus reflexos afetarão todos os setores da sociedade brasileira e, neste contexto, surgem diversas medidas editadas pelo governo na intenção de atenuar a crise. Tais medidas estão sendo questionadas quase que instantaneamente junto ao Supremo Tribunal Federal, fazendo com que sua atuação ganhe ainda maior destaque, tendo-se em vista a necessidade de as pessoas conseguirem respostas políticas e jurídicas imediatas para regulamentar suas vidas durante a pandemia. Entretanto, devido a essa expectativa depositada no Poder Judiciário, corre-se o risco de assumir uma posição intervencionista e, nesse sentido, suas decisões serem tachadas de “ativismo judicial”<sup>3</sup>.

Grande parte dos questionamentos que chegam até o Supremo Tribunal Federal partem de partidos políticos<sup>4</sup>, outras de entidades que representam classes, como por exemplo,

3 Utilizar-se-á para este estudo a expressão “ativismo judicial” entre aspas, por se tratar de um pressuposto ativismo e, ainda, por não se pretender adentrar na discussão técnica acerca dessa questão.

4 Isso se dá em virtude de os partidos políticos terem adquirido legitimidade ativa para propositura de ações do controle concentrado de constitucionalidade junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio do disposto no artigo 103, inciso VIII, da Constituição Federal, buscando, muitas vezes, pela via judicial, os resultados que por vezes não conseguiriam alcançar pela via parlamentar ou eleitoral.

o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e até mesmo do próprio governo federal<sup>5</sup>, com o intuito de buscar amparo em suas ações realizadas no contexto de calamidade pública. Além disso, de acordo com o “Painel de Ações COVID-19”, disponibilizado no *site* do Supremo Tribunal Federal, já foram recebidas, desde a decretação do estado de emergência até o final do mês de julho de 2020, 4.093 ações relacionadas ao coronavírus.<sup>6</sup>

Desta forma, *é possível que sejam adotadas* medidas poucos usuais relativas ao estado de calamidade pública, com a consequente formação de uma jurisprudência da crise, tendo que se discutir a forma com que a Constituição deve ser lida no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Neste sentido, o Ministro Gilmar Mendes<sup>7</sup> afirma que, para um melhor agir durante a atual realidade econômica e social que se experimenta, a Administração Pública deverá atuar de forma rápida, com ações que poderão ser consideradas questionáveis se a Constituição Federal for vista de modo frio e seco, pois ela está “distante de uma realidade que, muitas vezes, não poderia sequer ser imaginada pelo legislador ou pelo constituinte”<sup>8</sup>. Para tanto, deverá haver uma abertura essencial à consciência hermenêutica da jurisdição constitucional, para tornar possível a observância dos princípios que regem o Estado Democrático de Direito brasileiro. Ou seja, é preciso evitar o enfraquecimento dos limites constitucionais e ao mesmo tempo garantir o não perecimento da população, seja por questões sociais advindas da crise ou pela própria doença.

Todavia, essa postura intervencionista que agora se exige do Estado e esse pensamento de necessidade de resposta imediata que paira sobre a Administração Pública e o Judiciário neste momento de crise, pode ser considerada um fator de risco para a relativização das barreiras constitucionais, “levando juízes e tribunais a relevar, em algumas situações, a existência de limites impostos pelo próprio ordenamento cuja atuação lhes incumbe, na ilusão de poderem “queimar” etapas, concretizando, no presente, o programa que a Constituição delineou prospectivamente”<sup>9</sup>. Desta forma, mostra-se oportuno trazer ao debate as lições de Holmes<sup>10</sup>, o qual demonstra que justamente nas situações em que aparentemente se exige uma ação rápida e urgente é que mais se faz importante seguir protocolos, mesmo que isso demande mais tempo, para que seja possível “minimizar o risco de cometer erros fatais, mas evitáveis sob as pressões psicologicamente perturbadoras do momento.”<sup>11</sup>.

Neste sentido, chama-se atenção para o fato de que, em momentos excepcionais, a jurisdição constitucional se apresenta como um elemento ainda mais importante, considerando a necessidade de se fazer uma mediação entre os conflitos e tensionamentos que se conformam, sendo o Direito o principal meio para assegurar a democracia, ainda que em meio a circunstâncias excepcionais. Além disso, as ações realizadas em momento de grave

5 A exemplo disso está a ADI 6.357, que versa sobre pedido de concessão de interpretação conforme a 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, e que será aqui analisada posteriormente.

6 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Painel de Ações Covid 19. Disponível em: <[https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app\\_processo\\_covid19/index.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

7 MENDES, Gilmar. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. In: Revista Consultor Jurídico, 11 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-cri-se-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

8 MENDES, Gilmar. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. *Revista Consultor Jurídico*, 11 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-cri-se-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

9 RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 286.

10 HOLMES, Stephen. In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror. *California Law Review*, vol. 97, n. 2, p. 301-355, 2009, p. 302.

11 Texto original: “minimize the risk of making fatal-but-avoidable mistakes under the psychologically flustering pressures of the moment.”

crise exigem cuidados redobrados, pois deve-se intensificar a necessidade de fiscalização dos atos políticos da Administração, em razão da urgência e da relativização de determinados procedimentos, e, em face disso, se intensifica a responsabilidade e necessidade de fiscalização das decisões do Supremo Tribunal Federal.

