



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.970/DF

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA
REQUERENTE: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL
PARECER AJCONST/PGR Nº 365269/2021

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.128/2021. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA. PROFISSIONAIS E TRABALHADORES DA ÁREA DA SAÚDE. COVID-19. MORTE OU INCAPACITAÇÃO PERMANENTE PARA O TRABALHO. POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL. AUSÊNCIA DE INTERFERÊNCIA NO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES OU ALTERAÇÃO NAS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. NORMA ABARCADA PELO REGIME EXTRAORDINÁRIO FISCAL DA EC 106/2020. ENFRENTAMENTO DA CRISE SANITÁRIA E DE SUAS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS E ECONÔMICAS. RECONHECIMENTO FORMAL DO ESTADO DE CALAMIDADE. CONTROVÉRSIA. DEFERÊNCIA AO JUÍZO DO LEGISLADOR. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR.

1. A instituição de compensação financeira a profissionais e trabalhadores da área da saúde com atuação direta no atendimento a pacientes acometidos de Covid-19 e que, por essa razão, hajam ficado permanentemente incapacitados para o trabalho ou falecido, integra política pública social, sem interferência no regime jurídico remuneratório de servidores ou nas atribuições de órgão da administração pública federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. A criação de compensação financeira a grupo severamente atingido pela crise sanitária decorrente da epidemia de Covid-19 é norma abarcada, a princípio, pelo regime fiscal extraordinário estabelecido pela EC 106/2020 para enfrentamento da crise e de suas consequências sociais e econômicas (art. 3º).

3. É razoável, em exame cautelar, prestar-se deferência ao juízo realizado pelo legislador acerca do prolongamento da situação de crise como fator permissivo da aprovação de compensação financeira aos agentes de saúde gravemente afetados pela Covid-19 sob as regras do regime fiscal extraordinário da Emenda Constitucional 106/2020.

4. A suspensão nacional de processos em ação direta é medida excepcional que apenas se justifica para evitar quadro de insegurança jurídica ocasionado por dissídio judicial, em proporções relevantes, acerca da validade constitucional da norma impugnada.

— Parecer pelo indeferimento da medida cautelar, sem prejuízo de melhor exame da matéria quando da manifestação sobre o mérito.

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República em face da Lei 14.128/2021, que estabeleceu o pagamento de compensação financeira aos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

profissionais da área da saúde com atuação no atendimento a pacientes acometidos de Covid-19 e que, por essa razão, tornaram-se permanentemente incapacitados para o trabalho, ou a seus familiares em caso de óbito.

É este o teor da norma impugnada:

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

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se:

I - profissional ou trabalhador de saúde:

- a) aqueles cujas profissões, de nível superior, são reconhecidas pelo Conselho Nacional de Saúde, além de fisioterapeutas, nutricionistas, assistentes sociais e profissionais que trabalham com testagem nos laboratórios de análises clínicas;*
- b) aqueles cujas profissões, de nível técnico ou auxiliar, são vinculadas às áreas de saúde, incluindo os profissionais que trabalham com testagem nos laboratórios de análises clínicas;*
- c) os agentes comunitários de saúde e de combate a endemias;*
- d) aqueles que, mesmo não exercendo atividades-fim nas áreas de saúde, auxiliam ou prestam serviço de apoio presencialmente nos estabelecimentos de saúde para a consecução daquelas atividades, no desempenho de atribuições em serviços administrativos, de copa, de lavanderia, de limpeza, de segurança e de condução de ambulâncias, entre outros, além dos trabalhadores dos necrotérios e dos coveiros; e*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e) aqueles cujas profissões, de nível superior, médio e fundamental, são reconhecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, que atuam no Sistema Único de Assistência Social;

II - dependentes: aqueles assim definidos pelo art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;

III - Espin-Covid-19: estado de emergência de saúde pública de importância nacional, declarado pela Portaria do Ministério da Saúde nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), que se encerrará com a publicação de ato do Ministro de Estado da Saúde, na forma dos §§ 2º e 3º do caput do art. 1º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

