



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL – PC do B, pessoa jurídica de direito privado, registrado no Tribunal Superior Eleitoral, com sede na sala 1.224, do Edifício Executivo Office Tower, localizado no bloco F, da Quadra 2, do SHN, Asa Norte, Brasília, DF, inscrito no CNPJ sob o nº 54.956.495/0001-56, representado por sua Presidenta, LUCIANA BARBOSA DE OLIVEIRA SANTOS, brasileira, no exercício de mandato de Vice-Governadora do Estado de Pernambuco, residente e domiciliada em Recife-PE e estabelecida na sede do Autor vem, por seu advogado, com fundamento no disposto no art. 102, I, “a”, e art. 103, VIII, ambos da Constituição Federal e na Lei nº 9.868/99, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, com pedido de concessão de medida cautelar,

em face da Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021, no art. 3º, § 1º, ao fixar limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais) para despesas com o Auxílio Emergencial 2021, bem como da Medida Provisória n.º 1.039, de 18 de março de 2021, em seus arts. 1º e 2º, que fixam valores econômicos reduzidos em comparação ao Auxílio Emergencial 2020, buscando-se interpretação conforme à Constituição para que os valores do Auxílio Emergencial 2021 sejam ao menos iguais ou equivalentes aos estabelecidos no art. 2º da Lei n.º 13.982/2020, com imediato pagamento, consoante as razões de fato e de direito a seguir expostas:



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

I. A LEGITIMIDADE ATIVA

A presente medida inaugura o processo objetivo de controle de constitucionalidade, nos termos do art. 102, I, “a”, e art. 103, VIII, ambos da Constituição Federal e na Lei nº 9.868.

Por essa senda, importa lembrar que o Autor é partido político regularmente inscrito perante o Tribunal Superior Eleitoral, possuindo bancada representativa na Câmara dos Deputados.

É indene de dúvidas, portanto, que se encontra atendido o requisito da legitimidade ativa para propositura da demanda em tela.

II. OS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS: EC n.º 109/2021 e MP 1.039/2021

Impugnam-se atos normativos recentemente editados, mas que, diante da gravidade do estado de coisas no país, e das consequências para a vida humana decorrentes de uma debilíssima proteção social normativa, faz-se mister a imediata provocação dessa excelsa Corte.

Cuida-se, em linha de princípio, da **Emenda Constitucional n.º 109**, promulgada em 15 de março de 2021, na parte que fixa limite máximo de despesas atinentes à concessão de auxílio emergencial para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

Neste passo, reza o art. 3º que:

Art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial **residual** para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais **quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental** que acarrete aumento de despesa.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no caput deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de:

I - apuração da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020;

II - limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio referido no caput deste artigo ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

Cabe pontuar, de antemão, a inequívoca a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade sobre emenda constitucional, à luz da antiga e consolidada jurisprudência dessa Corte.

De efeito, na ADI 466 MC/DF, julgada em 1991, o eminente Ministro Celso de Mello sedimentou que:

“[...] A impossibilidade jurídica de controle abstrato preventivo de meras propostas de emenda não obsta a sua fiscalização em tese quando transformadas em emendas à Constituição. Estas - que não são normas constitucionais originárias - não estão excluídas, por isso mesmo, do âmbito do controle sucessivo ou repressivo de constitucionalidade. **O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de**



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade.” [ADI 466 MC / DF - DISTRITO FEDERAL AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 03/04/1991 Publicação: 10/05/1991 Órgão julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 10-05-1991 PP-05929 EMENT VOL-01619-01 PP-00055]

No mesmo sentido, em data recente, veja-se entendimento na ADI 5296. Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-280 DIVULG 25-11-2020 PUBLIC 26-11-2020.

Posta e ultrapassada a questão da admissibilidade de impugnação de emenda constitucional que malfez cláusulas pétreas, como na espécie, segue-se adiante.

Em 18 de março de 2021, o senhor Presidente da República editou a **Medida Provisória n.º 1.039**, instituindo o Auxílio Emergencial 2021 para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Tem-se, assim, em perfeito encadeamento lógico, o ato normativo maculado [MP 1.039, arts. 1º e 2º] por inconstitucionalidade material, ao disciplinar, aprioristicamente, o seguinte:

Art. 1º Fica instituído o Auxílio Emergencial 2021, a ser pago em quatro parcelas mensais, a partir da data de publicação desta Medida Provisória, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) aos trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020 e do auxílio emergencial residual de que trata a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, elegíveis no mês de dezembro de 2020.

[...]



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

Art. 2º O recebimento do Auxílio Emergencial 2021 está limitado a um beneficiário por família.

§ 1º A mulher provedora de família monoparental receberá, mensalmente, R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais) a título do Auxílio Emergencial 2021.

§ 2º Na hipótese de família unipessoal, o valor do benefício será de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais.

É consabido o momento de enorme gravidade no atual estágio da pandemia, sendo cotidianamente divulgados dados de contaminação e mortes em indicadores muito superiores aos verificados no ano de 2020. A despeito disso, o Congresso Nacional e o senhor Presidente da República editam atos normativos que fragilizam, substancialmente, as medidas de apoio econômico emergencial às pessoas que mais precisam do socorro do Estado.

São estes, pois, os atos impugnados na presente demanda, à vista da irrefutável confrontação com os princípios do mínimo existencial e da solidariedade intergeracional, da garantia da vedação ao retrocesso social, e, especialmente, da manutenção de condições sanitárias de isolamento para permitir o regular funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS e os meios para uma sadia qualidade de vida para todos, notadamente, in casu, para os mais necessitados [princípios da razoabilidade e da proporcionalidade].