Isso por que as decisões daquele órgão poderão dar amparo jurídico a ações não desejadas e base para a juristocracia<sup>12</sup>, o que pode gerar uma degradação da democracia constitucional e, desta forma, é preciso impor limites e constrangimentos ao Poder Judiciário, em razão da força que ele tem assumido. Neste sentido, argumenta Leal<sup>13</sup>, ao salientar que, ao abrir espaço para uma atuação hermenêutica extensiva do Poder Judiciário “[...] correr-se-ia o risco de um certo autoritarismo hermenêutico em detrimento de outras interpretações igualmente constitucionais, já que estes contornos são, muitas vezes, *tênues e imprecisos*”.

Por outro lado, em períodos excepcionais há uma ampliação de poderes no âmbito do Poder Executivo, centralizando-os na autoridade presidencial e reforçando a ideia dos “hiperpresidencialismos” referidos por Gargarella<sup>14</sup>, no sentido do que já se observa nos demais países da América Latina, o que pode vir a comprometer os mecanismos de participação popular, essenciais no modelo de Estado Democrático de Direito. Desta forma, o uso das competências e prerrogativas que possui o Presidente da República - como a expedição de medidas provisórias com força de lei, propositura de emendas à Constituição e o poder de editar decretos, por exemplo -, se intensificam, o que pode ser verificado através das diversas medidas provisórias editadas desde o Decreto de estado de calamidade pública, publicado em março desse ano.

Além disso, passa-se por um período em que alguns políticos não possuem “confiança na ciência, nas instituições e na cooperação internacional. Como resultado, enfrentamos a crise atual sem líderes que possam inspirar, organizar e financiar uma resposta global coordenada”<sup>15</sup>. Essa situação é vivenciada no Brasil, porquanto o Chefe do Poder Executivo menospreza as orientações de médicos e cientistas durante a pandemia do coronavírus, conforme relata Conci:

Enquanto o Ministério da Saúde vinha adotando medidas de isolamento social e defendendo a suspensão de atividades comerciais e empresariais, no que acompanhava, assim, as políticas implantadas por outras nações e as recomendações da própria OMS, o Presidente da República, em inúmeras ocasiões, agiu em contrariedade às diretrizes de sua própria equipe, inclusive rompendo o isolamento. Com frequência, tem saindo às ruas para encontrar apoiadores, apertar suas mãos e provocar aglomerações, razão pela qual tem atraído severas críticas. Em pronunciamento em cadeia nacional, Jair Bolsonaro, mesmo diante de milhares de mortes causadas pelo COVID-19 em todo o mundo, tentou minizar (sic) a pandemia dizendo tratar-se de uma “gripezinha” ou “resfriadinho”.<sup>16</sup>

12 Juristocracia é o termo cunhado por Ran Hirschl, professor de Ciência Política e Direito na Universidade de Toronto, utilizado para explicar a crescente transferência de decisões que originalmente caberiam às instituições representativas ao Poder Judiciário com a conseqüente transformação na engenharia constitucional diante da invasão na esfera dos demais Poderes. (HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2004).

13 LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta*. Reflexões sobre a legitimidade e os limites da Jurisdição Constitucional na ordem democrática. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 83.

14 GARGARELLA, Roberto. Revisão judicial em democracias defeituosas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 9, n. 2, p.153-169, 2019.

15 HARARI, Yuval Noah. Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade (Breve Companhia). Tradução: Odorico Leal. Companhia das Letras. Edição do Kindle, 2020, p. 94.

16 CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Covid-19 e democracia no Brasil: controlando a proliferação do populismo. In: *O direito público em tempos pandêmicos: 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes*. São Paulo: Tirant to Blanch, 2020, p. 36.

Não bastasse isso, houve a veiculação pelo governo federal de uma campanha publicitária com o slogan “o Brasil não pode parar”, convocando a população a retomar às suas atividades plenas, diminuindo a gravidade e os riscos da Covid-19, todavia, referida publicidade foi proibida pelo Supremo Tribunal Federal por meio da decisão proferida na ADPF 669, de relatoria do ministro Luiz Roberto Barroso. Assim, há quem entenda que a atuação do Poder Judiciário seja necessária para garantir os direitos presentes na Constituição Federal frente a um governo que possui um *déficit* democrático, com postura e medidas de cunho ditatorial e que descumpra as orientações sanitárias:

De fato, e como se sabe, algumas recentes decisões por parte do Supremo Tribunal Federal têm sido acusadas de atentatórias à divisão ou independência dos poderes. Olvida-se, no entanto, que, em primeiro lugar, o Judiciário não atua por vontade própria, senão quando provocado. E diversas de suas colocações buscam, sim, a defesa da Constituição e os direitos individuais. Leis podem afirmar poderes de lado-a-lado, mas acima destes, existe uma lógica principiológica que sobrepára a todos. E, diga-se, a defesa destes não é interferência, senão asseguramento dos ditames constitucionais.<sup>17</sup>

Neste contexto, o Poder Judiciário é demandado a resolver com imediatismo questões multifacetadas que circundam diversos temas, nem sempre relacionados à *área da saúde*, que envolvem economia (perpassando por contratos de trabalho, na decisão da ADI 6.342 até a situação fiscal, na decisão da ADI 6.357) eleições, liberdades individuais que envolvem a garantia do direito à privacidade, a exemplo da ADI 6.387, que versa sobre o compartilhamento de dados pessoais com a Fundação IBGE e tantos outros assuntos que, muitas vezes, dividem-se em competências concorrentes dos entes federativos na ADPF 672.