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

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

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

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

§ 1º Presume-se a Covid-19 como causa da incapacidade permanente para o trabalho ou óbito, mesmo que não tenha sido a causa única, principal ou imediata, desde que mantido o nexo temporal entre a data de início da doença e a ocorrência da incapacidade permanente para o trabalho ou óbito, se houver:

I - diagnóstico de Covid-19 comprovado mediante laudos de exames laboratoriais; ou

II - laudo médico que ateste quadro clínico compatível com a Covid-19.

§ 2º A presença de comorbidades não afasta o direito ao recebimento da compensação financeira de que trata esta Lei.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

§ 4º *A compensação financeira de que trata esta Lei será devida inclusive nas hipóteses de óbito ou incapacidade permanente para o trabalho superveniente à declaração do fim do Espin-Covid-19 ou anterior à data de publicação desta Lei, desde que a infecção pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2) tenha ocorrido durante o Espin-Covid-19, na forma do § 1º do caput deste artigo.*

Art. 3º A compensação financeira de que trata esta Lei será composta de:

I – 1 (uma) única prestação em valor fixo de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), devida ao profissional ou trabalhador de saúde incapacitado permanentemente para o trabalho ou, em caso de óbito deste, ao seu cônjuge ou companheiro, aos seus dependentes e aos seus herdeiros necessários, sujeita, nesta hipótese, a rateio entre os beneficiários;

II – 1 (uma) única prestação de valor variável devida a cada um dos dependentes menores de 21 (vinte e um) anos, ou 24 (vinte e quatro) anos se cursando curso superior, do profissional ou trabalhador de saúde falecido, cujo valor será calculado mediante a multiplicação da quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo número de anos inteiros e incompletos que faltarem, para cada um deles, na data do óbito do profissional ou trabalhador de saúde, para atingir a idade de 21 (vinte e um) anos completos, ou 24 (vinte e quatro) anos se cursando curso superior.

§ 1º *A prestação variável de que trata o inciso II do caput deste artigo será devida aos dependentes com deficiência do profissional ou trabalhador de saúde falecido, independentemente da idade, no valor resultante da multiplicação da quantia de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) pelo número mínimo de 5 (cinco) anos.*

§ 2º *No caso de óbito do profissional ou trabalhador de saúde, se houver mais de uma pessoa a ser beneficiada, a compensação financeira de que trata o inciso I do caput deste artigo será destinada,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

mediante o respectivo rateio em partes iguais, ao cônjuge ou companheiro e a cada um dos dependentes e herdeiros necessários.

§ 3º A integralidade da compensação financeira, considerada a soma das parcelas devidas, quando for o caso, será dividida, para o fim de pagamento, em 3 (três) parcelas mensais e sucessivas de igual valor.

§ 4º No caso de óbito do profissional ou trabalhador de saúde, será agregado o valor relativo às despesas de funeral à compensação financeira de que trata o inciso I do caput deste artigo, na forma disposta em regulamento.

Art. 4º A compensação financeira de que trata esta Lei será concedida após a análise e o deferimento de requerimento com esse objetivo dirigido ao órgão competente, na forma de regulamento.

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

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

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

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

O requerente aponta afronta ao devido processo legislativo (art. 61, § 1º, II, “c” e “e”, da CF/1988, e art. 113 do ADCT) e “às condicionantes constitucionais de responsabilidade fiscal para a aprovação de programas de expansão de ações governamentais, sobretudo as fixadas na Emenda Constitucional n. 109/2021”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma que é do Presidente da República a competência privativa para a propositura de leis que tratem de servidores públicos e seu regime remuneratório, como seria o ato que estabelece vantagem de caráter indenizatório, contemplando, por sua generalidade, também servidores públicos da União.