III. O CONTEXTO FÁTICO SUBJACENTE AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Desde março de 2020, data em que a OMS – Organização Mundial da Saúde reconheceu a existência de pandemia, notório são efeitos causados pela Sars-Cov-2 por todo o mundo. Inexiste nação que não tenha sido afetada por este nefasto vírus. Todos os países, em maior ou menor grau, mergulharam, desde então, em aguda crise sanitária, vide o colapso dos sistemas públicos de saúde em países como Brasil, Itália e Espanha – em períodos distintos na linha histórica.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

Ante a tal conjuntura, diferentes medidas foram adotadas, como *lockdown's*, suspensão de autorização do funcionamento das atividades comerciais, imposição do uso de máscaras, uso de álcool em gel, realização de testes periódicos e adoção da prática do distanciamento social.

É cediço que tais medida de distanciamento social e restrição de circulação, ainda que necessários, causaram – e causam – impactos na atividade econômica. Ao longo do ano de 2020, apenas os serviços considerados essenciais, como mercados e estabelecimentos de saúde, não ficaram fechados, mesmo que tenham sofrido alterações nos horários de funcionamento. Comércio (formal e informal), restaurantes, academias e as atividades turísticas, por exemplo, foram afetados pelas medidas restritivas recomendadas pelas autoridades sanitárias.

A fim de amortecer a incontornável queda econômica, foram adotadas algumas medidas de mitigação, as quais já elencadas. Contudo, há que se pontuar que a mais impactante foi o **Auxílio Emergencial 2020, benefício de R\$ 600, 00 (seiscentos reais) mensais voltado a trabalhadores informais e população vulnerável, conforme previsto na Lei n.º 13.982/2020.**

É consenso entre os especialistas que o referido auxílio emergencial moveu (sustentou) a economia brasileira em 2020. Segundo avaliado por Patricia Krause, economista da Coface para América Latina, “*Não foi só, mas o auxílio emergencial foi realmente o principal fator que sustentou a demanda*”¹. O benefício em comento, no Brasil, revelou-se como **pedra angular da garantia do mínimo existencial** de milhões de brasileiros no último ano.

Conforme analisa o professor do Insper Fernando Ribeiro Leite, “[*só*] no nordeste, cerca de três quartos dos domicílios sobreviveram por causa da renda. Foi a única que eles tiveram. Foi absolutamente fundamental o auxílio

¹ Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/covid-19-impacto-economia-brasileira-2020/>



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

emergencial, num contexto em que o desemprego foi para 14%, e junta mais o desalento... uns 30% da população do país sem renda”².

Desse modo, é evidente que a retirada abrupta em sua igual medida deste pacote de ajuda emergencial em 2021 – momento de recrudescimento da crise sanitária – constitui ameaça sem precedentes à subsistência de muitos brasileiros. Importa pontuar que antes da pandemia a população mais vulnerável já enfrentava condições de vida subumanas dada a elevação do desemprego e as restrições de acesso aos programas assistenciais e de distribuição de renda mínima. Agora, verifica-se um completo caos sanitário e social sem que o Estado – conforme formulado pelo constituinte originário – dê respostas efetivas.

Assevera-se: muitos brasileiros amargariam a mais absoluta miséria, caso não houvesse existido auxílio emergencial no ano de 2020. E, no momento, sofrerão gravemente sem a continuidade em igual medida da proteção social estabelecida outrora.

Com efeito, o Governo Federal apresentou no último dia 18/03/2021, a Medida Provisória n.º 1.039 atinente ao que tem sido chamado de “novo auxílio emergencial”. Segundo se vê dos dispositivos impugnados, há a estipulação de apenas quatro parcelas de R\$ 150 a R\$ 375, abrangendo cerca de 46 milhões de brasileiros. Isto é, uma redução pela metade do valor que já havia sido reduzido na mesma metade.

Segundo apurado pelo jornal *O Estado de São Paulo*, a maior parte do público do auxílio emergencial deve receber a menor cota do benefício, no valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) em 2021. Portanto, vê-se a configuração de grave retrocesso ao benefício assistencial concedido em 2020. Trata-se de verdadeira afronta à dignidade da pessoa humana e, especialmente, à cláusula implícita de vedação ao retrocesso social.

² Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/covid-19-impacto-economia-brasileira-2020/>



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

Senão, veja-se.

O auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/2020 tratava de medida apta a remediar, atenuar, contra-atacar os graves efeitos das medidas de contenção à disseminação do covid-19. Isto é, em havendo a suspensão ou redução de uma porção de atividades lucrativas, muitos brasileiros seriam imediatamente afetados em seus mais básicos direitos. Por tal razão é que a medida fora amplamente apoiada por bandeiras diversas do parlamento, resultando na sua aprovação no patamar de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Percebe-se que as circunstâncias fáticas que levaram à aprovação daquela medida, no presente momento, revelam-se em tons ainda mais vívidos, isto é, revelam-se ainda mais urgentes e necessárias. Segundo o Jornal da USP: *“Organização Mundial da Saúde classifica como trágica a nova onda de coronavírus no Brasil”*³.

Não bastasse o trágico quadro sob enfrentamento, o recorde de mortes tem sido superado a cada novo dia. Segundo dados oficiais, já são atingidos 2.798 (dois mil setecentos e noventa e oito) óbitos diários⁴.

Nesta baila, conforme verificado pelo Consórcio de Veículos de Imprensa, mediante dados das Secretarias Estaduais de Saúde, o país soma 11.780.820 casos confirmados da doença e nunca atravessou fase tão crítica (gráfico abaixo).