Assim, a fim de perfectibilizar o estudo, faz-se necessário abordar, mesmo que brevemente, alguns aspectos do estado de calamidade pública adotado pelo governo federal, bem como as medidas que estão sendo tomadas neste contexto no que se diz respeito às leis orçamentárias, o que será feito no tópico seguinte.

### **3 ESTADO DE EMERGÊNCIA E CONTROLE ORÇAMENTÁRIO**

A Constituição Federal de 1988 traz em seu texto um extenso rol de direitos fundamentais e sociais, além dos fundamentos da República (soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa). Não obstante, no artigo 5º do mesmo diploma legal, estão presentes as garantias das liberdades individuais, bem como a proteção à livre iniciativa econômica, no artigo 170<sup>18</sup>. Tais direitos e garantias foram pensados para tempos de normalidade, entretanto, entende-se que, diante de situações excepcionais que possam abalar o equilíbrio do regime democrático e seus poderes, a relativização de normas pode ser justificada.

Neste contexto, apresenta-se o fenômeno chamado de “estado de exceção”, termo este revestido de grande complexidade e críticas, mas que pode ser definido como sendo um instrumento que consiste na transgressão ou suspensão de regras jurídicas previstas para

---

17 SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. O Judiciário, a interferência e a separação de poderes. *Revista Consultor Jurídico*, 04 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-04/renato-silveira-judiciario-interferencia-separacao-poderes>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

18 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2020.



períodos de tranquilidade, frente à necessidade de se combater determinado perigo<sup>19</sup> e, para tanto, o governo ficaria mais forte e seria detentor de mais poder, ao contrário da população, que teria menos direitos.<sup>20</sup>

Neste sentido, embora a pandemia do coronavírus esteja sendo marcada por situações extremas que decorrem de graves crises de saúde pública e que, para o enfrentamento desta situação, o Poder Público se vê obrigado a alterar a aplicação de determinadas normas jurídicas, é importante destacar que, no Brasil, não estão presentes as características próprias de um “estado de exceção”. Além disso, mesmo que o texto constitucional brasileiro traga a possibilidade de decretação de “estado de defesa” e de “estado de sítio” em situações de emergência - mecanismos estes, diga-se, ainda não experimentados após a promulgação da Constituição de 1988 – tem-se que a situação de excepcionalidade provocada pela pandemia não apresenta as pontualidades e não encontra adaptações nos institutos gerenciadores de crise já previstos em nossa legislação, fazendo com que seja adotada uma legislação *ad hoc*.<sup>21</sup>

Diferentemente de outros países<sup>22</sup>, as principais medidas de enfrentamento estão se dando com base no Decreto 06/2020, o qual reconheceu o “estado de calamidade pública” e que foi apresentado pelo Poder Executivo em razão de situação pontual caracterizada pela pandemia, e aprovado com votação unânime pelo Senado Federal durante a primeira sessão virtual de sua história<sup>23</sup>. Destaca-se o fato de que a edição do Decreto de “calamidade pública” se deu dentro da forma prevista em lei, ou seja, valendo-se da tramitação regular prevista na Constituição Federal, observando as “regras do jogo” do Estado de Direito e manutenção da competência dos Poderes.

Importante salientar, ainda, que o referido Decreto não menciona a possibilidade de suspensão de direitos fundamentais, tratando tão-somente de aspectos orçamentários e fiscais, prevendo a permissão para que o governo federal gaste mais do que o fixado em lei anterior, contornando, assim, o limite estabelecido pelo teto de gastos públicos do governo federal, a fim de custear as ações no combate à crise<sup>24</sup>. Além disso, de acordo com Felipe Salto, o teto de gastos não deverá sofrer alterações em razão da pandemia, vejamos:

As regras fiscais já contemplam a devida flexibilidade. No caso do teto, os chamados créditos extraordinários, previstos no art. 167, parágrafo 3º, da Constituição Federal, ficam de fora do teto. Isto é, o governo pode e deve reagir à crise com aumento de gastos, sem que para isso precise alterar a regra do teto, que hoje é a principal âncora fiscal do país. O enfrentamento da crise deve acontecer em duas frentes: gastos importantes em saúde e mitigação dos efeitos da crise sobre a renda do trabalhador informal, das pessoas mais pobres e vulneráveis.<sup>25</sup>

19 VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

20 ROSSITER, Clinton. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Nova York, Harcourt Brace, 1948.

21 GARGARELLA, Roberto. ROA, Jorge Erneste Roa. Diálogo democrático y emergencia em América Latina. *MPIL Reserarch Paper Series*, n. 2020-21, p. 1-30, 2020.

22 Nos países como a Espanha e a Colômbia, decretaram estado de exceção tendo em vista sua previsão no texto constitucional. Outrossim, na Alemanha, Noruega e Japão não estabeleceram anteriormente na Constituição a figura do estado de exceção e, portanto, utilizam-se de uma legislação de emergência preexistente. (GARGARELLA, Roberto. ROA, Jorge Erneste Roa. Diálogo democrático y emergencia em América Latina. *MPIL Reserarch Paper Series*, n. 2020-21, p. 1-30, 2020).