Afirmou que a lei interfere nas atribuições de servidores da carreira de perícia médica (art. 2º, § 3º), além de demandar reorganização dos órgãos públicos federais responsáveis pela distribuição de recursos, para que possam executar trechos legais imprecisos, como o estabelecimento de nexos causais entre a doença e o óbito/incapacidade para a liberação do benefício (art. 2º, §§ 1º a 4º).

O requerente compreende que esses dispositivos afrontam a iniciativa privativa do Presidente da República para leis que disponham sobre *“criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”*, o que abrangeria alterações nas atribuições e formas de funcionamento da Administração.

Aduz, de outro lado, que a lei gera acréscimo significativo de despesas sem que tenha havido estimativa dos impactos financeiros e orçamentários, além de implicar renúncia de receita tributária, ao prever que o benefício não constitui base de cálculo do imposto de renda ou de contribuição previdenciária (art. 5º).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Afirma, nesse sentido, que a verificação dos custos de qualquer proposição normativa é mecanismo direcionado a garantir a sustentabilidade do endividamento público, e que a geração de despesas tem condicionantes especificadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e assimiladas no art. 113 do ADCT, buscando superar a *“cultura do improviso, da falta de planejamento e do oportunismo político predatório”*.

Refuta a possibilidade de enquadramento das despesas geradas pela lei no regime fiscal excepcional instituído pela EC 106/2020, destinado a conferir maior flexibilidade orçamentária no período de crise sanitária decorrente da epidemia de Covid-19, que teria efeitos vigentes somente até 31 de dezembro de 2021.

Diz que o regime excepcional que dispensa da observância de determinadas limitações legais o aumento de despesa ou a criação de benefício de que decorra renúncia de receita vincula-se à vigência de estado de calamidade *“reconhecido nos termos constitucionalmente estabelecidos”*, sendo a sua decretação pelo Congresso Nacional dependente, após a EC 109/2021, de provocação do Presidente da República (art. 84, XXVIII, da CF/1988).

Articula, ainda, que a flexibilização das regras fiscais não se aplica a despesas obrigatórias de caráter continuado, estas definidas no art. 8º da LC



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

173/2020, como seria a compensação financeira de que trata a lei impugnada. Assenta, nesse sentido, que sua instituição exigiria, além de prévia análise dos impactos financeiros no curso do trâmite legislativo, previsão de medidas de compensação permanente para cobertura das despesas respectivas.

Aponta, ainda, o caráter assistencial do benefício, qualificação que o retira das exceções do art. 8º, § 5º, da LC 173/2020, e o insere na regra do art. 195, § 5º, da CF/1988, a exigir a indicação de fonte de custeio correspondente para a sua criação.

Pretendendo demonstrar a urgência do provimento buscado, informa que *“existe, no âmbito das diversas Seções Judiciárias Federais, uma quantidade crescente de ações judiciais propostas por profissionais de saúde ou seus herdeiros em face da União com o escopo de obter a condenação do ente público ao pagamento da compensação financeira prevista na Lei nº 14.128/2021”*.

Pede a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da lei impugnada até o julgamento final, *“bem como a suspensão nacional de todos os processos que versem sobre a referida legislação”* e, subsidiariamente, ainda em caráter cautelar:

- (i) a suspensão da eficácia da Lei nº 14.128/2021, para que o benefício idealizado pela lei questionada seja concedido conforme a disponibilidade orçamentária e/ou
- (ii) a suspensão



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da eficácia da Lei nº 14.128/2021, para que o deferimento da compensação pecuniária decorrente da COVID-19 fique condicionada ao cumprimento dos requisitos orçamentários e financeiros estabelecidos na EC nº 109/2021, na LC nº 173/2020 e na LDO/2021;

No mérito, requer a procedência do pedido, com o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei 14.128/2021.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999.