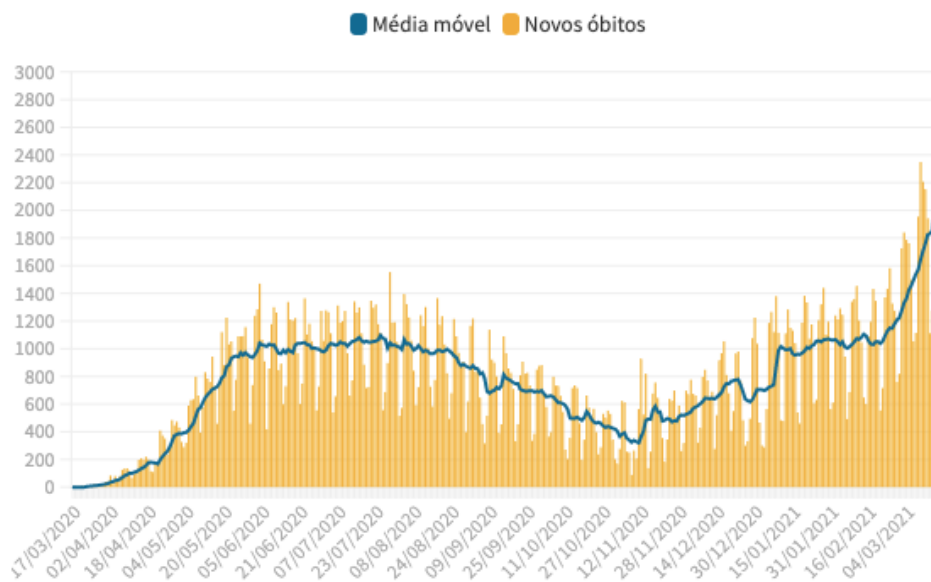
³ Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/organizacao-mundial-da-saude-classifica-como-tragica-a-nova-onda-de-coronavirus-no-brasil/>

⁴ Disponível: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2021/03/16/covid-19-coronavirus-mortes-casos-16-de-marco.htm>



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

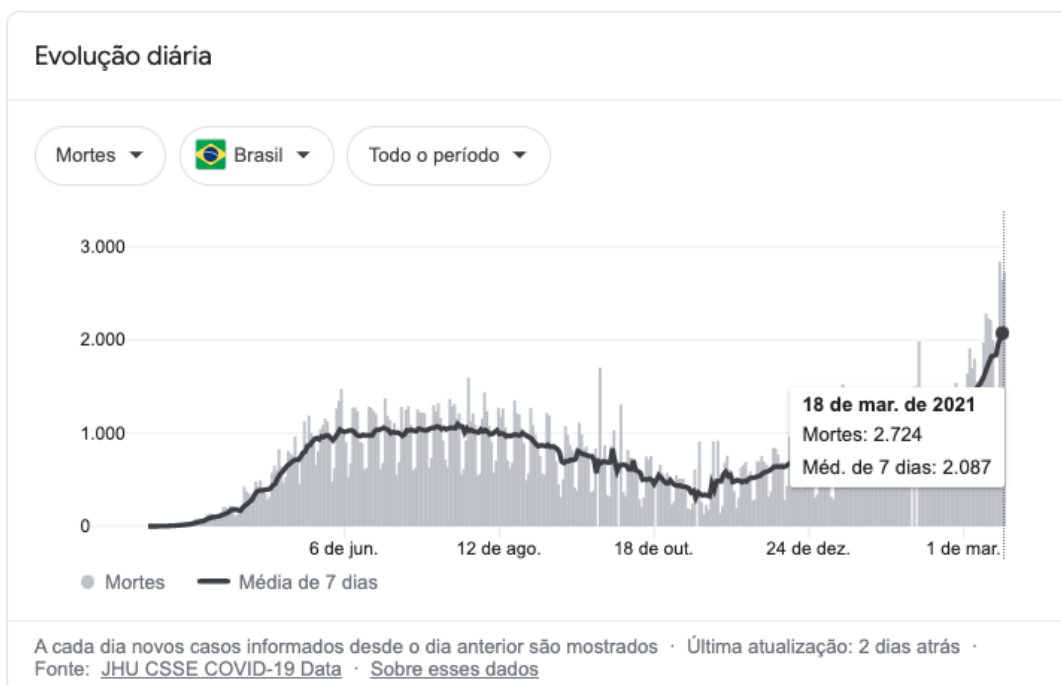
Novas mortes por dia - Brasil



Fonte: Consórcio de veículos de imprensa, com dados das secretarias estaduais de Saúde divulgados nas últimas 24 horas até as 20 horas



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA



É por este motivo que muitos Estados e Municípios, sem vagas nos hospitais e diante da alta de casos e de óbitos, voltaram a impor medidas restritivas como toque de recolher, proibição de aulas presenciais e o fechamento de diversos estabelecimentos comerciais.

Neste sentido, é de todo incoerente, a redução do auxílio emergencial de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para ínfimos R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), no momento mais difícil e caótico da pandemia, reduzindo o quadro de proteção social fixado pelo próprio Congresso Nacional e pela Presidência da República no ano de 2020. Tem-se, assim, flagrante violação à teoria dos motivos determinantes, desenvolvida há séculos pelo Direito Público.

Destaca-se, por ser importante, o limite previsto no § 1º, do art. 3º, da EC n.º 109/2021 para despesas decorrentes do auxílio emergencial no patamar de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais). A fixação prévia de limite aquém do necessário à proteção social despendida no exercício



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

orçamentário de 2020 é flagrantemente inconstitucional por afrontar as condições mínimas de subsistência da população mais vulnerável na fase mais grave da pandemia, em que as medidas sanitárias de isolamento social se fazem mais urgentes.

De mais a mais, se não fosse suficiente falar-se em alta de covid-19, soma-se a isso a existência de variantes mais fortes do vírus. Conforme o jornal O Estado de São Paulo: “*Variante de Manaus aumenta em 10 vezes carga viral no corpo e é 2 vezes mais transmissível*”⁵.

Ora, depreende-se do já exposto que a valoração do auxílio emergencial evoca discussões que remetem aos próprios contornos do que se entende por dignidade humana. É certo, portanto, que o valor do auxílio emergencial deve, sobretudo nas atuais condições, dar condições mínimas de sobrevivência aos beneficiados, sob pena de restar ineficaz, levando em conta os parâmetros já arbitrados pelos poderes políticos constituídos no exercício orçamentário de 2020. Menos, não pode. Juridicamente, é inconstitucional. E, do ponto de vista moral, é perverso.