23 LEAL, Mônia Clarissa Hennig. El Supremo Tribunal Federal brasileño y la pandemia: Estado de derecho y restricción de derechos fundamentales. In: *Constitución y emergencia sanitaria*. Lima: Palestra Editores, p.53-68, 2020.

24 BRASIL. Decreto nº 89.271, de 4 de janeiro de 1984. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

25 SALTO, Felipe. Pandemia põe em xeque teto constitucional de gastos públicos. In: Senado Notícias, 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/18/pandemia-poe-em-xeque-teto-constitucional-de-gastos-publicos>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

Outrossim, chama-se atenção para o fato de que as medidas de restrição de direitos em face da quarentena, a exemplo do isolamento social, foram determinadas, notadamente, pelos Estados<sup>26</sup> e Municípios, os quais puderam regulamentar o funcionamento das atividades de acordo com suas particularidades e realidades, após a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 672, que reconheceu a competência concorrente para adoção de medidas de combate à crise pandêmica. Todavia, diante desse contexto, surgem grandes tensões envolvendo o constitucionalismo e a necessária intervenção estatal na esfera orçamentária em regimes de crise e excepcionalidade financeira, afinal, toda lógica por trás do orçamento público passa a ser especial e diferente do que se via em períodos de normalidade.

Ainda, argumenta o Ministro Alexandre de Moraes que não há como manter a execução orçamentária planejada antes do surgimento da pandemia, de modo que será exigida uma “atuação urgente, duradoura e coordenada de todos as autoridades federais, estaduais e municipais”, a fim de realocar os recursos para projetos em defesa da vida e da saúde, além da subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira<sup>27</sup>, pois, como indica o diretor da OMS, “esta não é apenas uma crise de saúde pública, é uma crise que afetará todos os setores - portanto, todos os setores e todos os indivíduos devem estar envolvidos na luta.”<sup>28, 29</sup>

Além disso, devido ao isolamento, as crises sociais e econômicas implicarão em uma necessidade de ampliação dos benefícios e auxílios governamentais, tendo-se em vista o crescimento do número de desempregados e de trabalhadores informais, além de medidas que possibilitem assegurar o emprego dos formais, ou seja, ações que possam garantir renda à população para manter a economia, que estará fragilizada<sup>30</sup>. É neste contexto que se justificam as ações para flexibilizar as regras dispostas nas leis orçamentárias, para possibilitar o combate à pandemia e auxiliar a população com recursos públicos, como a concessão do auxílio emergencial.

Entretanto, a ausência de líderes citada por Harari<sup>31</sup> também se reflete na economia. De acordo com Lago, o Brasil é um dos países da América Latina que, embora apresente capacidade para implementar com eficiência a renda emergencial para os cidadãos mais vulneráveis, foi atingido pela falta de qualidade na liderança:

[...] nas últimas três décadas desenvolveu um banco de dados da terceira população mais vulnerável do país; isto é, 80 milhões de pessoas. Sabendo onde essas pessoas vivem, teria sido rápido e fácil implementar essa política, respeitando o isolamento. No entanto, o presidente Bolsonaro se recusou a fazê-lo por semanas, até o Congresso o forçar no final de março. O governo

26 A exemplo disso, cita-se o modelo de distanciamento controlado adotado no Rio Grande do Sul, o qual prevê quatro níveis de controle, traduzidos em “bandeiras”, quais sejam: amarela, laranja, vermelha e preta. A amarela indica uma situação mais amena, com medidas mais flexíveis, enquanto na preta seria necessário maior restrição. Referido modelo foi construído com base na propagação do vírus e na capacidade de atendimento de cada região do Estado. (RIO GRANDE DO SUL. Bandeiras e protocolos: entenda o modelo de distanciamento controlado. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/bandeiras-e-protocolos-entenda-o-modelo-de-distanciamento-controlado>>. Acesso em: 03 ago. 2020).

27 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020, p.10.

28 Texto original: “This is not just a public health crisis, it is a crisis that will touch every sector – so every sector and every individual must be involved in the fight.”

29 GHEBREYESS, Tedros Adhanom. *World health organization* - WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

30 AFONSO, José Roberto. Orçamento de guerra e quarentena fiscal. *Revista Conjuntura Econômica*. Edição de Abril de 2020. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/orcamento-de-guerra-afonso/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

31 HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavirus, faltam líderes à humanidade* (Breve Companhia). Tradução: Odorico Leal. Companhia das Letras. Edição do Kindle, 2020.



levou semanas para executá-lo, desperdiçando sua capacidade estatal. Nesse sentido, o Brasil sofre com a baixa qualidade de sua liderança.<sup>32 33</sup>

Desta forma, a ausência de uma boa liderança para atravessar a crise, aliada à vulnerabilidade econômica e à desigualdade social presentes em nosso país, dificultam a implementação efetiva de políticas públicas voltadas à saúde e ao combate da pandemia. Contudo, para garantir um melhor planejamento do orçamento de crise, foi promulgada a Emenda Constitucional 10/2020, apelidada de “Orçamento de Guerra”, que acrescenta o artigo 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Referido instrumento é à parte do orçamento regular e está voltado especificamente para instituir um regime excepcional para o enfrentamento da pandemia, com dispositivos que possibilitam a flexibilização dos limites fiscais, administrativos e financeiros, sem que os gestores incorram em crime de responsabilidade. Importante salientar, que a elaboração desta Emenda foi feita conforme todos os procedimentos previstos para o processo legislativo regular, destaca-se, ainda, que o Senado e da Câmara dos Deputados têm atuado de forma célere, objetivando, na medida do possível, a diminuição dos impactos econômicos e sociais causados pela pandemia.