Em suas informações (peça 12), o Senado defendeu a validade constitucional da lei impugnada. Disse que a lei tem abrangência nacional e visa a beneficiar todos os profissionais públicos e privados de saúde que trabalharam no combate à epidemia de Covid-19, sem versar sobre regime jurídico específico de servidores do Executivo, nem promover “*inovação na modelagem orgânica do Executivo federal*”.

Argumentou que o “*encerramento formal*” da vigência do estado de calamidade reconhecido pelo Decreto 6/2020 não impossibilita a previsão de medidas excepcionais “*enquanto ainda perdurarem as condições sanitárias advindas da crise da pandemia de Covid-19*”, como teria definido o STF na ADI 6.625.

Sobre a alegação de afronta ao art. 113 do ADCT e das regras de responsabilidade fiscal, argumentou que o STF, na ADI 6.357, concedeu



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

interpretação conforme a dispositivos da LRF (arts. 14, 16, 17 e 24) a fim de *“afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade”*.

No mesmo sentido teria caminhado a EC 106/2020, cuja previsão do art. 3º, que flexibilizou a observância de determinadas restrições legais, foi inserida no art. 167-D da Constituição (EC 109/2021), *“com comando normativo claro no sentido de excepcionar as limitações legais incidentes sobre a criação de ação governamental que acarrete aumento de despesa relacionada ao enfrentamento da pandemia ou de suas consequências sociais e econômicas”*.

A Câmara dos Deputados também pugnou pela improcedência dos pedidos (peça 18), afirmando que pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Finanças e Tributação, aprovados pelo Plenário daquela Casa, atestaram a obediência às competências constitucionais e à adequação financeira e orçamentária do projeto de lei que resultou na edição do diploma impugnado (peça 18).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento do pedido de cautelar (peça 19).

É este o relatório.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não estão presentes, a princípio, os requisitos que autorizam o deferimento da cautelar.

A Lei 14.128/2021 não trata do regime jurídico de servidores públicos da União, nem visa a interferir nas atribuições de órgãos da administração pública.

É ato com propósito indenizatório de profissionais e trabalhadores da área da saúde em geral (ou seus familiares) que, ao exercerem funções envolvendo o atendimento de pacientes acometidos pela Covid-19, hajam sido gravemente afetados pela doença, ficando permanentemente incapacitados ou vindo a óbito.

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

O pagamento do benefício, estabelecido em prestação única e com valor pré-fixado, dar-se-á com recursos do Tesouro Nacional, repassado ao



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

órgão competente, momento em que se exaure o direito, sem alteração no regime jurídico de eventuais servidores que façam jus ao benefício.

Quanto à alegação de interferência nas atribuições de órgãos públicos federais, o requerente aponta como parâmetro de controle o art. 61, § 1º, II, “e”, que define como de iniciativa privativa do Presidente da República lei que disponha sobre *“criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”*.

A instituição de benefício indenizatório não se enquadra como norma de criação ou extinção de órgão, nem tem esse resultado como consequência. O pagamento da prestação ficará a cargo de órgão já existente e integrante da estrutura pública federal, a quem caberá avaliar a subsunção do caso concreto aos requisitos da norma que o instituiu, na forma de regulamento, como feito em relação a outros benefícios.

O tratamento processual que a Administração dará à execução do pagamento, que se constitui em direito material, não implica interferência ou alteração nas atribuições típicas de seus órgãos, previamente definidas.

Acolher a tese do requerente inviabilizaria a proposição, pelo Legislativo, de qualquer ato normativo que tocasse a esfera jurídica do poder público federal.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Não subsiste, assim, a argumentação de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

O requerente alega, sob outro aspecto, que não houve estimativa do impacto financeiro e orçamentário gerado pelo ato – o qual, além disso, resultaria em renúncia de receita –, e que não há como inserir a criação do benefício no regime excepcional da EC 106/2020.

Ambas as Casas do Congresso Nacional afirmaram, contrariamente, durante o trâmite legislativo e nas informações prestadas nos autos, a adequação financeira e orçamentária do projeto convertido na Lei 14.128/2021, amparada que estaria a instituição do benefício pelo regime excepcional da EC 106/2020, e considerado o entendimento do STF na ADI 6.357.