Assim, ante à manifesta inconstitucionalidade dos atos normativos ora impugnados, que permitem a criação e, em seguida, criam o novo auxílio emergencial, não restou outra alternativa senão aforar a presente ação a fim de garantir-se a prevalência do princípio do mínimo existencial e a vedação ao retrocesso social.

III.a UMA PREMISA NECESSÁRIA: O RECONHECIMENTO DO ESTADO JURÍDICO DE PANDEMIA EM 2021 E AS EVIDÊNCIAS DE SEU AGRAVAMENTO

No bojo da **ADI n.º 6625 MC/DF**, o Ministro Ricardo Lewandowski proferiu decisão lapidar no sentido de reconhecer a vigência do estado jurídico de pandemia, admitindo-se, pois, o prosseguimento de todas as

⁵ Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,variante-de-manaus-aumenta-em-10-vezes-carga-viral-no-corpo-e-e-2-vezes-mais-transmissivel,70003631863>



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

medidas de caráter emergencial dada a continuidade da grave crise sanitária no país.

Por essa trilha, calha verificar o julgado em tela (ADI 6625 MC/DF), *verbis*:

“[...] Em face da proximidade da perda de vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020, a qual, como se viu, está atrelada a da Lei nº 13.979/2020, três projetos de prorrogação do prazo de validade daquele primeiro diploma normativo foram protocolados no Congresso Nacional: dois no Senado Federal, sendo um de iniciativa do Senador Rogério Carvalho (PDL nº 565/2020)¹ e outro do Senador Alessandro Vieira (PDL 545/2020),² além de um terceiro na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (DPL 566/2020), todos ainda pendentes de apreciação.

Ora, a Lei nº 13.979/2020, com o propósito de enfrentar de maneira racional e tecnicamente adequada o surto pandêmico, permitiu que as autoridades adotassem, no âmbito das respectivas competências, determinadas medidas profiláticas e terapêuticas, dentre as quais sobressaem as seguintes: isolamento, quarentena, restrição à locomoção, uso de máscaras, exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação, investigação epidemiológica, tratamentos médicos específicos, requisição de bens e serviços, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáveres (art. 3º, I, II, III, III-A, IV, V, VI e VII).

[...]

Voltando à Lei objeto da presente ação, vale lembrar que sanitaristas, epidemiologistas e infectologistas nacionais e estrangeiros, como é público e notório, assim como a própria Organização Mundial de Saúde, têm recomendado enfaticamente a adoção e manutenção de medidas preventivas e curativas semelhantes àquelas previstas na Lei nº 13.979/2020, como providências cientificamente comprovadas para debelar ou, quando menos, retardar o avanço devastador do novo coronavírus. Ocorre que a pandemia, longe de ter arrefecido o seu ímpeto, na verdade dá mostras de encontrar-se em franco



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

recrudescimento, aparentando estar progredindo, inclusive em razão do surgimento de novas cepas do vírus, possivelmente mais contagiosas. E o que é pior: segundo dados atualizados semanalmente pela Organização Mundial de Saúde, o mundo contabilizou, em 21 de dezembro de 2020, 75.6 milhões de infectados e 1.6 milhões de mortos, enquanto a Organização PanAmericana de Saúde computava 28.5 milhões de infectados e 753 mil mortos nas Américas. No Brasil, o consórcio de veículos de imprensa que elabora estatísticas sobre evolução da doença, com base em dados das secretarias estaduais de saúde, apurou que, em 28 de dezembro de 2020, chegou-se ao impressionante total de 7.5 milhões de infectados e 191.6 mil mortos.

Na espécie, embora a vigência da Lei nº 13.979/2020, de forma tecnicamente imperfeita, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo nº 6/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, repita-se, vencendo em 31 de dezembro de 2020, não se pode excluir, neste juízo precário e efêmero, próprio da presente fase processual, a conjectura segundo a qual a verdadeira intenção dos legisladores tenha sido a de manter as medidas profiláticas e terapêuticas extraordinárias, preconizadas naquele diploma normativo, pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia, mesmo porque à época de sua edição não lhes era dado antever a surpreendente persistência e letalidade da doença.

Tal fato, porém, segundo demonstram as evidências empíricas, ainda está longe de materializar-se. Pelo contrário, a insidiosa moléstia causada pelo novo coronavírus segue infectando e matando pessoas, em ritmo acelerado, especialmente as mais idosas, acometidas por comorbidades ou fisicamente debilitadas. Por isso, a prudência - amparada nos princípios da prevenção e da precaução, que devem reger as decisões em matéria de saúde pública - aconselha que as medidas excepcionais abrigadas na Lei nº 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

Em face do exposto, **defiro parcialmente a cautelar requerida, ad referendum do Plenário desta Suprema Corte, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafo, incisos e alíneas.”**

Segundo Andreas J. Krell, “**é obrigação de um Estado Social controlar os riscos resultantes do problema da pobreza, que não podem ser atribuídos aos próprios indivíduos, e restituir um status mínimo de satisfação das necessidades pessoais. Assim, numa sociedade onde existe a possibilidade fática da cura de uma doença, o seu impedimento significa uma violência contra a pessoa doente que é diretamente prejudicada na sua vida e integridade.”**⁶

No presente, havendo possibilidade fática de proteção econômica razoável ao indivíduo, o seu impedimento ou sua concessão em patamares reduzidos e insuficientes, significa uma violência [inconstitucional] contra a pessoa vulnerável. As medidas protetivas, portanto, devem protrair-se no tempo dado o agravamento dos motivos determinantes inicialmente verificados.

IV. O DESCABIMENTO DE LIMITES PREFIXADOS NO ART. 3º, § 1º, DA EC n.º 109 PARA O AUXÍLIO EMERGENCIAL 2021

O núcleo pétreo e imodificável do texto constitucional brasileiro é cristalino ao delimitar a preponderância dos princípios da dignidade da pessoa humana e, mais ainda, de sua densificação a partir de medidas necessárias para assegurar o bem-estar da sociedade e a proteção da vida e da saúde pública.

⁶ KRELL, Andreas J. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional “comparado”. Sergio Antonio Fabris Editor. pg. 60



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

Nesse viés, o eminente Ministro Alexandre de Moraes, ao proferir decisão na ADI n.º 6357 MC/DF, assim entendeu:

“[...] 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:



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

“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 TODAS 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



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

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.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

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.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

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. Intime-se com urgência. Publique-se. Brasília, 29 de março de 2020. Ministro Alexandre de Moraes Relator Documento assinado digitalmente.”

Importa notar, por ser importante, que a decisão cautelar supra referida foi referendada pelo Plenário, por maioria de votos, embora tenha havido a extinção da ação por perda superveniente do objeto dada a promulgação da EC n.º 106.

Vale destacar, ainda, a ênfase conferida pela Corte à gravidade da emergência sanitária, a excepcionalidade da pandemia de COVID-19 como condição superveniente absolutamente imprevisível, e que exige atuação urgente, duradoura e coordenada em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira.

O momento, pois, não é de aplicação irrestrita de regras de controle orçamentário. Não se trata, a bem da verdade, de gastos lastreados em propostas legislativas indefinidas ou aleatórias típicas de oportunismo político ou improvisado das finanças públicas. Como dito por Sua Excelência na supra mencionada decisão, trata-se de ***“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 satisfação de tais necessidades básicas não pode encontrar, assim, limite quantitativo inferior ao que já estipulado no exercício orçamentário anterior, máxime diante do inequívoco agravamento do estado fático de pandemia com irreversíveis consequências à população mais vulnerável.

Logo, o art. 3º, § 1º, da EC n.º 109, não encontra guarida no arcabouço duro da Constituição Federal de 1988 diante do atual quadro de



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

emergência sanitária no ano de 2021. Roga-se, pois, pelo afastamento do limite normativo de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais) para fins de viabilização das despesas originárias com o Auxílio Emergencial 2021 dada sua manifesta inconstitucionalidade no presente.

Relembre-se, a propósito, como o fez o Ministro Alexandre de Moraes, a vigência do art. 65 da LRF ao estabelecer a possibilidade de regime emergencial para os casos de calamidade pública com dispensa da recondução do limite da dívida, bem como o cumprimento da meta fiscal, de modo a evitar-se o contingenciamento de recursos, além do afastamento de eventuais sanções pelo descumprimento de limite de gastos com pessoal do serviço público.

Não se cuida, evidentemente, de interpretar a Constituição à luz da lei ordinária, mas de sopesar a pujança dos princípios constitucionais inerentes aos direitos e garantias fundamentais que inspiraram o legislador ordinário ao editar a LRF e que resta olvidado agora pelo legislador constituinte derivado.

À toda prova, resta demonstrada a inconstitucionalidade material do limite financeiro normativo para a efetivação do auxílio emergencial econômico à população mais vulnerável, conforme interpretação da Corte na linha hermenêutica consignada na ADI n.º 6357 MC/DF.

IV.a. A CLÁUSULA DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Como sabido, Joaquim José Gomes Canotilho defende em sua robusta doutrina a jusfundamentalidade dos direitos sociais e o dever do legislador em concretizar as imposições constitucionais, sendo-lhe vedada a omissão. Desse modo, depois de efetivada a norma constitucional pelo legislador ordinário, uma nova lei não pode rescindir esses efeitos, sob pena de inconstitucionalidade.

Assim, a cláusula de vedação do retrocesso deve ser aplicada para impedir que lei nova revogue lei anterior que deu maior eficácia à



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

norma constitucional. Tem-se, nessa linha, um princípio constitucional implícito da maior relevância, oriundo da interpretação sistêmica do ordenamento jurídico-constitucional, que vincula tanto o legislador ordinário quanto o legislador constituinte derivado a regulamentar os mandamentos constitucionais, proibindo-os de revogar as normas regulamentadoras sem a criação de mecanismo substitutivo de igual ou maior eficácia.

Percebe-se, sem dúvida, que o princípio da vedação ao retrocesso social também se desdobra na cláusula de proteção insuficiente ou deficiente. É o caso dos autos, vez que se dá uma drástica redução de valores de auxílio emergencial de natureza econômica de R\$ 600,00 para R\$ 150,00 **no período mais crítico da pandemia em território nacional.**

É como se, num mundo jurídico distópico e alternativo, houvesse a legítima redução do valor do salário mínimo nacional devido ao trabalhador de emprego formal. Evidentemente, incabível tal medida à luz do texto constitucional.

Da mesma forma, não se pode admitir, em termos jurídicos, a redução dos valores mínimos fixados anteriormente pelas próprias autoridades públicas a título de auxílio emergencial, comparando-se as necessidades de proteção social nos anos de 2020 e 2021 dada a pandemia de COVID-19.

A questão que se põe vai além da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia totalmente o comando constitucional, mas vai ao encontro também da vedação à modificação normativa para debilitar o comando protetivo constitucional em matéria de direitos e garantias fundamentais de caráter social.

Ora, tendo em vista que na realidade social pátria ainda se necessita da presença do ente estatal como promotor da justiça social, o princípio da vedação ao retrocesso social deve ser encarado na acepção mais ampla do termo. Isto é, concebendo-o como a vedação ao legislador de suprimir arbitrariamente a disciplina infraconstitucional de um direito fundamental social.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

Oportuno sublinhar a regra do art. 194, parágrafo único, da Constituição Federal ao estabelecer os seguintes princípios como norteadores da seguridade social brasileira, *in verbis*:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;**
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

Em que pese a clareza do dispositivo supra destacado (inciso IV) que prevê a irredutibilidade do valor dos benefícios sociais, no Brasil, o argumento da reserva do possível tem sido usado e abusado como justificativa para a omissão do Estado no cumprimento dos mandamentos constitucionais, numa tentativa de defesa meramente formal da Fazenda Pública, que limita a dotação orçamentária destinada à efetivação de direitos sociais.

Todavia, a teoria da reserva do possível encontra limitação no mínimo existencial, devendo ser aplicada sempre de forma razoável e proporcional ao contexto vivido em sociedade.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

No caso sob exame, dada a fixação do Auxílio Emergencial 2021 em valor inferior ao de 2020, não se pode falar em reserva do possível, pois o que está em jogo não é a inexistência de verbas, mas sim a escolha orçamentária do ente estatal, o que não pode prevalecer por violar os fundamentos constitucionais, a saber, o **mínimo existencial para milhões de brasileiros em situação de grave vulnerabilidade social**.

Nessa linha de intelecção, é vedado ao Legislativo a supressão dessa conquista sem norma que lhe equivalha, sob pena de violação, ainda, ao **princípio da vedação do retrocesso social**.

A revelar, mais uma vez, o grave contexto vivenciado no Brasil, socorre-se do julgado dessa excelsa Corte na ADPF n.º 672 / DF ao pontuar com clareza meridiana que:

“[...] **O direito à vida e à saúde aparece 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 disseminação do novo coronavírus constitui ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem-estar da população, como todos temos lamentavelmente visto em todo o país nos últimos meses. A gravidade da emergência causada pela pandemia da COVID-19 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 e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. Esta CORTE proferiu vários pronunciamentos em sede de Jurisdição Constitucional, nos quais se reconheceu a magnitude dos efeitos da pandemia e a necessidade extrema de coordenação entre todos os níveis de governo na **destinação**



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

prioritária de recursos e esforços para a saúde pública, no sentido de minimizar seus reflexos nefastos.

[...]

Em respeito à Separação de Poderes, **ao Presidente da República, como força motriz na condução do Estado nos regimes presidencialistas, compete à chefia da administração pública federal o planejamento e a execução de políticas públicas de âmbito nacional, visando à atenuação dos efeitos sociais e econômicos da pandemia.**

Não se trata, calha frisar, de o Poder Judiciário substituir o juízo político de oportunidade e conveniência quanto às medidas socioeconômicas a cargo do Presidente da República e do Congresso Nacional. Mas, sim, de incidir o controle jurisdicional diante do império da Constituição, exigindo a obediência das autoridades ao Direito, e, em especial, ao respeito e efetividade aos direitos fundamentais. (ADPF 672/DF)

É o caso, nessa esteira, de cotejar os parâmetros normativos de proteção socioeconômica da EC n.º 109 [art. 3º, § 1º] face ao princípio constitucional da vedação ao retrocesso social, provocando-se o Poder Judiciário à verificação da exatidão e da coerência do exercício dessa discricionariedade fixadora de valores financeiros de auxílio emergencial perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando, ainda, a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas, haja vista os parâmetros constitucionais e os valores anteriormente fixados para o ano de 2020.

Apreciando o controle de constitucionalidade à vista da cláusula de proibição do retrocesso social e da proteção insuficiente, coleciona-se o aresto abaixo:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO (LEI Nº 12.322/2010) – MANUTENÇÃO DE REDE DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DEVER ESTATAL RESULTANTE DE NORMA CONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO MUNICÍPIO – DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) – COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) – **A QUESTÃO DA RESERVA DO POSSÍVEL: RECONHECIMENTO DE SUA INAPLICABILIDADE, SEMPRE QUE A INVOCAÇÃO DESSA CLÁUSULA PUDE PROMETER O NÚCLEO BÁSICO QUE QUALIFICA O MÍNIMO EXISTENCIAL** (RTJ 200/191-197) – O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO E NÃO EFETIVADAS PELO PODER PÚBLICO – **A FÓRMULA DA RESERVA DO POSSÍVEL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DOS CUSTOS DOS DIREITOS: IMPOSSIBILIDADE DE SUA INVOCAÇÃO PARA LEGITIMAR O INJUSTO INADIMPLEMENTO DE DEVERES ESTATAIS DE PRESTAÇÃO CONSTITUCIONALMENTE IMPOSTOS AO PODER PÚBLICO – A TEORIA DA “RESTRICÇÃO DAS RESTRICÇÕES” (OU DA “LIMITAÇÃO DAS LIMITAÇÕES”) – CARÁTER COGENTE E VINCULANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, INCLUSIVE DAQUELAS DE CONTEÚDO PROGRAMÁTICO**, QUE VEICULAM DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NA ÁREA DA SAÚDE (CF, ARTS. 6º, 196 E 197) – A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” – A COLMATAÇÃO DE OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS COMO NECESSIDADE INSTITUCIONAL FUNDADA EM COMPORTAMENTO AFIRMATIVO DOS JUÍZES E TRIBUNAIS E DE QUE RESULTA UMA POSITIVA CRIAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO DIREITO – CONTROLE JURISDICIONAL DE LEGITIMIDADE DA OMISSÃO DO PODER PÚBLICO: ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO JUDICIAL QUE SE JUSTIFICA PELA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE CERTOS PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS (**PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIAL, PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL, VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE E PROIBIÇÃO DE EXCESSO**) – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DELINEADAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (RTJ 174/687 – RTJ 175/1212-1213 – RTJ 199/1219-1220) – EXISTÊNCIA, NO CASO EM EXAME, DE RELEVANTE INTERESSE SOCIAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

(ARE 745745 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 02/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 18-12-2014 PUBLIC 19-12-2014)

É o caso dos autos no tocante à proteção rasteira e insuficiente do Auxílio Emergencial 2021 que foi drasticamente reduzido face aos valores pagos no exercício orçamentário e financeiro de 2020 à população mais vulnerável, conforme critérios submetidos ao próprio crivo político consubstanciados nos termos da Lei n.º 13.982, de 2 de abril de 2020.

V. A EXIGÊNCIA DE MEDIDAS SANITÁRIAS DE ISOLAMENTO SOCIAL E SEUS IMPACTOS NA ORDEM ECONÔMICA. JUÍZO DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO EM DIMENSÃO SOCIAL. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL.

Na sobredita ADPF n.º 672/DF, a Corte consignou que:

“[...] Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicocientíficos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores*).”



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

As exigências de isolamento social, por conseguinte, não decorrem de ato discricionário, mas de recomendações de caráter técnico-científico, conforme acima registrado, que podem e devem ser adotadas por todos os entes federativos no exercício da competência administrativa comum.

A gestão dos impactos econômicos negativos, que inegavelmente advém das recomendações e medidas sanitárias de isolamento social sentidas no território nacional, precisa e deve ser tratada pelo na escala do órgão central dada a disponibilização de instrumentos de macroeconomia, desenhando-se assim, minimamente, um modelo de federalismo cooperativo.

É preciso, então, que o gerenciamento cabível para assegurar o mínimo existencial às pessoas vulneráveis se dê pautado pelos princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, inciso LIV, CF/88).

Ao desdobrar esses preceitos constitucionais, a Lei n.º 9784/99 (art. 2º, parágrafo único, inciso VI) previu que a Administração Pública deve se pautar sempre pela adequação entre meios e fins, vedando a imposição de restrições em ordem superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.

Vê-se, por conseguinte, que a necessária adequação entre os meios e os fins integra o arcabouço jurídico normativo constitucional e infraconstitucional brasileiro.

Como parâmetro de controle de constitucionalidade, são inúmeros os precedentes que se balizam pelo juízo de razoabilidade e proporcionalidade para expurgo de normas inconstitucionais, total ou parcialmente, como se denota do seguinte julgado:

Ementa: Administrativo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Regime Jurídico dos Juros Compensatórios e dos Honorários Advocatícios na Desapropriação. Procedência Parcial. 1. A jurisprudência desta Corte é firme



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

no sentido de que o controle judicial dos pressupostos constitucionais para a edição das medidas provisórias tem caráter excepcional, justificando-se apenas quando restar evidente a inexistência de relevância e urgência ou a caracterização de abuso de poder do Presidente da República, o que não ocorre no presente caso. 2. É constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração do proprietário pela imissão provisória do ente público na posse do seu bem, na medida em que consiste em ponderação legislativa proporcional entre o direito constitucional do proprietário à justa indenização (art. 5º, XXIV, CF/88) e os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (art. 37, caput, CF/88). **3. Declaração da inconstitucionalidade do termo “até” e interpretação conforme a Constituição do caput do art. 15-A, de maneira a incidir juros compensatórios sobre a diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença.** 4. Constitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 4º, do art. 15-A, do Decreto-lei nº 3.365/1941, ao determinarem a não incidência dos juros compensatórios nas hipóteses em que (i) não haja comprovação de efetiva perda de renda pelo proprietário com a imissão provisória na posse (§ 1º), (ii) o imóvel tenha “graus de utilização da terra e de eficiência na exploração iguais a zero” (§ 2º), e (iii) sobre o período anterior “à aquisição da propriedade ou posse titulada pelo autor da ação”. Voto reajustado para expressar o entendimento da maioria. 5. É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios, previstos no § 1º, do art. 27, do Decreto-lei nº 3.365/1941. **6. Declaração da inconstitucionalidade da expressão “não podendo os honorários ultrapassar R\$ 151.000,00 (cento e cinquenta e um mil reais)” por inobservância ao princípio da proporcionalidade e por possibilitar violação reflexa ao justo preço na indenização do expropriado (art. 5º, XXIV, CF/88).** 7. Ação direta julgada parcialmente procedente. Fixação das seguintes teses: “(i) É constitucional o percentual de juros compensatórios de 6% (seis por cento) ao ano para a remuneração pela imissão provisória na posse de bem objeto de desapropriação; (ii) A base de cálculo dos juros compensatórios em desapropriações corresponde à diferença entre 80% do preço ofertado pelo ente público e o valor fixado na sentença; (iii) São constitucionais as normas



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

que condicionam a incidência de juros compensatórios à produtividade da propriedade; (iv) É constitucional a estipulação de parâmetros mínimo e máximo para a concessão de honorários advocatícios em desapropriações, sendo, contudo, vedada a fixação de um valor nominal máximo de honorários.”

(ADI 2332, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-080 DIVULG 15-04-2019 PUBLIC 16-04-2019)

Ora, se é necessária a prorrogação e, até mais, a extensão das medidas restritivas de isolamento social por todo o país, torna-se desarrazoado e desproporcional reduzir substancialmente os mecanismos de auxílio emergencial econômico à população mais vulnerável que depende de tais valores financeiros para garantir o mínimo de existência e sobrevivência.

Importante sublinhar, ainda, que o pagamento de valores dignos de auxílio emergencial são cruciais para o bom funcionamento do Sistema Único de Saúde, como fixado no art. 200 da CF/88. Nesse sentido, veja-se a dicção normativa constitucional:

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

[...]

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Como se torna possível ao SUS o controle e a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica – em plena pandemia – se as pessoas não puderem dispor do mínimo existencial para se alimentar?



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

O auxílio emergencial fixado nos parâmetros da Lei n.º 13.982/2020 é essencial, por conseguinte, como instrumento e meio a viabilizar as ações de controle e vigilância sanitária e epidemiológica no atendimento do interesse público.

Vale dizer: sem os meios, não será possível o cumprimento dos fins constitucionais de controle sanitário e epidemiológico próprios ao período de pandemia que se alastra e se agrava numa escalada da morte.

Nos dias que antecederam ao protocolo da presente peça, em 19.03.2021, os indicadores apontavam **quase 290 mil mortes por coronavírus** sem levar em conta as subnotificações.

Tais consequências atualmente vivenciadas no Brasil desde a circulação do vírus da COVID-19 corroem outro direito fundamental que se encontra inscrito no *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

Trata-se do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial a uma sadia qualidade de vida para todos. Sublinha-se, aqui, a dimensão social desse preceito numa visão antropocêntrica moderada que resulta, igualmente, na incorporação do princípio da solidariedade intergeracional.

Na encíclica *Laudato Si*, o Papa Francisco asseverou que **“[...] o ser humano também é uma criatura deste mundo, que tem direito a viver e ser feliz e, além disso, possui uma dignidade especial, não podemos deixar de considerar os efeitos da degradação ambiental, do modelo actual de desenvolvimento e da cultura do descarte sobre a vida das pessoas.”**

A solidariedade intergeracional, por sua vez, concretiza-se tanto na relação metafísica com as gerações vindouras, mas também com as do presente, notadamente quando confrontamos as vidas dos adultos com a proteção



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

suficiente das vidas das crianças e dos adolescentes – prioridade absoluta [art. 227, CF/88].

Efetivamente, os limites normativos de numerários financeiros sobre o Auxílio Emergencial de 2021, ora impugnados, afrontam valores morais, éticos e jurídico-normativos que se encontram espalhados no texto da Constituição Federal de 1988.

Roga-se, pois, por um freio à proteção deficiente nesse ano de 2021 diante dos parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade a serem aplicados sobre os atos normativos impugnados.

VI. A MEDIDA CAUTELAR

Nos termos do art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.868/99, admite-se a possibilidade de concessão de medida cautelar diante de excepcional urgência sem audiência dos órgãos e das autoridades responsáveis pela expedição dos atos impugnados.

Para tanto, cabe a demonstração dos requisitos previstos no art. 300 do CPC/15, evidenciando-se a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Na espécie, ambos os requisitos legais se encontram presentes. Com efeito, o *fumus boni juris* decorre das alegações de mérito acima esposadas, confrontando-se os preceitos do art. 3º, § 1º, da EC n.º 109, ao limitarem os valores financeiros do Auxílio Emergencial 2021, com o agravamento presente das condições sanitárias da pandemia da COVID-19 nacionalmente.

Por sua vez, o *periculum in mora* decorre dos fatores propriamente relacionados à proteção e preservação da vida humana diante das necessidades imperiosas de medidas mais restritivas no tocante ao isolamento. Tais medidas, por exigências sanitárias, necessitam ser tomadas hoje, agora, e suas consequências econômicas são sentidas a curtíssimo prazo ou até mesmo



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

imediatamente para as populações mais vulneráveis e que sobrevivem, por exemplo, de pequenos atos de comércio.

Ademais, o pagamento tem previsão de início a partir de abril/2021, o que exige correção dos parâmetros bancários para efetivação das medidas de proteção econômica a tempo e modo próprios sem prejuízo para as pessoas.

Verifica-se, assim, a necessidade e a urgência da medida cautelar ora postulada.

VI. OS PEDIDOS

Do exposto, requer-se:

- a) A concessão de medida cautelar *inaudita altera pars*, à vista do art. 10, § 3º, da Lei n.º 9.868/99 para suspender imediatamente a eficácia do § 1º, art. 3º, da EC n.º 109 quanto à fixação do limite normativo de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), diante da impossibilidade constitucional de fixação de teto para satisfação das necessidades urgentes e excepcionais decorrentes da COVID-19;
- b) Na mesma esteira, ainda em sede de cautelar *inaudita altera pars*, a suspensão parcial dos efeitos relativos à redução dos valores econômicos inscritos nos arts. 1º e 2º da MP n.º 1.039/2021, dando-se interpretação conforme à Constituição para que os valores do Auxílio Emergencial 2021 sejam ao menos iguais ou equivalentes aos estabelecidos no art. 2º da Lei n.º 13.982/2020 com imediato pagamento;
- c) Posteriormente, a intimação do Presidente da Mesa do Congresso Nacional e do Presidente da República para aduzirem manifestação;
- d) A notificação sucessiva da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República para os devidos fins procedimentais;



Dino, Figueiredo e Lauande
ADVOCACIA

e) Ao final, a procedência dos pedidos acima alinhavados, para que seja declarada a inconstitucionalidade parcial do § 1º, art. 3º, da EC n.º 109 quanto à fixação do limite normativo de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), diante da impossibilidade constitucional de fixação de teto para satisfação das necessidades urgentes e excepcionais decorrentes da COVID-19, bem como dos valores econômicos dispostos nos arts. 1º e 2º da MP n.º 1.039/2021, dando-se, ainda, interpretação conforme à Constituição para que os valores do Auxílio Emergencial 2021 sejam ao menos iguais ou equivalentes aos estabelecidos no art. 2º da Lei n.º 13.982/2020;

f) Seguem, por oportuno, os documentos essenciais à propositura da presente ação, destacando-se a cópia dos atos impugnados [na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei n.º 9.868/99];

g) Em derradeiro, postula-se que as intimações vindouras sejam promovidas exclusivamente em nome da sociedade profissional Dino, Figueiredo e Lauande Advocacia, OAB.MA 131, e do patrono Sálvio Dino de Castro e Costa Junior, OAB.MA 5.227;

Deixa-se de atribuir valor à causa diante da impossibilidade de fazê-lo.

Nestes termos,
Pede e aguarda DEFERIMENTO.

São Luís/MA, em 19 de março de 2021.

Sálvio Dino de C. e Costa Junior
Advogado – OAB/MA 5.227

João Victor Rodrigues Oliveira
Advogado – OAB/MA 19.926