Está prevista, também, a instauração do Comitê de Gestão da Crise, o qual será responsável por aprovar as ações do regime emergencial, criar, eleger, destituir e fiscalizar subcomitês. Referido comitê será presidido pelo Presidente da República, contudo, o Congresso Nacional poderá sustar qualquer decisão, caso seja verificada ofensa ao interesse público ou extrapolação dos limites de sua ação, além de haver a previsão para fiscalização dos atos de gestão por parte do Tribunal de Contas da União<sup>34</sup>. Ou seja, por mais que tenha ocorrido uma flexibilização ou relativização na execução das leis orçamentárias, ainda assim estas ações e medidas adotadas são passíveis de fiscalização e de controle, o que é fundamental desde a perspectiva do Estado Democrático de Direito.

Outrossim, o parágrafo terceiro do artigo 1º traz a previsão de que o Supremo Tribunal Federal resolverá eventuais conflitos federativos que vierem a acontecer em virtude da aplicação do referido dispositivo. Entretanto, a competência para julgamento das ações judiciais contra as decisões do Comitê de Gestão da Crise será do Superior Tribunal de Justiça. Ainda, o texto dá autorização ao Banco Central para efetuar compras e vendas de direitos creditórios e títulos privados de crédito em mercados secundários, sendo que até então só possuía autorização para operar títulos públicos com instituições do mercado primário. O objetivo dessa medida é aumentar a liquidez de empresas, limitando-se, todavia, ao período de enfrentamento da pandemia.<sup>35</sup>

Sobre o assunto, manifestou-se o economista Felipe Salto<sup>36</sup>, no sentido de que a referida PEC do “orçamento de guerra” é importante porquanto criará bases que permitirão

32 Texto original: [...] a lo largo de las tres últimas décadas ha desarrollado una base de datos del tercio de la población más vulnerable del país; o sea, 80 millones de personas. Sabiendo donde viven esas personas, hubiera sido fácil y rápido implementar esa política respetando el aislamiento. Sin embargo, el presidente Bolsonaro ha rechazado hacerlo durante semanas, hasta que el Congreso le obligara a finales de marzo. El Gobierno ha tardado semanas en ejecutarlo, desaprovechando su capacidad estatal.

33 LAGO, Miguel. Covid-19 em América Latina: entre la fragilidad estatal y la falta de liderazgo. *Agenda Pública* – El País, 26 de junho de 2020. Disponível em: <<http://agendapublica.elpais.com/covid-19-en-america-latina-entre-la-fragilidad-estatal-y-la-falta-de-liderazgo/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

34 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

35 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

36 SALTO, Felipe. 7º Encontro virtual do Grupo de Estudos “O Direito em Tempos de Covid-19”. Tema: “O Estado como gerenciador da crise econômica: instrumentos financeiros e tributários”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0I-LAZADafo&t=5704s>. Acesso em: 12 jul. 2020.

a liberação do governo de cumprir algumas regras fiscais e garantirá melhor fluidez no processo de criação e fiscalização de despesas da crise, porém ressalta a necessidade de regulamentação no que tange à aplicação dessas regras aos Estados e Municípios. Desta forma, traçadas essas considerações, analisar-se-á, na sequência, a medida cautelar na ADI 6.357, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, que versa sobre pedido de concessão de interpretação conforme a 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.

#### 4 ANÁLISE DA MEDIDA CAUTELAR PROFERIDA NA ADI 6.357

Em meio à grave crise sanitária de dimensões globais causadas pelo coronavírus, foi ajuizada pelo presidente da República, Jair Bolsonaro, por meio da Advocacia-Geral da União, a ADI 6.357, com o objetivo de conferir interpretação conforme a Constituição dos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos artigos 114, *caput, in fine*, e §14º da Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020. Os dispositivos impugnados cuidam do aumento de gastos tributários indiretos e despesas obrigatórias de caráter continuado, as estimativas de impacto orçamentário-financeiro e a compatibilidade com a LDO, além da demonstração da origem dos recursos e a compensação de seus efeitos financeiros nos exercícios seguintes.

Embora o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleça um regime emergencial em caso de decretação de “estado de calamidade pública” em âmbito estadual ou federal, o principal argumento da petição inicial defende serem insuficientes as disposições contidas no referido artigo, frente às demandas fiscais e sociais que exige a pandemia, tendo em vista que somente é possível afastar a necessidade de contingenciamento de recursos e sanções pelo descumprimento de limites de gastos com pessoal, sem prever, entretanto, a possibilidade de criação de novas despesas emergenciais, sem previsão anterior no orçamento.<sup>37</sup>

Desta forma, o pedido foi embasado nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da garantia do direito à saúde e dos valores sociais do trabalho humano e garantia da ordem econômica. Outrossim, seria possível afastar a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da pandemia reconhecida pela OMS, além de relativizadas as medidas de demonstração do impacto financeiro de medidas a serem implementadas.<sup>38</sup>

Neste contexto, o relator da medida cautelar da ADI 6.357, ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, decidiu monocraticamente por afastar a incidência dos dispositivos impugnados, estendendo os efeitos da decisão para todos os entes federativos que tenham decretado estado de calamidade. A argumentação se deu no sentido de que, embora o conteúdo dos artigos contestados possibilitem maior planejamento e transparência da execução orçamentária, evitando possíveis riscos ou improbidades, além de garantir responsabilidade na gestão fiscal, a proteção da vida e da saúde enquanto cláusulas de direitos fundamentais que orientam toda a Constituição Federal, se sobressaem diante de situações excepcionais.<sup>39</sup>

37 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

38 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

39 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

O relator observou, ainda, que o afastamento dos dispositivos impugnados não violaria os princípios de prudência fiscal ou equilíbrio financeiro, consagrados na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o teor destes artigos vai no sentido de evitar gastos que não estavam previstos em lei anterior. Contudo, faz-se necessário aumentar os gastos do governo para lidar com a pandemia, protegendo a vida e saúde dos cidadãos brasileiros, bem como o a manutenção de emprego e de empresas e a subsistência dos seres humanos.<sup>40</sup>

Neste sentido, destaca-se, ainda, a especial atenção voltada à proteção do direito fundamental à saúde no decorrer do texto da decisão, direito este que poderia vir a ser violado - causando riscos sociais e individuais - caso houvesse a incidência dos dispositivos da LRF. Desta forma, a relativização de normas orçamentárias em prol da defesa de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente deve ser entendida como forma de preservar o Estado Democrático, ao assegurar o bem-estar da sociedade<sup>41</sup>:

[...] 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.<sup>42</sup>

A excepcionalidade da situação vivenciada também foi observada pelo ministro e considerada para a suspensão dos artigos, tendo em vista a argumentação no sentido de que o surgimento da crise sanitária se trata de fato superveniente e imprevisível, com consequências que se projetam de forma grave e impossíveis de estarem dentro de planejamento anterior, razão pela qual exige-se uma atuação direta e imediata do Poder Público.<sup>43</sup>

No decorrer da decisão, não é possível encontrar qualquer menção ao termo “estado de exceção”, sendo que a expressão utilizada é “estado de emergência”, deixando ainda mais em evidência a noção de que nenhum direito deve ser suspenso, mesmo em caráter excepcional e provisório. Além disso, mesmo que não tenha sido instaurado no Brasil o “estado de sítio” ou “estado de defesa”, o Ministro destacou, em sua decisão, os princípios que regem o sistema constitucional de crise - os quais têm como objetivo manter a normalidade institucional, por meio de medidas de legalidade extraordinária - quais sejam: temporariedade, proporcionalidade e finalidade maior, vejamos:

*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.*<sup>44</sup>

40 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

41 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

42 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020, p.11.

43 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

44 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020, p.11-12.

Todavia, cumpre salientar que se trata de decisão monocrática, proferida no final de março de 2020, e que embora comporte um pedido jurisdicional que não admita morosidade, não foi objeto de debate colegiado. Somente no mês de maio a medida cautelar foi apreciada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal e confirmada por maioria de votos, sendo vencidos o ministro Marco Aurélio e o ministro Edson Fachin<sup>45</sup>. Em seu voto, o ministro Marco Aurélio fundamentou sua divergência no fato de que a liminar deu um “cheque em branco” ao chefe do Poder Executivo, salientando que:

[...] o enfrentamento da calamidade pública não é realizado apenas pela União, mas também é feito pelos estados e municípios. No art. 2º da EC, há alusão a dispositivos observáveis nos três níveis. Dessa maneira, ter-se-ia disciplina linear, que alcança União, estados e municípios. Além disso, rememorou que o legislador, a quem cabia atuar, dispôs sobre a convalidação dos atos de gestão praticados a partir de 20 de março de 2020 (EC 106/2020, art. 10). Segundo o ministro, há incongruência em extinguir-se a ação e referendar-se a cautelar. A seu ver, os atos praticados com base na medida anteriormente deferida foram encampados pelos congressistas mediante o art. 10 da EC 106/2020. Além disso, a interpretação conforme pressupõe preceito que contemple duas interpretações e o legitimado para a ação não pode vir ao Supremo Tribunal Federal pedir carta em branco para descumprir lei.<sup>46</sup>

Além disso, não é possível encontrar, na decisão, qualquer menção que prevê medidas de controle democrático da execução orçamentária no futuro, deixando que autorizações às programações financeiras que venham a ser realizadas pelo Poder Executivo sejam baseadas em suposições e estimativas<sup>47</sup>. No mesmo sentido posiciona-se Scaff<sup>48</sup>, ao lembrar que, em vez de somente flexibilizar algumas metas, a liminar deu carta branca ao Executivo, sem prazo determinado e sem observar os devidos instrumentos de controle e de balanceamento:

Esse item (4) (liberação para a realização de outros programas de redistribuição de recursos, cujo aumento de despesa não poderia ser compensado nos termos em que exigido pela LDO) deve concentrar nossa atenção, pois, com a liminar, foi dado pelo STF um cheque em branco ao Poder Executivo como um todo, afastando as regras usuais de controle financeiro e orçamentário, mesmo com as ressalvas contidas no despacho, que delimitam sua vigência “durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19”, para “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”. Adotado esse caminho, quem terá a última palavra sobre o Estado de Emergência Financeira será o Poder Executivo, em cujo ápice está o Presidente da República.<sup>49</sup>

Todavia, posteriormente o Plenário declarou a extinção da ação, por perda de objeto, em razão da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 106/2020, conhecida como “Orçamento

45 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo por temas - Sessões de 1º a 31 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoInformativoTema/anexo/Informativomensaldemaiode20201.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

46 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo por temas - Sessões de 1º a 31 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoInformativoTema/anexo/Informativomensaldemaiode20201.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020, p.8.

47 STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; SILVA, Diogo Bacha. STF, Jurisdição constitucional da exceção, democracia e coronavírus. *Revista Consultor Jurídico*, 30 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/stf-jurisducao-constitucional-excecao-democracia-coronavirus>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

48 SCAFF, Fernando Facury. O estado de emergência financeira e a disputa entre Congresso e Presidência. In: *Revista Consultor Jurídico*, 31 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/contas-vista-estado-emergencia-financeira-disputa-controle>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

49 SCAFF, Fernando Facury. O estado de emergência financeira e a disputa entre Congresso e Presidência. In: *Revista Consultor Jurídico*, 31 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/contas-vista-estado-emergencia-financeira-disputa-controle>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

de Guerra”. Os ministros entenderam que, como a norma constitucional atende o que foi demandado na ADI 6357 pelo presidente da República, autor da ação, e deferido na medida cautelar, não haveria motivo para prosseguir sua tramitação.<sup>50</sup>

Neste contexto, é imperioso destacar, contudo, que, no momento, que a crise econômica ainda não atingiu o seu ápice, que virá na esteira da atual crise sanitária. Portanto, é preciso salientar que o fato de agir rápido ao criar medidas que afetem consideravelmente a responsabilidade fiscal poderá ser prejudicial no futuro, considerando-se ser evidente que o valor das despesas autorizadas provavelmente será maior do que as receitas, que o endividamento é inevitável e que o estado de emergência é momentâneo, fazendo-se necessário criar mecanismos que possam possibilitar a retomada da responsabilidade fiscal quando a pandemia passar.<sup>51</sup>

Entretanto, embora existam ressalvas quanto à decisão, percebe-se que há um esforço do Poder Judiciário em adequar o direito à realidade vivenciada durante a pandemia, tendo-se em vista que, apesar de serem importantes os preceitos de planejamento, transparência e gestão fiscal presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal, a pandemia do coronavírus trouxe consigo impactos não só para a vida e a saúde da população, como também a ideia de imprevisibilidade e graves repercussões na execução orçamentária e subsistência econômica do país.

Desta forma, durante o período excepcional causado pela pandemia, faz-se necessário o empenho dos entes estatais para que adotem todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção dos serviços de saúde, para assim garantir a defesa da vida e da dignidade da pessoa humana. Contudo, mesmo diante da crise na saúde pública que desagrada a lógica fiscal, é preciso manter-se a legalidade e um controle democrático das ações que versem sobre o orçamento público, a fim de que não se instaure uma excepcionalidade financeira permanente, com medidas que dão “carta branca” a um determinado Poder, seja o Executivo, seja o Judiciário, e que vão de encontro com os princípios do Estado de Direito.

## 5 CONCLUSÃO

O Estado de emergência causado pela crise sanitária mundial da Covid-19 provocou a adesão de medidas de isolamento social e consequente paralisação econômica. Desta forma, os debates giram em torno não só da saúde pública como também afetam diretamente a questão do orçamento público, demandando a intervenção do Estado para superar a crise, ocasionando diversas propostas de alterações legais e até mesmo constitucionais e conferindo ainda maior destaque ao Supremo Tribunal Federal.

Dentre as medidas já aprovadas, está a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357, de autoria do Presidente da República, requerendo a suspensão de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal e que teve liminar deferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, com concessão de interpretação conforme a Constituição. Outra questão importante foi a operacionalização e controle dessa situação excepcional por meio da Emenda à Constituição n. 10/2020, chamada de “Orçamento de Guerra”.

Com efeito, retomando o questionamento que originou esta pesquisa, qual seja, “qual a argumentação e os critérios utilizados pelo Supremo Tribunal Federal, acerca do estado de

50 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Informativo por temas - Sessões de 1º a 31 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoInformativoTema/anexo/Informativomensaldemaio20201.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

51 SALTO, Felipe. 7º Encontro virtual do Grupo de Estudos “O Direito em Tempos de Covid-19”. Tema: “O Estado como gerenciador da crise econômica: instrumentos financeiros e tributários”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0I-LAZADafo&t=5704s>. Acesso em: 12 jul. 2020.



emergência e os parâmetros de controle adotados na liminar do Ministro Alexandre de Moraes na decisão da medida cautelar na ADI 6.357, que versa sobre a Covid-19 e as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal?”, através da pesquisa foi possível verificar que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a relativização de normas orçamentárias - durante o período de excepcionalidade causado pela pandemia da Covid-19 - não estaria em conflito com a probidade fiscal, tendo-se em vista que tal medida se daria no intuito de garantir o direito à dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais à vida e a saúde, presentes no texto constitucional.

Desta forma, em síntese, estabeleceu-se a partir da decisão em comento, que em tempos de crise ocasionada por pandemia, o rompimento dos limites anteriormente estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal é constitucional, sendo deferível a todos os entes da federação. Isso por que, em razão da imprevisibilidade desta situação em que nos encontramos, as ações que beneficiam a área da saúde e as que visam dar amparo à parte da população sem renda, não poderiam estar previstas na execução orçamentária planejada no ano anterior.

Ainda, embora haja um suposto conflito de direitos envolvendo a proteção à saúde e a economia, não se pode tolerar medidas excessivas para a garantia de ambos os direitos, fundamentais ao Estado Democrático de Direito. Desta forma, faz-se necessário editar medidas que criem instrumentos de conexão dos gastos com a atual realidade orçamentária do governo e, ainda, que possibilitem o acesso às ações e serviços de saúde à população durante o período de excepcionalidade. Outrossim, é importante salientar que a pandemia causada pela Covid-19 não pode implicar na suspensão da aplicação do Direito, mas sim, sua adaptação frente a situações que envolvem grave risco aos direitos fundamentais e ao Estado Democrático.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. *Orçamento de guerra e quarentena fiscal*. In Revista Conjuntura Econômica. Edição de Abril de 2020. Disponível em: <<https://www.joserobertoafonso.com.br/orcamento-de-guerra-afonso/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 89.271, de 4 de janeiro de 1984*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Covid-19 e democracia no Brasil: controlando a proliferação do populismo. In: *O direito público em tempos pandêmicos: 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes*. São Paulo: Tirant to Blanch, 2020.

GARGARELLA, Roberto. ROA, Jorge Ernesto Roa. Diálogo democrático y emergencia em América Latina. In: *MPIL Reserarch Paper Series*, n. 2020-21, p. 1-30, 2020.

GARGARELLA, Roberto. Revisão judicial em democracias defeituosas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, vol. 9, n. 2, p.153-169, 2019.

GHEBREYESS, Tedros Adhanom. *World health organization - WHO Director-General's opening remarks*

at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade* (Breve Companhia). Tradução: Odorico Leal. Companhia das Letras. Edição do Kindle, 2020.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press, 2004.

HOLMES, Stephen. In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror. *California Law Review*, vol. 97, n. 2, p. 301-355, 2009.

LAGO, Miguel. Covid-19 em América Latina: entre la fragilidad estatal y la falta de liderazgo. In: Agenda Pública – El País, 26 de junho de 2020. Disponível em: <<http://agendapublica.elpais.com/covid-19-en-america-latina-entre-la-fragilidad-estatal-y-la-falta-de-liderazgo/>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Jurisdição Constitucional Aberta. Reflexões sobre a legitimidade e os limites da Jurisdição Constitucional na ordem democrática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *El Supremo Tribunal Federal brasileño y la pandemia: Estado de derecho y restricción de derechos fundamentales*. In: Constitución y emergencia sanitaria. Lima: Palestra Editores, 2020, p. 53-68.

MENDES, Gilmar. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. *Revista Consultor Jurídico*, 11 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

RAMOS, Elival da Silva. *Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. *Bandeiras e protocolos: entenda o modelo de distanciamento controlado*. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/bandeiras-e-protocolos-entenda-o-modelo-de-distanciamento-controlado>>. Acesso em: 03 ago. 2020.

ROSSITER, Clinton. *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Nova York, Harcourt Brace, 1948.

SALTO, Felipe. 7º Encontro virtual do Grupo de Estudos “O Direito em Tempos de Covid-19”. Tema: “O Estado como gerenciador da crise econômica: instrumentos financeiros e tributários”. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OI-LAZADafo&t=5704s>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SALTO, Felipe. Pandemia põe em xeque teto constitucional de gastos públicos. In: Senado Notícias, 18 de março de 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/18/pandemia-poe-em-xeque-teto-constitucional-de-gastos-publicos>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SCAFF, Fernando Facury. O estado de emergência financeira e a disputa entre Congresso e Presidência. *Revista Consultor Jurídico*, 31 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-31/contas-vista-estado-emergencia-financeira-disputa-controle>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. O Judiciário, a interferência e a separação de poderes. *Revista Consultor Jurídico*, 04 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mai-04/renato-silveira-judiciario-interferencia-separacao-poderes>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; SILVA, Diogo Bacha. STF, Jurisdição constitucional da exceção, democracia e coronavírus. *Revista Consultor Jurídico*, 30 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/stf-jurisducao-constitucional-excecao-democracia-coronavirus>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Painel de Ações Covid 19*. Disponível em: <[https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app\\_processo\\_covid19/index.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html)>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.357 Distrito Federal*. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6357MC.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Informativo por temas - Sessões de 1º a 31 de maio de 2020*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoInformativoTema/anexo/Informativomensaldemaiode20201.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

VALIM, Rafael. *Estado de exceção: a forma jurídica do neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

---

**Recebido em:** 02.09.2020

**Aprovado em:** 18.12.2020

**Como citar este artigo (ABNT):**

LEAL, Mônia Clarissa Hennig; ALVES, Marcia Fernanda. Controle orçamentário versus estado de emergência sanitária. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.42, p.182-196, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-11.pdf>>. Acesso em: dia mês. ano.