Em juízo perfunctório e não exauriente, próprio do exame cautelar, tem-se que a lei está abrangida, a princípio, pelo regime excepcional instituído pela EC 106/2020, o que afasta a contrariedade ao art. 113 do ADCT.

O contexto de grave crise sanitária reconhecido pelo Congresso Nacional em março de 2020 (Decreto 6/2020) demandou a elaboração de políticas emergenciais nas várias áreas de atuação do poder público, distintas das concebidas para vigor em período de normalidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A EC 106/2020 instituiu, nesse contexto, “*regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações*”, prevendo procedimentos próprios e ressalvas para cumprimento de normas de gestão administrativa, financeira e orçamentária durante o estado de calamidade pública¹.

Uma das previsões da EC 106/2020 orientou-se no seguinte sentido:

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

A norma foi, posteriormente, mediante a edição da EC 109/2021, inserida no texto constitucional (art. 167-D), com conteúdo similar:

1 A promulgação da EC 106/2020 ensejou o reconhecimento da perda de objeto da ADI 6.357, em que, precedentemente, houvera sido deferida cautelar para flexibilizar normas de adequação orçamentária no contexto da epidemia (arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF, e art. 114, § 4º, da LDO). Embora reconhecendo a prejudicialidade da ação, a Corte ratificou a cautelar deferida, deixando expressa a ampla abrangência, com aplicação nas esferas federal, estadual e municipal, das normas do regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente da epidemia de Covid-19 (ADI 6.357, Rel. Min. Alexandre de Moraes, liminar deferida em 29.3.2020, *DJe* de 31.3.2020). A liminar foi referendada, e o feito extinto por perda de objeto, em 13.5.2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também sofreu alterações, sendo estabelecidas pela Lei Complementar 173/2020 – que estabeleceu o “Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-Cov-2 (Covid-19)” – regras adicionais às do art. 65 para prover os entes federativos das condições necessárias ao enfrentamento da crise, indo do aporte de recursos federais a normas de contenção de gastos desvinculados do combate à epidemia.

Entre as previsões da lei, e no que diz respeito especificamente aos servidores públicos, encontra-se a vedação à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios da criação de auxílios e benefícios, na seguinte extensão:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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

A proibição, estabelecida até 31.12.2021 e com o propósito declarado de conter gastos com pessoal em todas as esferas, contou com algumas ressalvas, como a do § 5º, que dispôs:

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

Tem-se, a princípio, como expressão da vontade legislativa, o propósito, de um lado, de evitar o engessamento da atuação do poder público no enfrentamento à epidemia – e por isso a dispensa da observância de determinadas regras de responsabilidade fiscal – e, de outro, o de amparar aqueles que atuam no combate à doença com maior risco às próprias vida e saúde.

A criação de compensação financeira a grupo severamente atingido pela crise sanitária parece enquadrar-se no propósito normativo de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

enfrentamento das “*consequências sociais e econômicas*” da crise, e não constitui, salvo melhor juízo, despesa de caráter continuado.

É benefício que, individualmente considerado, não se prolonga no tempo, porque pago a cada um de seus beneficiários em prestação única, sem potencial para causar desequilíbrio permanente nas contas públicas.

Para pagamento de auxílio dessa natureza no período de calamidade, a EC 106/2020 e a EC 109/2021 excepcionaram a observância de regras como a do art. 16 da LRF, que dispôs o seguinte:

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

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

É norma com conteúdo idêntico ao do art. 113 do ADCT, segundo o qual “*a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”, também abarcada, portanto, pelo regime excepcional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sobre a validade ou não dos referidos atos como parâmetro para a elaboração de normas relacionadas ao enfrentamento da epidemia, considerado o exaurimento dos efeitos do Decreto que reconheceu formalmente o estado de calamidade, entende-se razoável, em exame cautelar, prestar-se **deferência ao juízo realizado pelo legislador**.

A aprovação de compensação de caráter indenizatório foi inserida no regime fiscal excepcional das ECs 106 e 109 a partir da consideração de que a situação de crise se mantém, sendo o Congresso Nacional, a princípio, o espaço adequado para a avaliação da necessidade de adoção de medidas específicas em razão também do prolongamento dos efeitos da crise sanitária.

Considere-se, ainda, a existência de julgados dessa Corte afirmando o prolongamento da situação de crise, para além do prazo de vigência do Decreto 6/2020, como fator permissivo da manutenção de normas de combate à epidemia.

Ressalte-se, ademais, que a mera existência de ações judiciais em que se postula a compensação financeira conferida pela Lei 14.128/2021 não é suficiente para o reconhecimento do risco na demora do provimento judicial (*periculum in mora*). Isso porque, o exercício do direito fundamental de acesso



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ao Judiciário não representa automática repercussão dos ônus financeiros da medida postulada. É dizer, o simples exercício do direito de ação não significa reconhecimento do direito vindicado a caracterizar os respectivos impactos financeiros, uma vez que apenas potenciais e em fase latente.

Assim, não demonstrou o requerente quadro de insegurança jurídica ocasionado pela aplicação das normas para os fins questionados, o que não se caracteriza apenas na afirmação de que *“existe, no âmbito das diversas Seções Judiciárias Federais, uma quantidade crescente de ações judiciais propostas por profissionais de saúde ou seus herdeiros em face da União com o escopo de obter a condenação do ente público ao pagamento da compensação financeira prevista na Lei nº 14.128/2021”*.

A determinação de suspensão nacional de processos em curso, no controle abstrato de constitucionalidade, é medida excepcional que pressupõe a existência de estado de insegurança jurídica quanto à validade constitucional da norma impugnada.

É necessário, portanto, que o requerente demonstre a existência de dúvida razoável acerca da constitucionalidade da norma, da qual se extraia a necessidade de paralisação de todas as ações que discutam a mesma matéria, como medida de segurança jurídica e de economia processual.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nos mesmos moldes da ação declaratória de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito fundamental — das quais se retira o fundamento legal que possibilita, por analogia, a determinação de suspensão nacional de processos em ação direta de inconstitucionalidade —, é preciso que o requerente demonstre

(...) a ocorrência, em proporções relevantes, de dissídio judicial, cuja existência — justamente em função do antagonismo interpretativo de que dele resulta — faça instaurar, ante a elevada incidência de decisões que consagram teses conflitantes, verdadeiro estado de insegurança jurídica, capaz de gerar cenário (...) de grave incerteza quanto a validade constitucional de determinada lei ou ato normativo.

(ADC 8/DF e ADPF 249-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 4.4.2003 e DJe de 1º.9.2014)

Assim, não se tem por evidenciada situação de insegurança jurídica suficiente para autorizar a determinação excepcional de suspensão nacional de processos pela mera circunstância de haver crescente número de ações na Justiça Federal postulado a compensação financeira da Lei 14.128/2021.

A confirmar a ausência de *periculum in mora*, sob outro aspecto, considere-se que o art. 4º da lei estabelece a concessão da compensação após análise e deferimento na via administrativa, “na forma de regulamento”, que



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ainda virá, além de prever o pagamento à conta de dotações próprias e “*de acordo com a programação financeira da União*”.

Sem prejuízo de análise mais detida da controvérsia quando do exame de mérito, com consideração das discussões em torno da possibilidade de pagamento da compensação financeira em face da possível persistência do contexto de crise sanitária, parece, por ora, não ser caso de suspender os efeitos da Lei 14.128/2021.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo indeferimento do pedido de cautelar, sem prejuízo de melhor exame da matéria por ocasião da manifestação sobre o mérito.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA