Supremo Tribunal Federal, Covid-19 e as finanças públicas*

Federal Supreme Court, Covid-19 and public finances

*Daniel Wei Liang Wang***
*Luiz Fernando Gomes Esteves****
*Gabriela Fischer Armani*****

RESUMO

A Covid-19, com seu devastador impacto sobre a saúde e a economia, também afetou as finanças públicas. Este artigo trata sobre a jurisprudência do STF durante a pandemia em casos relativos às normas que disciplinam as finanças públicas. Com o auxílio computacional, foi realizada a coleta sistemática e exaustiva das decisões da Corte sobre: dívidas de

* Artigo recebido em 10 de junho de 2022 e aprovado em 24 de outubro de 2022. DOI: https://doi.org/10.12660/rda.v282.2023.89353.

** Doutor em direito pela London School of Economics and Political Science (LSE). Mestre em filosofia e políticas públicas pela LSE. Mestre em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em ciências sociais pela USP. Bacharel em direito pela USP. Foi professor de saúde e direitos humanos no Departamento de Direito da Queen Mary University of London e *research postdoctoral fellow* no Departamento de Direito da LSE, onde lecionou direitos humanos. Atualmente, é professor da Fundação Getulio Vargas de São Paulo. E-mail: daniel.wang@fgv.br.

*** Doutor em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Professor assistente do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper). E-mail: luizfge@insper.edu.br.

**** Mestra em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente é pesquisadora no Departamento de Ciência Política de Princeton University. E-mail: gabrielafarmani@gmail.com.

entes subnacionais com a União, precatórios, regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, uso de verbas para o combate à pandemia, gastos com funcionalismo público e normas estaduais sobre emendas parlamentares. A análise qualitativa desse material trouxe como principais achados que (a) a excepcionalidade do contexto da pandemia foi fundamento para diversas decisões em matéria orçamentária; (b) muitas mudanças legislativas nessa área regulamentavam situações que já estavam sendo discutidas pelo STF e a sua atuação pode ter motivado algumas dessas mudanças; e (c) o STF tendeu a atender demandas de desoneração financeira por parte de entes subnacionais, ainda que às custas da União.

PALAVRAS-CHAVE

Supremo Tribunal Federal (STF) — Covid-19 — finanças públicas — precatórios — dívidas de entes federativos

ABSTRACT

The devastating impact of Covid-19 on public health and the economy has also affected the public budget. This article analyses the decisions made during the pandemic by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) in cases related to the public finance rules in Brazil. With the support of data science, we carried out a systematic and exhaustive collection of the STF's decisions on the following issues: debts of local governments with the Federal government, court-ordered public debts (*precatórios*), budget discipline and fiscal rules, allocation of public funds to respond to the pandemic, state legislation on parliamentary amendments to the public budget. The qualitative analysis of the relevant material shows that: (a) the exceptionality of the pandemic context was the basis for several decisions on these issues; (b) many legislative changes in this area addressed issues that were already being decided by the STF and its rulings may have motivated some of these legislative changes; and (c) the STF has tended to alleviate the budgetary pressure on subnational governments, even if at the expense of the Federal government.

KEYWORDS

Brazilian Federal Supreme Court — Covid-19 — public finance — public budget — public spending — public debt

Introdução

A pandemia de Covid-19 provocou uma devastadora crise sanitária que custou a vida de mais de 600 mil pessoas no Brasil,[1] e uma gravíssima crise econômica e social com a retração da economia e o aumento do desemprego e da pobreza e miséria. A concomitância dessas diversas crises demandou uma atuação incisiva do Estado, o que resultou no aumento significativo no gasto com o sistema de saúde, com proteção social e com medidas para manutenção de atividade econômica, emprego e renda.[2]

No âmbito federal, o orçamento executado do Ministério da Saúde saltou de R$ 114 bilhões em 2019 para R$ 150 e R$ 152 bilhões, respectivamente, em 2020 e 2021.[3] O gasto total do governo federal com a pandemia em 2020 e 2021 é calculado em mais de R$ 641 bilhões, e aproximadamente metade disso foi direcionado ao Auxílio Emergencial, um programa de auxílio a trabalhadores sem vínculo formal de emprego.[4]

Esse aumento nos gastos públicos foi concomitante a uma queda abrupta na arrecadação devido à retração econômica (o Produto Interno Bruto brasileiro de 2020 retraiu 4,1% em comparação com 2019)[5] e às medidas de apoio governamental à economia na forma de incentivos fiscais. A combinação de maior despesa e queda na arrecadação levou ao aumento impressionante do déficit primário do governo federal de R$ 95 bilhões em 2019 para R$ 743 bilhões em 2020.[6]

Esse choque sobre as finanças públicas, como esperado, forçou mudanças no direito, e nas regras orçamentárias em particular. Vale lembrar que o Decreto Legislativo nº 6, de 20/3/2020, que reconhece o estado de calamidade

---

1 OUR WORLD IN DATA. Covid-19 data explorer, Coronavirus (Covid-19) deaths. Disponível em: www.ourworldindata.org/covid-deaths. Acesso em: 6 fev. 2022.

2 TONETO, Rodrigo; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. *Salvando vidas e a economia: a importância dos gastos públicos na crise causada pela Covid-19* (Nota de Política Econômica n. 009). Made/USP, 2021.

3 Dados do Portal da Transparência. Disponível em: https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019. Acesso em: 10 mar. 2022.

4 Dados do Portal Siga Brasil. Disponível em: https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral. Acesso em: 10 mar. 2022.

5 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *World economic outlook*. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021. Acesso em: 10 mar. 2022.

6 INSTITUTO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Carta de conjuntura*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/02/impactos-da-pandemia-sobre-os-resultados-recentes-das-contas-publicas/. Acesso em: 20 mar. 2022.

pública no Brasil decorrente do coronavírus (e ao qual se vinculam diversas normas relevantes relativas à pandemia, como a Lei nº 13.979/2020 — a "Lei da Covid-19"), foi editado especificamente para relaxar os limites orçamentários impostos na Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)). Portanto, pode-se dizer que a adaptação do orçamento público à pandemia surge com o reconhecimento da gravidade da crise sanitária.

Outras medidas legislativas foram tomadas para adequar o orçamento público à nova realidade. Entre elas, destacam-se a Lei Complementar nº 173/2020 e as Emendas Constitucionais (EC) nºs 109, 113 e 114 de 2021. A primeira, de 27/5/2020, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus no Brasil. Ela altera, entre outras normas, a Lei Complementar nº 101/2000 (a LRF) e estabelece medidas de desoneração fiscal de entes federativos. As demais, por sua vez, regulam e flexibilizam os prazos para pagamento de precatórios, liberando recursos significativos para os entes em momento de crise.

Questões relativas ao orçamento público na pandemia também foram objeto de disputas judiciais, muitas delas dirimidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Porém, a jurisprudência da Corte nessas questões ainda é muito pouco conhecida se comparada às decisões sobre medidas de prevenção de contágio e de proteção social durante a pandemia.[7] Existe, portanto, uma lacuna importante na literatura sobre a atuação do STF durante a pandemia de Covid-19 que o presente artigo pretende preencher.

Para tanto, este artigo, primeiro, buscará identificar de forma exaustiva as decisões do STF relativas ao orçamento e às finanças públicas em que houve

---

[7] Sobre esses temas, ver, por exemplo: BIEHL, João; PRATES, Lucas; AMON, Joseph. Supreme Court v. necropolitics: the chaotic judicialization of Covid-19 in Brazil. *Health and Human Rights Journal* (HHR), v. 23, n. 1, p. 151-162, jun. 2021. Disponível em: https://www.hhrjournal.org/2021/06/supreme-court-v-necropolitics-the-chaotic-judicialization-of-covid-19-in-brazil/. Acesso em: 4 abr. 2022; BOTTINI FILHO, Luciano. Covid-19 Through Brazilian courts: the deserving and the undeserving vulnerable. *German Law Journal*, v. 22, n. 6, 2021. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/covid19-through-brazilian-courts-the-deserving-and-the-undeserving-vulnerable/D7D4F5BD619BC47B47B9586704FD2040. Acesso em: 4 abr. 2022; ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e Covid-19. *Rev. Direito Práx.*, v. 12, n. 3, jul./set. 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61888; GODOY, Miguel Gualano; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. *Rev. Direito Práx.*, v. 12, n. 3, jul./set. 2021. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730. Acesso em: 28 set. 2022; DIAS, Roberto; TEDESCO, Thomaz Fiterman. Covid-19, direitos sociais trabalhistas e jurisprudência da crise. *Revista Direito Público*, v. 17, n. 96, 2021. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v17i96.4444.

alguma menção à pandemia de Covid-19 até 23/6/2021, quando a coleta se encerrou. Essa tarefa se realizou com o apoio da ciência de dados e da inteligência artificial. Embora diversas decisões relativas ao dever de realizar políticas públicas durante a pandemia suscitem discussões sobre orçamento (por exemplo, sobre custeio de Unidades de Tratamento Intensivo[8] ou criação de programas de assistência social),[9] elas não serão analisadas no presente texto. O foco aqui será limitado às decisões que discutem normas que regulam as finanças públicas. Essas decisões foram divididas nos seguintes temas: dívidas de entes subnacionais com a União, precatórios, regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, repasse de verbas para o combate à pandemia e normas estaduais sobre emendas parlamentares.

Em seguida, o artigo buscará entender como o STF se posicionou com relação a essas disputas. Apresentaremos, para cada uma dessas esferas, o panorama das decisões tomadas avaliando contexto, características, padrões e variações das decisões. O artigo buscará responder às seguintes perguntas: (i) a pandemia aparece como circunstância excepcional que justifica determinadas posições jurisprudenciais?; (ii) o STF foi deferente às reformas nas regras orçamentárias advindas do Legislativo?; e (iii) como conflitos federativos, que marcaram as políticas de resposta à Covid-19 no Brasil,[10] manifestaram-se em disputas relativas ao orçamento no STF e como eles foram resolvidos pela Corte?

Essas são perguntas importantes para uma compreensão mais ampla de como a pandemia afeta as decisões e argumentações do STF, a relação entre os Poderes durante a crise e a organização federativa do estado brasileiro. Outros trabalhos sobre a atuação do STF durante a pandemia tentaram responder a essas perguntas, mas, como mencionado, não se dedicaram a decisões sobre regras orçamentárias.

Alguns resultados desta pesquisa merecem destaque. Primeiro, o contexto excepcional da pandemia foi frequentemente mencionado nas decisões do STF para fundamentar suas decisões. Muitas vezes, era o principal, ou mesmo o único, argumento. Isso indica elementos de uma "jurisprudência da crise" em que o contexto tem um peso grande na decisão e o tribunal

---

8 ACO 3.473, ACO 3.474, ACO 3.475, ACO 3.478 e ACO 3.483.

9 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 56, ADPF 672.

10 ABRUCIO, Fernando et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

pensa de forma pragmática nas consequências de suas escolhas.[11] Segundo, não apenas muitas das mudanças legislativas relativas ao orçamento público motivadas pela pandemia foram questionadas no STF, mas muitas delas regulamentam situações que já estavam sendo discutidas e decididas pelo próprio tribunal. Em alguns temas, há indícios de que o STF não foi apenas instância de controle de medidas legislativas, mas motivou muitas delas, o que aponta para um protagonismo do tribunal também nesse tema. Terceiro, o STF tendeu a atender demandas de desoneração financeira por parte de entes subnacionais motivadas pela Covid-19. Esse achado complementa as análises que, olhando decisões em matéria de políticas para prevenção e tratamento de Covid-19, concluíram que o STF atuou de forma a garantir a competência legal e as condições materiais para a atuação desses entes durante a crise.[12] Em suma, os dados revelam uma dimensão da atuação do STF que, embora pouco notada e discutida pela literatura, teve papel central para a resposta do Estado brasileiro à crise sanitária, econômica e social causada pela pandemia.

1. Metodologia

Este artigo faz parte de um projeto maior que busca analisar toda a jurisprudência do STF relacionada com a Covid-19. Técnicas de automatização foram utilizadas para a coleta das decisões e para a sua primeira classificação por afinidade temática. Foi construído um banco de dados com a totalidade das decisões tomadas pelo STF entre 15/1/2020, quando foi registrada a primeira decisão relacionada com a Covid-19, e 23/6/2021, quando a coleta foi encerrada e as análises do material iniciadas. Cortes temporais são necessários para viabilizar pesquisas, mas também as limitam. Porém, o período coberto nesse estudo abrange o início da pandemia e as duas ondas quando o número

[11] LEAL, Fernando. O Supremo e a pandemia: é preciso uma jurisprudência da crise? *Jota*, São Paulo, 1º abr. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/stf/supra/stf-pandemia-crise-jurisprudencia-01042020. Acesso em: 28 set. 2022.

[12] GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Paula; CADEDO, Matheus. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 115, n. 47, 2021; LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. *Cadernos de Gestão Pública*, v. 27, n. 87, 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83851/80618. Acesso em: 28 set. 2022; WANG, Daniel et al. O STF e as medidas para prevenção e tratamento da Covid-19. *Revista DireitoGV* (no prelo).

de mortos e hospitalizações atingiu os níveis mais elevados e, portanto, os litígios eram provavelmente mais frequentes e dramáticos. Ele abarca também o período de ampliação do acesso às vacinas, que levaram ao arrefecimento da crise sanitária.

A primeira etapa para a construção desse banco foi a elaboração de um programa (escrito em *python*) para realizar consultas automatizadas na ferramenta de pesquisa de decisões do STF.[13] Por meio do programa, foram realizadas consultas na ferramenta do STF com os termos "corona", "covid" e "pandemia". O programa também combina os resultados das pesquisas com os termos em uma planilha, eliminando duplicidades.

A coleta de decisões resultou em 5.841 entradas no banco de dados. Esse material foi analisado de forma exploratória com algoritmos de aprendizado de máquina não supervisionado. O objetivo desse algoritmo foi criar grupos de documentos (*clusters*) de acordo com padrões encontrados no conjunto de palavras que compõem as decisões. O primeiro achado foi que cerca de 80% das decisões tratavam de matéria penal, o que será trabalhado em outro texto. As 1.139 decisões restantes passaram por outras rodadas de "clusterização". A partir dos novos *clusters* encontrados e do interesse da equipe de pesquisa, as decisões foram agrupadas em torno de temas. Posteriormente, cada *cluster* foi analisado pela equipe de pesquisa para conferir sua acurácia e reclassificar decisões se necessário. Foram excluídos os falsos positivos (casos que não possuem qualquer relação com a pandemia) e os casos com tramitação em segredo de justiça, resultando em 1.125 casos para análise.

Entre todas as decisões coletadas e classificadas, o presente texto analisará aquelas relativas às normas que regulam as finanças públicas. Como se verá em seguida, essas decisões foram divididas em cinco temas para análise. Ao todo, o artigo cobre um universo de 150 decisões, concentradas em 104 ações.

A computação e a inteligência artificial possibilitaram a coleta sistemática e célere de uma quantidade grande de dados. Elas também permitiram uma primeira classificação automatizada das decisões mapeadas, agrupando-as de acordo com suas similaridades temáticas (*clusters*), o que agilizou o trabalho realizado pela equipe de pesquisa de checar as classificações e agrupar ou dividir *clusters* de acordo com os interesses da pesquisa. Portanto, reduziram o risco de erro e vieses na coleta ao torná-la mais sistemática, e trouxeram

[13] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Pesquisa de jurisprudência — STF*. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search. Acesso em: 13 out. 2021.

ganhos de escala e tempo que permite à pesquisa trabalhar com o universo ao invés de amostras.

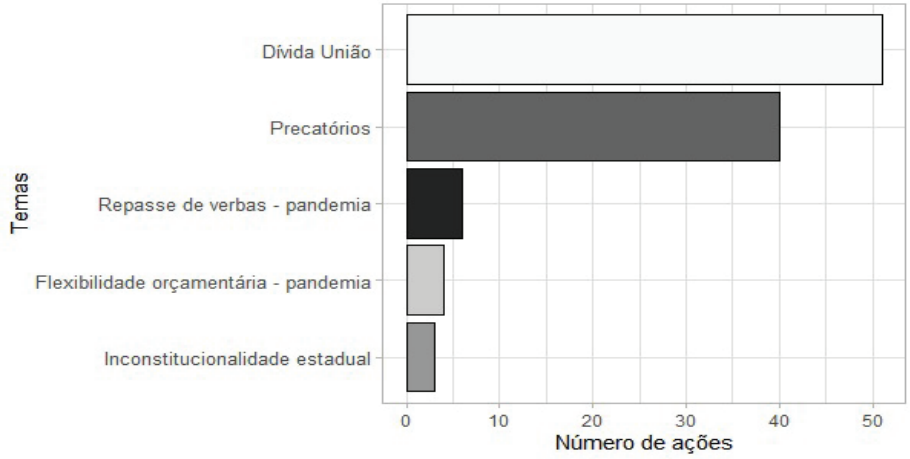
Por fim, cumpre registrar outra escolha metodológica adotada neste texto: a cada vez que uma decisão foi tomada por um só ministro, optamos por individualizar a posição, especificando quem a proferiu. Como será exposto nos itens subsequentes, as decisões do tribunal analisadas neste artigo foram, em grande parte, monocráticas. Ademais, algumas questões tiveram decisões concentradas em um ou poucos ministros. Uma vez que se trata de decisões recentes, as quais nem sempre gozam de entendimento consolidado pelo tribunal, entendemos que essa informação é relevante para esclarecer quem dentro do STF tem um certo entendimento sobre um determinado assunto.

2. Análise agregada das decisões

As ações dentro do escopo do presente texto foram divididas em seis grandes temas:[14] (a) dívidas de entes subnacionais com a União ("Dívida União"); (b) pagamento de precatórios ("Precatórios"); (c) flexibilização de regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal ("Flexibilidade orçamentária — pandemia"); (d) repasse de verbas para enfrentamento da pandemia ("Uso de verbas — pandemia"); e (e) inconstitucionalidade de legislações estaduais relacionadas com temas de orçamento: pedidos de suspensão de pagamento de emendas parlamentares em razão de sua inconstitucionalidade ("Inconstitucionalidade estadual"). O gráfico seguinte apresenta o número de ações ajuizadas em cada um dos temas.

[14] Para introduzir o universo analisado, optou-se por agrupar as decisões de acordo com a ação em que ocorreram, uma vez que diferentes decisões em uma mesma ação poderiam desequilibrar a comparação de classes processuais, autoria e temas identificados em favor das ações nas quais houve mais decisões.

Gráfico 1
Ações no STF relacionadas com orçamento por tema

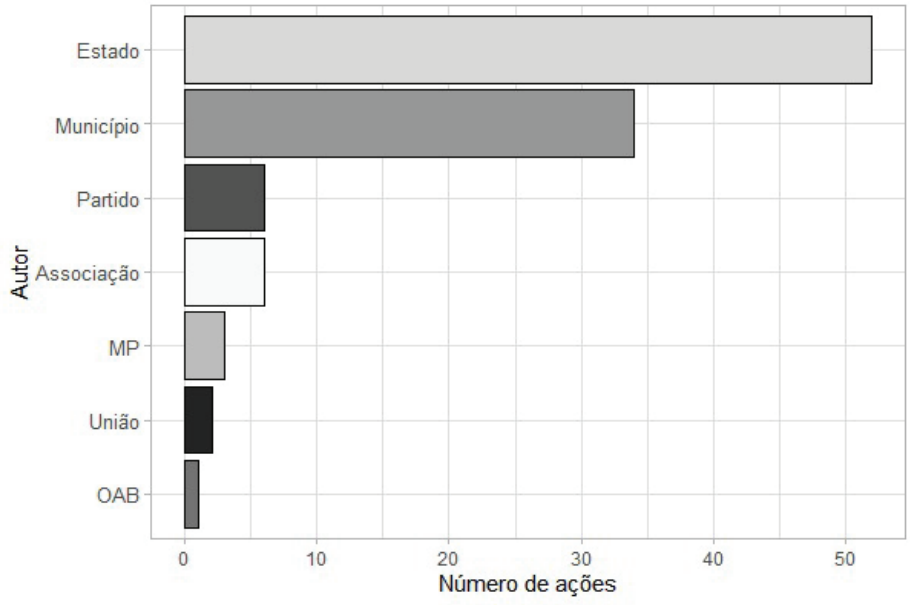


Fonte: Elaboração própria.

As ações relativas a dívidas dos entes subnacionais com a União (51 ações, nas quais ocorreram 81 decisões) e o pagamento de precatórios (40 ações e 42 decisões) respondem, juntas, por 87,5 % das ações e 82% das decisões analisadas. Isso indica a centralidade das discussões relativas à possibilidade de desoneração financeira de entes federativos.

A seguir, apresentamos a distribuição das ações por autoria da demanda.

Gráfico 2
Distribuição das ações de acordo com a parte autora



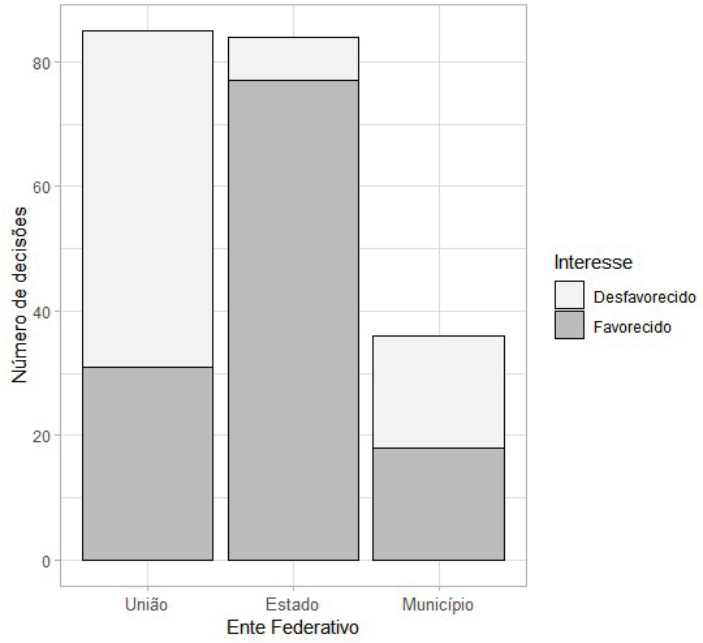
Fonte: Elaboração própria.

Do gráfico 2, é possível verificar que os litigantes que mais buscaram o STF para resolver demandas de orçamento e finanças públicas durante a pandemia foram estados e municípios: 51 e 34 ações ajuizadas, respectivamente. Essas ações geraram 89 decisões em ações movidas por estados e 37 em ações movidas por municípios, totalizando 84% das 150 decisões analisadas.

O gráfico 3 mostra em que medida as decisões favoreceram, ou não, os principais litigantes: municípios, estados e União. Os estados foram os entes que tiveram mais interesses atendidos: houve decisão favorável ao estado em 77 decisões. Em apenas sete decisões foi possível afirmar que estados foram desfavorecidos, indicando a tendência do STF de favorecer interesses estaduais nas ações orçamentárias quando estes estavam presentes. Com relação aos municípios, em 18 decisões houve favorecimento e, em outras 18, desfavorecimento de postulações favoráveis a interesses municipais. A União, por sua vez, figurou como a esfera de governo cujos interesses foram mais vezes desfavorecidos por decisões do STF: das 85 decisões em que se reputou

haver interesses da União em jogo, em 54 eles restaram desfavorecidos. Essas variações poderão ser mais bem compreendidas a partir da análise temática realizada nas seções seguintes.

Gráfico 3
STF e interesses de entes federativos[15]



Fonte: Elaboração própria.

3. Dívidas de entes subnacionais com a União

Na década de 1990, a União assumiu e refinanciou dívidas de estados e municípios, tornando-se credora dessas dívidas. Ela também aprovou reformas como o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) em 1997

[15] O número total de decisões em cada coluna do gráfico 3 corresponde à soma do número de decisões em que houve interesse da esfera de governo favorecida e desfavorecida. Quando reputamos não ser aplicável avaliar se havia interesse direto do ente federativo, as ações não integram a coluna do ente. Por isso, a coluna relacionada com interesses de municípios tem n = 36, a coluna relacionada com interesses estaduais tem n = 84 e a coluna relacionada com interesses da União tem n = 85. Em uma mesma ação, pode haver interesses de duas ou mais esferas federativas, casos em que elas integram mais de uma coluna do gráfico.

e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 para reduzir a indisciplina fiscal e o endividamento dos estados.[16] Contudo, no período recente, diversos estados apresentaram grave descontrole sobre suas contas[17] e passaram a alegar dificuldade para pagarem suas dívidas com a União.

Ao menos desde 2015, estados começaram a obter liminares no STF para renegociar dívidas, flexibilizar medidas de ajuste fiscal ou penalizações previstas em contratos com a União. Em 2016, era tamanha a relevância do STF na controvérsia que o próprio ministro da Fazenda dirigia-se ao tribunal para defender as posições do Executivo federal, e pactuações entre as partes eram intermediadas por ministros do tribunal.[18]

Um levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), cobrindo o período de 2009-19, identificou 25 ações no STF referentes a dívidas de entes subnacionais com a União, que discutiam o pagamento de quase R$15 bilhões no total, e apontou para uma tendência de as decisões serem em desfavor da União.[19] Em texto dedicado ao estudo dos conflitos federativos entre estados e União, Dantas analisou as ações cíveis originárias (ACO) julgadas pelo tribunal entre 1988 e 2019. Nas 615 ACOs em que o STF reconheceu o conflito federativo, ao menos 546 discutiam aspectos financeiros da relação entre os entes federativos. A maioria das ações era de autoria dos estados (92,7%), e nessas ações os estados contavam com decisões favoráveis em 76,6% dos casos.[20]

As contribuições sintetizadas anteriormente permitem concluir ao menos três dimensões da presença do Judiciário em disputas federativas relacionadas com finanças públicas. Primeiro, a litigância no tema é anterior à

---

16 LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 47, p. 89-90, out. 2011.

17 BASTOS, Fernando Bertoletti. Estados federativos, cortes supremas e dívidas estaduais: um estudo do efeito de decisões recentes do STF sobre a credibilidade das medidas de ajuste fiscal implementadas ao longo da década de 1990. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 44, p. 50-84, dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.22456/0104-6594.95288.

18 Ibid.; BRASIL. Ministro Fachin reúne governadores e ministro da Fazenda para debater repactuação de dívidas. *Notícias STF*, Brasília, 19 abr. 2016.

19 Tribunal de Contas da União. Acórdão 2591/2021 (2021).

20 DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ADO. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 2, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201964. É importante frisar que, apesar de se relacionar com o texto da autora, que também investiga conflitos federativos em ACO, as classificações adotadas pela autora em seu trabalho são diferentes das que utilizamos ao longo do trabalho. Em nosso trabalho classificamos as decisões como favoráveis ou desfavoráveis aos entes federativos, sem considerações sobre a análise do mérito do caso. Por exemplo, se um caso foi proposto pelo estado contra a União, e o STF extinguiu o processo sem resolução de mérito, por entender, por exemplo, que a parte não era legítima, nós consideramos que essa decisão foi contrária aos interesses do estado.

pandemia. Segundo, o STF tem sido ator relevante no tema de renegociação de dívidas de entes subnacionais. Terceiro, dados indicam uma tendência do STF de favorecer os estados em disputas com a União em temas de finanças públicas.[21]

Esse é um pano de fundo interessante para analisar a questão das dívidas de estados com a União no contexto da pandemia. As respostas à pandemia no Brasil foram marcadas por um intenso e frequente conflito federativo sobre a quem compete dispor sobre medidas relativas ao combate à crise sanitária, como vacinação e distanciamento social.[22] Muitos desses conflitos foram levados ao STF e suas decisões tenderam a garantir poder de decisão para os entes subnacionais, muitas vezes limitando o poder da União. Nessa linha, destacam-se decisões como a tomada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.341, em que o Supremo afirmou a competência e autonomia de estados e municípios para atuarem, de forma comum e concorrente com a União, no combate à pandemia.

Todavia, como afirma Fernanda Dias Menezes de Almeida, "[…] atribuir competências significa conferir poderes, mas também deveres, para cujo cumprimento é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes".[23] Tendo em conta essa observação, um questionamento relevante é se a atribuição da competência aos estados e municípios para legislar e executar ações no combate à pandemia foi acompanhada de decisões do STF que reconheceram a necessidade de dar condições financeiras para que os entes federados executassem tais medidas, ainda que em detrimento dos interesses da União. Um aspecto relevante para responder a essa pergunta diz respeito

---

[21] Essa tendência descentralizadora não parece ser a tendência em outros campos. Analisando os resultados de ações julgadas em controle concentrado pelo STF durante a pandemia, Leoni conclui que mesmo durante a pandemia o tribunal apresentou tendência centralizadora. Fernanda Leoni, O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19, op. cit. A conclusão da autora difere de outros trabalhos que investigaram o comportamento decisório do STF em outros períodos da pandemia da Covid-19 e que apontaram para a tendência descentralizadora, como OLIVEIRA, Vanessa Elias; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, p. 1-44, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055; DANTAS, Andréa de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de COVID-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? Dossiê Especial Covid-19. *RDP*, v. 17, n. 96, p. 37-64, nov./dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v17i96.4511

[22] Daniel Wang et al., *O STF e as medidas para prevenção e tratamento da Covid-19*, op. cit.

[23] ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 15.

às ações relativas ao pagamento das dívidas dos entes subnacionais com a União, em que se pede a desoneração financeira daqueles às custas deste.

A análise dessas ações será dividida em duas fases, o que permite (a) visualizar de forma mais nítida que a resposta legislativa veio após (e, talvez, em reação a) decisões do STF sobre a matéria e (b) analisar como o STF responde à mudança legislativa nos julgamentos sobre o tema.

3.1 Primeira fase: do início de 2020 até a aprovação do Plano Federativo de Enfrentamento à Pandemia (Lei Complementar nº 173/2020)

A primeira fase do acionamento do STF ocorreu logo após o início da pandemia. Antevendo um cenário de crise sanitária que teria reflexos em suas finanças, os estados buscaram o STF para pedir a suspensão do pagamento de dívidas que deviam à União ou a instituições financeiras federais, como o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A primeira ação dentro da presente pesquisa que chegou ao STF com esse tema foi a Ação Civil Originária (ACO) nº 3.363, em 22/3/2020. Nessa ação, o estado de São Paulo pedia que o STF autorizasse a suspensão no pagamento das parcelas de uma dívida, inclusive de uma que venceria no dia seguinte à distribuição da ação, em função da pandemia. O estado argumentava que a crise ocasionada pelo novo coronavírus imporia aumento nos gastos com saúde e que as restrições impostas para evitar a propagação do vírus atingiriam atividades econômicas do estado. O ministro Alexandre de Moraes, em decisão liminar proferida no mesmo dia, deferiu a suspensão do pagamento da dívida pelo estado por 180 dias, exigindo que o estado comprovasse que os valores poupados seriam empregados para o combate à pandemia. A decisão destacou a gravidade da pandemia e a necessidade de proteção do direito à vida.

Em seguida, outros estados buscaram o STF com os mesmos fundamentos. Nesses casos, o ministro Alexandre de Moraes decidiu de forma parecida na fundamentação jurídica e no tempo de resposta. Nesse sentido, as ACOs nºs 3.365 (Bahia), 3.366 (Maranhão), 3.367 (Paraná), 3.368 (Paraíba), 3.369 (Pernambuco), 3.370 (Santa Catarina), 3.371 (Mato Grosso), 3.372 (Acre), 3.373 (Pará), 3.374 (Alagoas), 3.375 (Espírito Santo), 3.376 (Amapá), 3.377

(Rondônia), 3.378 (Rio Grande do Norte), 3.379 (Mato Grosso), 3.380 (Sergipe), 3.381 (Bahia), 3.382 (Mato Grosso), 3.384 (Santa Catarina) e 3.390 (Distrito Federal).

Ainda no primeiro momento, outras decisões foram tomadas pelo ministro Alexandre de Moraes nas mesmas ações que já contavam com o deferimento de liminar. Em alguns casos, os estados pediam a extensão da liminar para outros contratos ou para um maior prazo. Em outros, a União tentou contornar a decisão tomada pelo STF impondo sanções aos estados pelo não pagamento de dívidas, dificultando que tais estados obtivessem financiamentos para sanar suas finanças, o que motivou os estados buscarem novamente o tribunal. Em geral, os pedidos foram deferidos pelo relator nas duas situações.

Essas ações traziam um conflito federativo, que se confundia com a própria competência do STF. As ACOs têm como objeto a resolução de conflitos entre a União e os estados e o Distrito Federal (DF). Porém, os conflitos nessas ACOs não envolviam propriamente um conflito de competência, mas uma disputa financeira sobre o pagamento de dívidas e seus prazos.

Como se verá a seguir, essas ACOs foram extintas em uma segunda fase, uma vez que a questão jurídica subjacente foi endereçada pelo Plano Federativo de Enfrentamento à Pandemia (Lei Complementar nº 173/2020), o que levou os estados a renunciarem ao direito em que se fundavam as ações.

3.2 Segunda fase: o Plano Federativo de Enfrentamento à Pandemia

A Lei Complementar nº 173, publicada em 27/5/2020, estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-CoV-2 (Covid-19) e altera, entre outras normas, a Lei Complementar nº 101/2000 (a "Lei de Responsabilidade Fiscal"). O programa é composto de três eixos: i) a suspensão dos pagamentos das dívidas contratadas entre a União e estados, Distrito Federal ou municípios; ii) a reestruturação de operações de crédito interno e externo com o sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; iii) a entrega de recursos da União, a título de auxílio financeiro para a adoção de ações de enfrentamento ao Covid-19, aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal durante o exercício de 2020.

Além dos três eixos do Programa de Enfrentamento à Covid-19, a Lei Complementar também promoveu, em seus artigos 7º e 8º, alterações e

complementações à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Ela estabeleceu a nulidade de atos que aumentassem despesas com pessoal que não atendessem a determinadas exigências e proibiu, até 31/12/21, entre outras medidas, reajustes ou vantagens a servidores públicos ou aumentos nos quadros do funcionalismo público.

Quanto ao primeiro eixo, relativo à suspensão de dívidas, o programa prevê uma série de medidas correlatas, tais como o impedimento da execução pela União de garantias decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os demais entes federativos e a aplicação "preferencial" dos recursos resultantes da suspensão das dívidas em ações de enfrentamento da pandemia. Além disso, o programa prevê que valores não pagos anteriores a março de 2020 em razão da concessão de liminar em ação judicial poderiam receber o mesmo tratamento alcançado a valores do exercício de 2020, desde que o ente beneficiado pela liminar renunciasse à ação, nos termos do art. 2º, § 6º. Tal medida foi justificada no parecer do relator senador Davi Alcolumbre como necessária para garantir "a isonomia entre todos os entes, tenham ou não obtido liminar, dando-lhes um tratamento mais favorável do que aquele que obteriam do Judiciário".[24]

Com base nessa possibilidade, dezenas de entes federados ingressaram com pedidos de renúncia nas ACOs mencionadas na seção anterior, que discutiam o pagamento de dívidas à União cujos valores não pagos eram relativos a períodos anteriores ao exercício de 2020.[25] Em todas essas ações, já havia liminar concedendo o pedido.

Nesse aspecto, cumpre destacar a existência de interação entre a atuação do STF e a legislação produzida pelo Congresso. Entre as alternativas trazidas pela lei para adaptar as finanças públicas ao contexto da pandemia, está a suspensão do pagamento das dívidas, condição que vinha sendo alcançada pelos entes subnacionais via STF nos primeiros meses de pandemia. Além disso, a LC nº 173/2020 previa a faculdade de tratamento mais benéfico aos entes que renunciassem àquelas ações judiciais, sugerindo que o pronto atendimento pelo STF deste pleito pode ter contribuído para que o benefício

[24] SENADO FEDERAL. *Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019*. p. 10. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8102276&ts=1640120722537&disposition=inline. Acesso em: 12 fev. 2022.

[25] Além das ACOs mencionadas na seção anterior, também houve homologação de pedido de renúncia na ACO 3.387, ajuizada pelo estado do Tocantins. Nessa ação, as partes estavam em tratativas de acordo e, até o momento do pedido de renúncia, não havia liminar concedida para a suspensão de dívidas. Após a promulgação da LC nº 173/2020, a parte autora pediu a renúncia que, assim como nos demais casos, foi homologada.

fosse estabelecido em lei. Ainda que não se possa afirmar que as liminares do STF levaram à aprovação da LC nº 173/2020, certamente a atuação do tribunal estava entre as preocupações do Legislativo.

Os casos nessa segunda fase podem ser divididos em dois grupos que serão analisados separadamente: as decisões relativas à constitucionalidade da LC nº 173/2020 e as que tratam sobre dívidas de entes subnacionais com a União fora do escopo da LC º 173/2020.

3.2.1 Constitucionalidade da LC nº 173/2020

A LC nº 173/2020 foi tema de 11 decisões em sede de ADI em 2020.[26] Houve decisão de mérito apenas em quatro ações, que foram julgadas em conjunto em 15/3/2021, com decisão unânime no plenário virtual pela improcedência de todas.

A primeira, a ADI nº 6.442, questionava a exigência de renúncia a ações judiciais para que o ente fizesse jus à suspensão do pagamento, o que violaria o pacto federativo, o devido processo legal e os princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. O STF, porém, considerou que não havia ofensa ao direito de ação ou ameaça à estabilidade federativa, uma vez que a aceitação do benefício condicionado à renúncia de uma pretensão judicial era facultativa a cada ente. Ademais, o STF entendeu que não lhe cabia intervir na matéria, pois teria competência apenas para atuar em conflitos entre entes que representassem risco ao equilíbrio federativo, e não em questões estritamente processuais e patrimoniais.

As ADIs nºs 6.447, 6.450 e 6.525, por sua vez, questionavam as limitações de gastos com funcionalismo público. As ADIs sustentaram haver violações aos princípios da separação dos poderes, da autonomia federativa, da eficiência, da proporcionalidade e da proibição de retrocesso. Haveria, ainda, conflitos com a irredutibilidade de vencimentos, com a manutenção do poder de compra, com as regras do art. 169 e do art. 39, § 1º, da Constituição. O STF, porém, entendeu que não havia redução na remuneração dos servidores e que a contenção dos gastos com despesas obrigatórias em legislação federal era compatível com a Constituição, sobretudo em um contexto de pandemia.[27]

---

[26] As decisões ocorreram em nove ações diferentes. Nas ADIs nºs 6.444 e 6.485 houve duas decisões diferentes por conta de recursos.

[27] As ADIs nºs 6.444, 6.542, 6.485, 6.456 e 6.465, ajuizadas pelas associações federais de servidores públicos, foram direcionadas, também, às restrições previstas nos artigos 7º e 8º da LC.

Há, ainda, dois outros casos relacionados com servidores públicos que dizem respeito a alterações da LC nº 173/2020. O Recurso Extraordinário (RE) nº 1.311.742 foi interposto pelo estado de São Paulo contra decisão de uma turma recursal que afastou a aplicação de norma da LC nº 173/2020 que impedia servidores públicos de incorporarem vantagens às suas remunerações em função da contagem do tempo, por exemplo, com triênios. O STF, em julgamento unânime no plenário virtual, reconheceu a repercussão geral e julgou que a limitação era constitucional, reafirmando a posição estabelecida no julgamento das ADIs nºs 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.[28]

Na decisão do RE, o ministro Luiz Fux menciona que, apenas na turma recursal que proferiu a decisão recorrida, havia mais 100 casos análogos aguardando julgamento, o que sinaliza a relevância da questão para as contas públicas. Isso levou ao reconhecimento da repercussão geral da controvérsia pelo STF. No mérito, o STF entendeu que a norma em questão trata de regra geral de direito financeiro, de competência da União nos termos do art. 24, § 1º da Constituição, e não de regime jurídico de servidores públicos, o que exigiria propositura por parte do presidente da República (art. 61, § 1º, II, c da Constituição). Portanto, não haveria violação do pacto federativo ou da separação de poderes, nem abuso da competência da União para fixar, por lei complementar, limites para as despesas com pessoal de todos os entes federados.

Os casos apresentados nesta seção refletem a postura de observância do STF às regulamentações introduzidas pela LC nº 173/2020, pois em todas as ações decididas no mérito o tribunal confirmou as soluções encontradas pelo Legislativo federal.

3.2.2 Situações não abarcadas pela LC 173

Após a promulgação da LC nº 173, houve ações no STF relativas ao escopo e alcance dessa legislação. Nas ACOs nºs 3.373 e 3.381, os estados solicitaram

Todas elas, contudo, foram objeto de decisões de extinção sem julgamento de mérito por ilegitimidade ativa da parte.

28 O segundo caso mencionado no texto é a SL nº 1.423 que havia sido julgada pelo ministro Fux em 21/2/2021 em sentido oposto. Nela, o Ministério Público de São Paulo buscava a suspensão da liminar proferida pelo TJ/SP determinando a continuidade na contagem do tempo para aquisição de benefícios e suspendendo apenas seu pagamento. O ministro Fux entendeu que a suspensão de liminar é um mecanismo processual de cognição restrita, que não permitiria analisar a fundo a argumentação da corte paulista e que o espaço adequado para discutir essa questão seria nas suprarreferidas ADIs, então pendentes de julgamento.

que, apesar da renúncia, as liminares concedidas anteriormente seguissem vigentes por mais 10 dias, a fim de propiciar melhores condições para atenderem às solicitações da LC nº 173. O relator concedeu o pedido nos dois casos. Na ACO nº 3.373, a União interpôs agravo da concessão, originando mais uma decisão, que manteve o mérito da anterior.

Há também casos cujos conflitos não estavam explicitamente abarcados na nova legislação, embora a LC nº 173 fosse muitas vezes mencionada. Foram pedidos relacionados com a suspensão da execução de acordo entre o ente e a União, com regimes de recuperação fiscal e com a reversão de sanções impostas pela União pelo não pagamento de dívidas.

Nas ACOs nºs 3.431 e 3.433, o estado do Amapá pedia que o STF suspendesse a execução de garantia de acordo realizado entre União e estado. Embora a União argumentasse que esses acordos não integravam o escopo da LC nº 173, o ministro Alexandre de Moraes entendeu de forma diversa, concedendo a suspensão da exigibilidade das garantias requeridas pela União nos dois casos. Em ambas as ações já havia liminar concedida antes da LC nº 173 e, por isso, o relator considerou que o estado agiu de boa-fé ao renunciar à ação para se beneficiar da lei. Na ACO nº 3.416, o estado da Paraíba fez pedido similar para suspender a execução do contrato de garantia que havia firmado com a União e a CEF, o que também foi concedido liminarmente pelo ministro Alexandre de Moraes.

A ACO nº 3.457, por sua vez, recebeu três decisões após a promulgação da LC nº 173. O estado do Rio de Janeiro solicitou tutela provisória de urgência para garantir sua manutenção no Regime de Recuperação Fiscal. Segundo argumentou, estava sob ameaça de ser excluído pela União, o que provocaria abalo financeiro no estado, agravado pelo contexto de Covid-19. Nessa ação, a LC nº 173 é mencionada pela parte autora para corroborar a procedência do pedido sob alegação de que, caso seus efeitos não tivessem sido limitados a dezembro de 2020, seria aplicável ao pleito.

A tutela foi concedida pelo ministro Dias Toffoli, em dezembro de 2020. Os embargos da União foram rejeitados em março de 2021. Em abril de 2021, nova decisão estendeu a tutela provisória até a análise do pedido de prorrogação do regime pela União. Os principais fundamentos para a concessão e extensão da liminar foram o risco de colapso na economia estadual e a garantia da continuidade administrativa, especialmente no contexto de pandemia.

Sobre tema semelhante, as decisões proferidas nas ACOs nºs 3.449, 3.460 e 3.493 trataram de sanções impostas pela União, respectivamente, aos estados do Rio Grande do Norte, Rondônia e Rio de Janeiro decorrentes

do não atendimento de obrigações financeiras, com a inscrição dos estados em cadastros a inviabilizar o acesso a recursos e garantias da União em novas contratações. Nos três casos, a pandemia é mencionada pelos autores como contexto que acentua a gravidade do comprometimento da prestação dos serviços públicos ocasionado pelas sanções impostas pela União.

Em todos os casos, os relatores suspenderam cautelarmente a inscrição do estado em cadastro de inadimplência. A razão para tanto, contudo, não guarda relação direta com a LC nº 173. São situações nas quais se reputa equivocada a medida adotada pela União, mas cujo fundamento não é a novidade legislativa e, sim, o perigo da demora — relacionado com o impacto financeiro das sanções, agravado pela Covid-19 — e a probabilidade do direito —, fundada na jurisprudência do tribunal e no devido processo legal.

Por fim, na Suspensão de Liminar (SL) nº 1.327, o município do Rio de Janeiro (RJ) requereu que fossem suspensas, em razão da Covid-19, decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, as quais estabeleciam a obrigação do município de realizar o pagamento de dívida contraída com a União. A suspensão da liminar foi concedida e confirmada pelo então presidente do tribunal, ministro Dias Toffoli, afastando decisões que haviam determinado a imposição de sanções decorrentes de eventual inadimplemento do município. As decisões consideraram que o pagamento da dívida pelo município poderia comprometer o funcionamento do sistema público de saúde. Na decisão que confirma a cautelar, o ministro destaca a relevância da pandemia para sua decisão:

> Não se pode dissociar, da análise da controvérsia aqui em disputa, a situação de calamidade pública, decorrente da pandemia do Covid-19; assim, em que pese não se discuta a legalidade das obrigações assumidas pelo requerente, o certo é que sua situação econômica atual é significativamente diversa daquela da época da celebração dos contratos que geraram tais obrigações […] a imposição, ao requerente, da retomada do pagamento das vultosas quantias em disputa nos autos originais, certamente acarretará sérios riscos de grave lesão à ordem, à economia e à saúde públicas, no âmbito daquela urbe.[29]

Em conclusão, apesar da variedade de situações que ensejaram decisões sobre dívidas posteriores à LC nº 173, a lógica por meio da qual os ministros expressam razões para o deferimento das medidas em benefício de entes

[29] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Decisão liminar na SL 1.327*. Ministro Dias Toffoli. p. 2-3. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343997989&ext=.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

subnacionais é bastante similar às decisões anteriores a essa legislação. Isto é, flexibilizavam os pagamentos e desoneravam os entes subnacionais às custas da União tendo o contexto pandêmico como fundamento. Vale também registrar que as ações em que se questionou a constitucionalidade da LC nº 173 não prosperaram no STF. Houve, portanto, o endosso do STF às medidas adotadas pelo Legislativo nessa seara, que também buscavam beneficiar os entes subnacionais, ainda que impondo condições e estabelecendo restrições relativas aos gastos com funcionalismo.

4. Precatórios

Não é arriscado dizer que o pagamento de precatórios é um problema que atinge todos os entes da Federação no Brasil. Para que as condenações financeiras dos entes públicos sejam quitadas com igualdade, a Constituição estabeleceu um regime próprio, em que os pagamentos são realizados em uma ordem e em um prazo máximo predeterminado.

Os valores destinados ao pagamento de tais dívidas, no entanto, têm crescido de forma progressiva, e, não raro, os entes da Federação não dispõem de recursos financeiros para realizar a quitação no prazo determinado. Martins aponta que, em 2017, os estados gastavam 64,5 bi com precatórios, e esse valor chegou a 84 bi em 2020. A evolução é ainda mais impressionante nos gastos realizados pela União, que triplicaram de 2016 até 2022, passando de 29 bi para 90 bi. A autora também chama atenção para o fato de que em 10 estados a evolução das dívidas com precatórios aumentou mais de 100% entre 2014 e 2021; e em 11 dos 22 governos (incluindo o Distrito Federal), as dívidas com precatórios representavam mais de 10% da dívida consolidada dos estados.[30]

Dado o impacto sobre as finanças públicas, precatórios são objeto frequente de litígio no STF. Em trabalho dedicado à judicialização de emendas constitucionais, Oliveira e Arguelhes apontam que das 115 ADIs propostas contra emendas constitucionais, 7% questionaram o regime de precatórios. Esse número foi inferior apenas a reformas que impactaram servidores públicos e reformas que alteraram a competência da justiça do trabalho.[31]

---

[30] MARTINS, Clara Paredes. *Análise da evolução do histórico dos precatórios na dívida consolidada dos estados brasileiros e a relação com o risco de crédito*. Dissertação (mestrado profissional MPFE) — Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2022.

[31] OLIVEIRA, Fabiana Luci de; ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremo Tribunal Federal e a mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 105, p. 1-20, 2021.

Precatórios têm também sido objeto frequente de Emendas Constitucionais (EC). As últimas EC sobre o tema — 109, 113 e 114 — foram todas elas aprovadas no ano de 2021, em plena pandemia, alterando a forma ou o prazo de pagamento de tais dívidas.[32]

Diante de necessidades orçamentárias impostas pela pandemia, diversos entes federativos buscaram o STF para que fossem suspensas cobranças por precatórios em atraso ou planos de pagamentos de precatórios estabelecidos pelos tribunais de justiça que representavam um aumento de gastos do ente. As análises das decisões foram divididas em dois momentos, tendo como marco a edição da EC nº 109, em 16/3/2021, que prorrogou por mais cinco anos o prazo para o pagamento de precatórios.

4.1 Primeiro momento: do início de 2020 até a Emenda Constitucional nº 109/2021

Tão logo a pandemia teve início, municípios apresentaram ações no STF para discutir principalmente dois pontos relacionados com o regime de precatórios: a criação de linha de crédito especial para auxílio federal no pagamento de precatórios e decisões relacionadas com o pagamento proferidas por tribunais de justiça.

Em primeiro lugar, com base no que então dispunha o art. 101, § 4º do ADCT, incluído pela EC nº 99/2017, o município de Araraquara (SP) no Mandado de Segurança (MS) nº 37.035 solicitou que a União criasse uma linha de crédito especial para auxiliar os demais entes federativos no pagamento de precatórios. Na redação conferida pela emenda, essa linha de crédito deveria ter sido criada em seis meses, mas até 2021 isso não havia ocorrido. O pedido mencionava a dificuldade financeira do ente e o suposto comprometimento das medidas contra a Covid-19 que o pagamento dos precatórios causaria. Em março de 2020, o ministro Barroso rejeitou o pedido liminar no mesmo dia da distribuição, indicando que o município não havia apresentado provas de que havia esgotado todos os recursos possíveis para o pagamento de precatórios, e que, apesar de apontar a omissão da União desde 2018, nunca

[32] As EC nºs 113 e 114 foram aprovadas apenas em dezembro de 2021, isto é, em período posterior aos marcos estabelecidos para a coleta de dados da pesquisa. Por isso, não foram objeto de análise do trabalho.

havia questionado ou solicitado a abertura do crédito.[33] O MS nº 37.605 foi proposto com o mesmo objetivo e fundamentos, mas também rejeitado pela ministra Rosa Weber.

O pleito de abertura de crédito não era inédito. Em junho de 2019 — antes da pandemia, portanto — o ministro Marco Aurélio, no MS nº 36.735, havia determinado a abertura da linha de crédito em pedido formulado pelo estado do Maranhão. Essa decisão, que não apareceu em nosso banco de dados por não se relacionar com a pandemia, permaneceu vigente até maio de 2021, quando o pleito foi rejeitado pelo plenário em julgamento virtual.[34] Durante a pandemia, o ministro Marco Aurélio manteve a sua linha de raciocínio nos MS nºs 37.480 e 37.601 para determinar que a União abrisse a linha de crédito em até 30 dias. Nesses dois casos, o risco de colapso financeiro por causa da pandemia foi utilizado pelos autores como reforço ao pleito. Essa circunstância destaca que a pandemia pode ter funcionado apenas como um argumento de reforço para demandas que antecedem a Covid-19.

O outro tipo de pedido levado ao STF no primeiro momento foi o de suspensão do pagamento de precatórios ou de limitação do patamar orçamentário a ser transferido pelos entes federativos aos tribunais de justiça para pagamento de precatórios. Aqui vale um esclarecimento sobre a forma de pagamento.

Segundo o dispositivo constitucional então vigente — art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) —, estados, municípios e o Distrito Federal deveriam realizar transferências mensais para uma conta dos tribunais destinada para tanto. O valor das transferências era estabelecido por um cálculo que envolvia a renda recebida pelo ente e a atualização por índices determinados. Essas transferências deveriam obedecer a um plano de pagamentos apresentado ao tribunal. Caso haja atraso, os tribunais podem determinar a indisponibilidade ou penhora das rendas do município para satisfazer os valores dos repasses ou aprovar planos de pagamento de

[33] Até a data de fechamento da pesquisa, o mérito da ação não havia sido julgado. A ação apareceu no banco de dados, no entanto, outras duas vezes, em razão de pedidos formulados pelo município. Em um deles, o município renunciava à ação, o que foi rejeitado pelo relator, em virtude de o procurador do município não ter juntado aos autos documento que o autorizava a prática do ato. Em outra, o município informava que havia desistido da renúncia, e solicitava a redistribuição do feito para o ministro Marco Aurélio. O relator determinou o prosseguimento do feito, mas rejeitou a distribuição.

[34] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *MS 36375*. Decisões. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5659961. Acesso em: 8 out. 2021.

precatórios incorporando as parcelas vencidas e não pagas, aumentando significativamente o percentual a ser repassado pelos entes.

O segundo conjunto de ações relativas ao pagamento de precatórios envolve essa relação. São entes federativos que buscaram no STF a autorização para não realizar o pagamento de uma prestação mensal próxima do vencimento, a suspensão do plano homologado pelo tribunal, ou a devolução de quantias e a suspensão de penhoras que foram realizadas nas contas dos entes federativos para satisfazer o pagamento de precatórios. Também aqui surge a alegação de que o pagamento de precatórios comprometeria a prestação de serviços públicos, inclusive aqueles voltados ao combate da pandemia. Foram 25 decisões nesse conjunto.

O caso que mais se destacou nesse grupo foi a ACO nº 3.458, proposta pelo estado de São Paulo em 23/12/2020. O estado argumentou que a União não havia editado a legislação para ajudar os entes federativos na quitação de seus precatórios e, por isso, tinha dificuldades em realizar o pagamento de prestação prestes a vencer. Então, pediu ao STF que mantivesse a suspensão do pagamento de precatórios e do cumprimento do plano de pagamentos, que já havia sido determinado pela Justiça estadual meses antes. O estado justificou que seriam necessários recursos para a campanha de vacinação programada para começar no mês seguinte. O ministro Luiz Fux decidiu que o plano deveria continuar suspenso, não estando obrigado o estado de São Paulo a realizar os repasses do plano de pagamento de precatórios correspondentes ao ano de 2020. O ministro, porém, determinou que o estado comprovasse que os valores não repassados seriam investidos no combate à pandemia.[35]

Houve também 18 ações apresentadas por municípios[36] que alegavam que teriam boa parte do orçamento comprometido caso fossem aceitas as alterações unilaterais nos planos de pagamentos elaborados pelos tribunais de justiça, e, por isso, solicitavam a suspensão ou a diminuição do percentual estabelecido pelos tribunais. Esses pedidos cresceram no ano de 2021, sobretudo porque os tribunais de justiça dos estados passaram a estabelecer planos de pagamento incluindo as parcelas não pagas em 2020, o que aumentava significativamente os valores dos repasses.

---

[35] A ACO nº 3.437, com pedido semelhante, foi ajuizada pelo município de Mossoró (RN) e rejeitada pela ministra Cármen Lúcia, que entendeu não ser competência do STF arbitrar o conflito de competência entre a União e um município.

[36] MS nº 37.038, MS nº 37.364, MS nº 37.422, Rcl nº 37.631, Rcl nº 40.898, Rcl nº 44.320, Rcl nº 45.570, Rcl nº 45.573, Rcl nº 45.574, Rcl nº 45.616, Rcl nº 45.629, Rcl nº 45.643, Rcl nº 45.714, Rcl nº 45.811, Rcl nº 46.062, SS nº 5.415, SS nº 5.454 e STP nº 717.

Doze desses pedidos foram mobilizados em reclamações (Rcl.) que indicavam como paradigma questões de ordem suscitadas nas ADIs nºs 4.357 e 4.425, em que o STF havia estabelecido uma prorrogação do pagamento das dívidas de precatórios por mais cinco anos, a contar de 2016. Em oito dessas 12 reclamações, as decisões liminares dos relatores foram favoráveis aos municípios.[37] Os ministros aceitaram a alegação de que haveria prejuízos aos esforços do município no combate à pandemia se mantidas a cobrança no percentual da receita exigida pelo Tribunal de Justiça ou as penhoras determinadas por tribunais para o pagamento de precatórios.

Em quatro reclamações a decisão foi desfavorável aos municípios.[38] Na Rcl. nº 37.631, proposta antes da pandemia, o município pedia a suspensão do plano de pagamentos de precatórios aprovado pelo Tribunal de Justiça para o exercício de 2019 e o reembolso dos valores desembolsados para o seu cumprimento. Logo após o início da pandemia, o município peticionou ao tribunal alegando que, por conta da pandemia, a situação financeira do município havia se agravado, o que exigiria o reembolso dos valores despendidos para cumprir o plano de 2019. A ministra Cármen Lúcia, em abril de 2020, julgou que a reclamação não poderia ser utilizada para o remanejo de verbas públicas — que era o pedido imediato do município —, mas apenas para discutir se o plano era compatível com precedentes do STF. Sobre esse ponto, a ministra destacou que o STF já havia indeferido liminar sobre o mesmo pedido antes da pandemia, não havendo razão para a rediscussão em sede de liminar.

As outras três reclamações também alegavam a inconstitucionalidade dos planos aprovados pelos tribunais de justiça, e pediam sua suspensão, remetendo à situação ocasionada pela Covid-19 como um reforço dos argumentos. Porém, os relatores não viam relação entre as duas ADIs indicadas e a discussão sobre o estabelecimento de limites às fatias do orçamento exigidas pelos planos estabelecidos pelos tribunais.

A questão dos precatórios apareceu também na ADI nº 6.556 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 789, propostas, respectivamente, pelos estados de São Paulo e Maranhão. A ADI nº 6.556 questionava a constitucionalidade da Resolução nº 303/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que dispunha sobre um regime especial

---

37 Rcl nº 40.898, Rcl nº 44.320, Rcl nº 45.570, Rcl nº 45.574, Rcl nº 45.643, Rcl nº 45.714, Rcl nº 45.811 e Rcl nº 46.062.

38 Rcl nº 37.631, Rcl nº 45.573, Rcl nº 45.616 e Rcl nº 45.629.

de pagamento de precatórios pelos entes que estavam inadimplentes e que, de acordo com o estado, exigiria o pagamento de montantes superiores ao estabelecido constitucionalmente.[39] Na ADPF nº 789, o objetivo era impugnar várias decisões judiciais da Justiça do Trabalho que determinavam o bloqueio de quantias de uma empresa do estado que era responsável por prestar serviço de saúde. Nos dois casos os estados mencionaram que o pagamento de precatórios comprometeria o combate à pandemia. Esse argumento foi acatado em sede de liminar pelos respectivos relatores, ministra Rosa Weber e ministro Roberto Barroso, que concederam os pedidos liminares para suspender pagamentos e bloqueios. Na ADPF nº 789 houve mesmo ordem para devolução dos valores bloqueados antes da decisão.[40]

4.2 Segundo momento: Emenda Constitucional nº 109/2021

O segundo momento das decisões do STF sobre precatórios ocorre após a edição da EC nº 109/2021, de 16/3/2021. Essa emenda alterou a sistemática do pagamento de precatórios em dois pontos principais. Primeiramente, a emenda extinguiu parte do art. 101 do ADCT, excluindo a possibilidade aberta pela EC nº 99/2017 de criação de uma linha de crédito pela União para auxiliar no pagamento de precatórios pelos demais entes federativos. Outra novidade foi a ampliação no prazo de pagamento de precatórios. Na sistemática anterior, o prazo para concluir a quitação dos precatórios em atraso era 2024. Com a EC, o prazo foi ampliado para 2029, conferindo aos entes federativos a possibilidade de quitarem suas dívidas com prestações menores e sem comprometer os orçamentos mais imediatos.

Essas modificações tiveram impacto nos pedidos pendentes de julgamento ou naqueles apresentados depois da edição da EC nº 109/2021. O MS nº 36.645, relatado pela ministra Cármen Lúcia, buscava a condenação da União a criar a linha de crédito especial, assim como no MS nº 37.035, do município de Araraquara (SP), decidido pelo ministro Roberto Barroso antes

[39] Os MSs nºs 37.038, 37.364, 37.371 e 37.422 também questionavam essa norma do CNJ, mas foram rejeitados porque os relatores não entenderam haver direito líquido e certo nos dois primeiros casos e que a via processual era inadequada nos dois últimos.

[40] As SL nº 1322, SS nº 5.380, SS nº 5.415, SS nº 5.454 e STP nº 717 traziam pedidos semelhantes, e com fundamento na Covid-19, mas os pleitos foram rejeitados porque o STF entendeu que o tipo processual não era cabível.

da EC nº 109/2021. A ação foi proposta pelo município de Várzea Alegre (CE) em agosto de 2019 e foi decidida apenas em março de 2021. Embora esse caso tenha sido proposto antes da pandemia, a relatora extinguiu o caso em virtude da promulgação da EC nº 109/2021, que teve como um dos objetivos reequilibrar as contas públicas por causa do impacto gerado pela Covid-19.

Os efeitos da EC nº 109/2021 também foram sentidos em outras ações. Na Rcl nº 47.107, o município de Pio XI (PI) buscava a suspensão de cobranças realizadas pelo tribunal de justiça, com base no mesmo argumento utilizado antes da edição da EC nº 109/2021, isto é, de que os patamares exigidos eram inconstitucionais, e que poderiam comprometer o combate à pandemia. Para o relator, ministro Dias Toffoli, o prosseguimento da reclamação estaria prejudicado, entre outros argumentos, pela aprovação da EC nº 109/2021, que havia ampliado os prazos, e, com isso, contemplava a demanda do município para que as parcelas fossem reduzidas. Pedidos semelhantes — Rcl nº 45.714 e Rcl nº 45.737 — foram, respectivamente, indeferidos no mérito e extintos após a edição da EC nº 109/2021.[41] Em outra ação parecida, a Rcl nº 46.044, o ministro Lewandowski entendeu não haver relação entre a decisão questionada e as decisões que foram apontadas como paradigmas.

Por outro lado, houve reclamações com pedidos semelhantes decididos a favor (ainda que parcialmente) de município não obstante a aprovação da EC nº 109/2021. Na Rcl nº 46.066, a ministra Cármen Lúcia não concedeu o pedido do município de Santo André (SP) para limitar o patamar cobrado pelo tribunal de justiça para o pagamento de precatórios, mas determinou o desbloqueio de verbas que foram sequestradas pelo tribunal para o referido pagamento por entender que isso poderia comprometer a atuação do município no combate à pandemia. Por sua vez, na Rcl nº 46.962, a ministra Rosa Weber concedeu pedido de suspensão do plano de pagamento de precatórios formulado pelo tribunal sem fazer referência às novas regras para pagamento de precatórios, limitando-se a dizer que a suspensão do pagamento deveria ocorrer por conta do risco de se comprometer as contas públicas durante a pandemia.

Há também ações julgadas após a EC nº 109/2021, mas que não foram impactadas por ela por tratarem de questões fora do seu escopo: buscavam, por motivos diferentes, a suspensão de decisões dos tribunais inferiores.

Nas Rcl nºs 46.062 e 47.307, relatadas, respectivamente, por Cármen Lúcia e Gilmar Mendes, eram questionadas decisões de tribunais do trabalho que

[41] Na Rcl nº 45.714 chegou-se a conceder liminar a favor do município antes do advento da EC nº 109/2021.

haviam determinado o pagamento de condenações sem a observância do regime de precatórios, e os autores alegavam que essas condenações poderiam gerar prejuízo na prestação do serviço de saúde durante a pandemia. Nos dois casos, o STF suspendeu as decisões dos tribunais do trabalho.

A discussão na Suspensão de Tutela Provisória (STP) nº 770, por sua vez, envolvia a necessidade ou não de submissão ao regime de precatórios de pagamento por uma desapropriação indireta realizada por município. O Tribunal de Justiça havia condenado o município de Maceió (AL) a realizar o pagamento imediatamente, sem observar a regra de precatórios. Porém, o ministro Luiz Fux entendeu que esse entendimento era duvidoso e, por isso, a decisão deveria ser suspensa para preservar o orçamento do município já pressionado pelo combate à Covid-19.

Por fim, sobre outra questão, a STP nº 785 envolvia um conflito entre o estado do Maranhão e a União, em que o primeiro cobrava repasses não realizados no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Após a condenação da União, o Tribunal Regional Federal (TRF) determinou que a União expedisse precatório que correspondesse à parte incontroversa da disputa, isto é, à parte em que não era mais passível de recursos pela União (cerca de R$ 3,7 bilhões). A União buscou a suspensão da decisão no STF, alegando que a expedição do precatório em tal montante comprometeria o combate à Covid-19 em momento crítico, e que não se tratava de caso em que já havia parte incontroversa. O ministro Luiz Fux acolheu os dois argumentos, mas seu voto deu maior peso ao contexto da pandemia, ainda que a disputa fosse anterior a ela:

> […] a mera possibilidade da efetivação irreversível de dispêndio de valores em tão elevada monta em situação de controversa juridicidade caracteriza o grave risco ao interesse social suficiente a revelar a necessidade de adoção de medida que possa acautelar o erário, sobretudo em se considerando o contexto atual de gravíssima crise mundial sanitária e econômica, decorrente da pandemia da Covid-19, que impõe à União a concentração de esforços financeiros em prol de medidas sanitárias e de estímulo econômico, entre as quais a expansão de leitos de UTI, a vacinação da população e a distribuição emergencial de renda para a subsistência dos trabalhadores mais atingidos pela recessão econômica.

Em linhas gerais, a atuação do STF nos processos que envolveram o repasse de verbas para o pagamento de precatórios tendeu a favorecer entes federativos que propuseram as ações. A pandemia apareceu na fundamentação de diversos casos, muitas vezes de forma decisiva, com os relatores endossando o argumento de que o repasse de verbas para o pagamento dos precatórios

acima de determinado limite poderia comprometer os esforços do ente federativo no combate à Covid-19. Grande parte das reclamações propostas para suspender pagamento de precatórios ou limitar ou suspender os planos de pagamentos elaborados pelos tribunais de justiça foi deferida. Nem mesmo a promulgação da ECn nº 109/2021, que reduziria o percentual das receitas dos entes que seria comprometido com o pagamento, foi suficiente para alterar a tendência do STF de suspender as cobranças.

5. Flexibilização de regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal

Durante o ano de 2020, considerando os desafios impostos pela pandemia à gestão e às finanças públicas, entes federativos pleitearam, no STF, a flexibilização de regras fiscais e orçamentárias. Muitas dessas regras foram criadas no mesmo período em que a União passou a assumir e refinanciar as dívidas dos entes subnacionais. Buscando evitar que o descontrole das contas estaduais e municipais levasse à necessidade de seu socorro financeiro pela União, foram aprovadas reformas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, para enrijecer o gasto público e, assim, reduzir a indisciplina fiscal e o endividamento dos entes.[42]

As ADIs nºs 6.381 e 6.394, ambas de abril de 2020, buscavam flexibilizar dispositivos da LRF. Na ADI nº 6.381, solicitava-se a autorização para contratação temporária para reforço do quadro de servidores da área da saúde e de outras necessárias ao enfrentamento da Covid-19, enquanto perdurasse a situação de calamidade. Na ADI nº 6.394, em sentido similar, o estado postulava o afastamento das limitações de despesa com pessoal, contratação, aumento de remuneração e concessão de vantagens a servidores da área da saúde. Em novembro daquele ano, as duas ações foram extintas pelo ministro Alexandre de Moraes por perda de objeto após a promulgação da EC nº 106/2020.

A EC nº 106/2020, de 6/5/2020, institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública decorrente de pandemia. Juntamente com a LC nº 173/2020, promulgada no mesmo mês e analisada em seção prévia deste artigo, fez parte do arranjo

[42] Fernando Bertoletti Bastos, Estados federativos, cortes supremas e dívidas estaduais, op. cit.

legislativo estabelecido para lidar com as finanças públicas perante a Covid-19.

Na ACO nº 3.414, o Distrito Federal, em julho de 2020, requereu autorização para utilizar verba remanescente do Fundo Constitucional do Distrito Federal em exercícios distintos daquele em que houve o aporte dos valores pela União. O TCU determinara a utilização dos recursos do fundo com observância à anualidade e ao regime de competência, requerendo que custeassem despesas no mesmo ano em que foram recebidos. Segundo o autor, o impacto fiscal e orçamentário da adaptação às exigências do TCU poderia inviabilizar a prestação de serviços e a realização de pagamentos, sendo sua gravidade potencializada pela pandemia. O ministro Gilmar Mendes assinalou que a decisão do TCU determinava que a regra passaria a valer 90 dias após o encerramento da situação de calamidade pública originada pela Covid-19 e, portanto, não haveria urgência a justificar o deferimento da medida cautelar requerida.

Não só estados e municípios buscaram no STF flexibilidade nas regras orçamentárias para lidar com a pandemia. Na ADI nº 6.357, julgada em 29/3/2020, a presidência da República pedia que fosse conferida interpretação conforme à Constituição a dispositivos da LRF e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020 para afastar a exigência de que programas e ações criados para o combate à pandemia observassem exigências regulares de alocação de despesas, como previsão e planejamento orçamentários. Mais especificamente, solicitava-se, entre outras medidas, a flexibilização da exigência de apresentação de estimativa do impacto financeiro do aumento das despesas no exercício em que estas entrariam em vigor e nos dois exercícios subsequentes, além da declaração de que o aumento seria compatível com o plano plurianual e com a LDO. Uma vez que o orçamento previsto para 2020 já estava em execução, tal flexibilização seria indispensável para que novos programas e políticas voltados ao combate da Covid-19 pudessem receber financiamento.

O pedido foi deferido cautelarmente pelo relator ministro Alexandre de Moraes, que expandiu a interpretação também para os demais entes federativos que tivessem declarado estado de calamidade pública. O trecho a seguir indica a relevância da pandemia para a concessão da medida e o caráter consequencialista da decisão:

> O surgimento da pandemia de Covid-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todos as autoridades federais,

> estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, logica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.[43]

6. Repasse de verbas para medidas de combate à pandemia

Nove ações veicularam uso de verbas para medidas de combate à pandemia. Entre elas, destaca-se a ADPF nº 568, em que o STF homologou acordos em que era prevista a destinação de valores oriundos da Operação Lava Jato para o combate à pandemia. Essa ação foi distribuída um ano antes da pandemia, em 12/3/2019, e discutia a administração e a destinação dos valores frutos de acordos de delação premiada e condenações por corrupção. Depois do surgimento da pandemia, a PGR procurou o STF para que os valores, inicialmente destinados para outros programas, fossem empregados no combate à pandemia. Depois disso, os estados do Acre, Maranhão, Tocantins e Mato Grosso fizeram pedidos semelhantes, e o relator também homologou a nova destinação. Em todos os pedidos, o MPF e o ministro relator manifestaram-se favoráveis à homologação. No total, os pedidos resultaram em cinco decisões monocráticas de homologação.

Outras decisões também se enquadram nesse tema. Na ADI nº 5.595, postulava-se que houvesse repasses orçamentários pela União ao SUS e aos demais entes federativos para aplicação em medidas de saúde relacionadas com a pandemia. Na ADI nº 6.318, sustentava-se que o fundo eleitoral representaria a destinação indiscriminada de recursos públicos a entidades privadas (partidos), solicitando que os recursos inicialmente destinados ao fundo fossem destinados ao enfrentamento da pandemia. A ADI nº 6.374, por sua vez, discutiu a possibilidade de serem empregadas verbas para propaganda pública durante o período eleitoral fora dos limites estabelecidos pela lei porque isso seria necessário para a conscientização da população sobre os riscos e os cuidados que deveriam ser empregados durante a pandemia. Nesses três pedidos não houve apreciação do mérito por razões processuais.

Por fim, na SL nº 1.410, um município questionava decisão do tribunal

---

[43] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida Cautelar na ADI 6.357*. Decisão. Ministro Alexandre de Moraes. 29 mar. 2020. p. 10-11. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342780618&ext=.pdf. Acesso em: 5 mar. 2022.

de justiça que impedia o repasse de quantias referentes à arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) do estado ao município. O ministro Luiz Fux concedeu a liminar aceitando a alegação de risco de comprometimento dos esforços do município para combater a pandemia. A STP nº 748 representou o outro lado da moeda, ou seja, o estado pedia a suspensão de decisão do tribunal que havia determinado o repasse ao município das verbas referentes ao ICMS. Nesse caso, o ministro Luiz Fux indeferiu o pedido, com o mesmo argumento referente à pandemia utilizado na SL nº 1.410.

7. Inconstitucionalidade de normas estaduais sobre emendas parlamentares

Em duas situações, o STF foi provocado a decidir sobre a violação de preceitos constitucionais por normas estaduais que estabeleciam o pagamento de emendas parlamentares. Na ADI nº 6.308, o estado de Roraima postulou, cautelarmente, que os dispositivos da Constituição Estadual fossem restritos aos limites impostos pela Constituição Federal. O pedido cautelar, bem como sua concessão pelo ministro Barroso, foi fundamentado no risco que o pagamento de emendas parlamentares que extrapolassem limites constitucionais configuraria à gestão e ao planejamento públicos já extraordinariamente demandados em razão da calamidade pública decorrente da pandemia. A liminar foi posteriormente referendada pelo plenário.

O segundo caso, também relativo ao pagamento de emendas parlamentares, ocorreu nos autos da Suspensão de Segurança (SS) nº 5.453. Nesse caso, o estado do Rio Grande do Norte postulava a suspensão de segurança concedida pelo Tribunal de Justiça que determinava o pagamento de emendas parlamentares estaduais. Em maio de 2021, o ministro Luiz Fux concedeu liminarmente o pedido sob fundamentos similares aos da ADI nº 6.308. O STF já havia se manifestado previamente quanto à impossibilidade de constituições estaduais fixarem limites distintos da Constituição Federal para o pagamento de emendas parlamentares impositivas. Assim, não haveria previsão orçamentária para os gastos decorrentes da decisão do tribunal de origem. Ademais, considerando que os gastos decorrentes da decisão trazem risco à economia pública, especialmente em razão da crise sanitária e econômica de Covid-19, seria cabível a suspensão da segurança. A decisão

liminar foi confirmada pelos mesmos fundamentos.

Os casos que compõem esta seção refletem situações em que o Executivo estadual recorreu ao Judiciário para evitar a oneração do orçamento público com gastos decorrentes de demandas de membros do Legislativo estadual. Em ambos os casos, o tribunal, motivado pela hierarquia da Constituição Federal em relação às constituições estaduais, concedeu as demandas. O caráter emergencial em que os pleitos foram concedidos deveu-se, sobretudo, ao risco à gestão pública resultante da pandemia.

Considerações finais

Como mencionado na introdução, a análise da jurisprudência no presente artigo foi guiada pelas seguintes perguntas: (i) o contexto da pandemia (e a crise sanitária, econômica, social e orçamentária que ela acarretou) aparece como circunstância excepcional que justifica determinadas posições jurisprudenciais?; (ii) o STF foi deferente às reformas nas regras orçamentárias advindas do Legislativo?; e (iii) conflitos federativos manifestaram-se em disputas relativas ao orçamento no STF e, em caso afirmativo, como eles foram resolvidos pela Corte? Cabe agora respondê-las.

Quanto à pergunta (i), as decisões analisadas permitem afirmar que a pandemia foi explícita e frequentemente mencionada para justificar a flexibilização de obrigações financeiras de entes públicos, especialmente quanto ao pagamento de dívidas contraídas por estados e municípios com a União e ao pagamento de precatórios. Na grande maioria dos casos, o contexto provocado pela pandemia e a preocupação com as finanças públicas foram mobilizados como argumentos a autorizar que o tribunal alterasse dinâmicas e prazos de pagamento. Além disso, a Covid-19 também justificou a flexibilização de obrigações oriundas da LRF e LDO e de restrições relativas a gastos com funcionários públicos. Também teve papel importante em decisões sobre destinação de valores oriundos da Operação Lava Jato para medidas de combate à pandemia e sobre a inconstitucionalidade de legislações estaduais relativas ao pagamento de emendas parlamentares.

Houve, portanto, uma atuação do STF muito sensível aos impactos práticos esperados de suas decisões sobre governos e políticas públicas. A pandemia não foi apenas o contexto das ações, mas estava no núcleo da fundamentação das decisões. Cabe lembrar que o ministro Fux, em artigo de opinião escrito logo no início da pandemia, defendeu abertamente uma

"jurisprudência da crise", que admitiria uma "flexibilização do direito" por parte dos magistrados em prol de uma "solução judicial consequencialista".[44] Portanto, a fundamentação muito contextualizada das decisões exige cautela ao tratá-las como precedentes para casos futuros a serem decididos fora de um contexto tão específico.[45]

Quanto à pergunta (ii), três pontos merecem destaque, particularmente relativos a dívidas e precatórios. Primeiro, questões relacionadas com esses temas foram enfrentadas e decididas pelo STF antes que houvesse legislação adaptando as normas relevantes ao contexto da pandemia (e mesmo antes da pandemia). Segundo, as decisões produzidas pelo STF guardam considerável identidade com a legislação produzida pelo Congresso na sequência e há indícios de que a atuação do STF, se não provocou as mudanças legislativas, no mínimo esteve entre as preocupações do Congresso. Por fim, após a publicação de regulamentações oriundas do Legislativo, o tribunal reduziu seu protagonismo, limitando-se a reconhecer a constitucionalidade das leis e a aplicar as novas regulamentações. Contudo, vale ressaltar que alguns pedidos de desoneração dos entes subnacionais com a União não previstos expressamente na LC nº 173/2020 continuaram sendo providos. Da mesma forma, após a promulgação da EC nº 109/2021, também foi reconhecida a pertinência de vários pedidos relativos ao pagamento de precatórios.

Esses achados lançam luz sobre uma relação complexa entre STF e Legislativo. Elas não são sempre duas instâncias isoladas e que decidem de forma sequencial em que, primeiro o Legislativo se posiciona, e depois o Judiciário se manifesta. Muitas vezes existe um processo mais complexo de diálogo constitucional em que o Judiciário começa decidindo sobre uma matéria, o Legislativo produz legislação reagindo à atuação do Judiciário, e essa legislação, por sua vez, pode ensejar novas disputas judiciais.[46]

Quanto à pergunta (iii), é possível concluir que a posição do STF de afirmar a competência comum e concorrente entre os entes federativos para adotar medidas de enfrentamento da Covid-19 veio acompanhada, no período analisado, de decisões que, majoritariamente, atenderam a demandas

---

[44] FUX, Luiz. A lição de Santo Agostinho. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/04/a-licao-de-santo-agostinho.shtml. Acesso em: 28 set. 2022.

[45] Fernando Leal, O Supremo e a pandemia, op. cit.

[46] MENDES, Conrado Hübner. Not the last word, but dialogue — deliberative separation of powers 2. *Legisprudence*, v. 3, n. 2, p. 191-246, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1911835. Acesso em: 28 set. 2022.

de estados e municípios que buscavam desonerar-se financeiramente. Essa desoneração, que tinha como fundamento a pandemia, ocorreu tanto às custas de credores de precatórios quanto do governo federal, que tem seu ônus fiscal aumentado. Cabe ressaltar que essas decisões, e as medidas legislativas subsequentes a ela, possuem impacto orçamentário que pode ser estimado em dezenas de bilhões de reais.[47]

Portanto, os achados desse artigo parecem ir ao encontro das conclusões de outras pesquisas que, olhando decisões em outras áreas, apontam para a tendência da jurisprudência do STF de garantir recursos e poder de decisão aos entes subnacionais em detrimento do governo federal durante a pandemia.[48] O presente artigo completa esse diagnóstico ao apontar para uma jurisprudência que busca garantir as condições materiais para políticas subnacionais de enfrentamento da pandemia e de seus efeitos na sociedade. Os achados aqui também corroboram a tese desenvolvida a partir de decisões pré-pandemia de que, em disputas federativas relativas a finanças públicas, o STF tende a favorecer entes subnacionais em detrimento da União.

Em resumo, o presente artigo revela uma atuação muito relevante do STF durante a pandemia. A relevância não é apenas pela centralidade dos assuntos de que tratou e pelo volume de recursos envolvidos, mas também porque frequentemente a Covid-19 foi um argumento central (por vezes único) na fundamentação judicial de diversas decisões. Portanto, o presente artigo contribui para entendermos as respostas do Estado brasileiro à pandemia, na qual questões relativas às finanças públicas são um aspecto muito relevante, e para termos um quadro mais amplo do comportamento do STF durante o período.

Espera-se, ainda, que este artigo abra uma agenda de pesquisa sobre o tema. Um elemento de destaque é que parte das demandas orçamentárias levadas ao tribunal, embora tenham mobilizado a Covid-19 em sua fundamentação, parece refletir temas que já eram frequentes no Judiciário antes da pandemia. Destacam-se, nesse sentido, as discussões vinculadas ao pagamento de precatórios, que já foram objeto de decisões no STF e, mesmo antes da pandemia, suscitaram debates sobre análises

---

47 Sobre as estimativas de impacto fiscal, e as dificuldades de mensurar valores precisos, ver Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.591/2021 (2021).

48 Fernanda Leoni, O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19, op. cit.; Andrea de Quadros Dantas, Maria Helena Martins Rocha Pedrosa e Alessandra Lopes da Silva Pereira, A pandemia de COVID-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos, op. cit.

consequencialistas relativas ao impacto de seu pagamento sobre a execução de serviços públicos.[49] O tema parece ganhar novos contornos no período atual, mas futuros estudos que comparem a jurisprudência da pandemia com decisões anteriores e posteriores a ela podem lançar luz sobre as variações e continuidades na recepção do tema pelo tribunal. O mesmo se pode dizer sobre a compatibilidade da contratação de servidores com as regras de responsabilidade fiscal e as dívidas entre estados e municípios com a União. Afinal, se olharmos além da retórica empregada nas decisões, estamos de fato a tratar de uma jurisprudência de exceção? Outra agenda frutífera de pesquisa seria investigar quais os impactos econômicos das decisões tomadas pelo tribunal — questão que pode ter relevo, por exemplo, para discussões contemporâneas sobre saúde financeira dos entes estatais, repartição de recursos, e reformas das carreiras públicas e da organização do estado.

Referências

ABRUCIO, Fernando et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e Covid-19. *Rev. Direito Práx.*, v. 12, n. 3, jul./set. 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61888.

BASTOS, Fernando Bertoletti. Estados federativos, cortes supremas e dívidas estaduais: um estudo do efeito de decisões recentes do STF sobre a credibilidade das medidas de ajuste fiscal implementadas ao longo da década de 1990. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 44, p. 50-84, dez. 2020. DOI: https://doi.org/10.22456/0104-6594.95288.

BIEHL, João; PRATES, Lucas; AMON, Joseph. Supreme Court v. necropolitics:

[49] Ver, por exemplo: WANG, Daniel. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, dez. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5ScHqNs657gS9gsNhYcmFbg/abstract/?lang=en. Acesso em: 12 abr. 2022.

the chaotic judicialization of Covid-19 in Brazil. *Health and Human Rights Journal* (HHR), v. 23, n. 1, p. 151-162, jun. 2021. Disponível em: https://www.hhrjournal.org/2021/06/supreme-court-v-necropolitics-the-chaotic-judicialization-of-covid-19-in-brazil/. Acesso em: 4 abr. 2022.

BOTTINI FILHO, Luciano. Covid-19 through Brazilian courts: the deserving and the undeserving vulnerable. *German Law Journal*, v. 22, n. 6, 2021. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/german-law-journal/article/covid19-through-brazilian-courts-the-deserving-and-the-undeserving-vulnerable/D7D4F5BD619BC47B47B9586704FD2040. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Ministro Fachin reúne governadores e ministro da Fazenda para debater repactuação de dívidas. *Notícias STF*, Brasília, 19 abr. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=314826&ori=1. Acesso em: 28 set. 2022.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ADO. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 2, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201964.

DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de Covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? *Revista Direito Público*, n. 17, v. 96, 2021. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v17i96.4511.

DIAS, Roberto; TEDESCO, Thomaz Fiterman. Covid-19, direitos sociais trabalhistas e jurisprudência da crise. *Revista Direito Público*, v. 17, n. 96, 2021. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v17i96.4444.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *World economic outlook*. Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021. Acesso em: 10 mar. 2022.

FUX, Luiz. A lição de Santo Agostinho. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/04/a-licao-de-santo-agostinho.shtml. Acesso em: 28 set. 2022.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Paula; CADEDO, Matheus. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de

análise dos conflitos federativos. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, v. 115, n. 47, p. 83-111, 2021.

GODOY, Miguel Gualano; SANTANA, Carolina Ribeiro; OLIVEIRA, Lucas Cravo. STF, povos indígenas e Sala de Situação: diálogo ilusório. *Rev. Direito Práx.*, v. 12, n. 3, jul./set. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/61730. Acesso em: 28 set. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). *Carta de conjuntura*. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2021/02/impactos-da-pandemia-sobre-os-resultados-recentes-das-contas-publicas/. Acesso em: 20 mar. 2022.

LEAL, Fernando. O Supremo e a pandemia: é preciso uma jurisprudência da crise? *Jota*, São Paulo, 1º abr. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/stf/supra/stf-pandemia-crise-jurisprudencia-01042020. Acesso em: 28 set. 2022.

LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da COVID-19. *Cadernos de Gestão Pública*, v. 27, n. 87, 2022. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83851/80618. Acesso em: 28 set. 2022.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 47, p. 75-181, out. 2011.

MARTINS, Clara Paredes. *Análise da evolução do histórico dos precatórios na dívida consolidada dos estados brasileiros e a relação com o risco de crédito*. Dissertação (mestrado profissional MPFE) — Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2022.

MENDES, Conrado Hübner. Not the last word, but dialogue — deliberative separation of powers 2. *Legisprudence*, v. 3, n. 2, p. 191-246, 2009. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1911835. Acesso em: 28 set. 2022.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; ARGUELHES, Diego Werneck. O Supremo Tribunal Federal e a mudança constitucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 36, n. 105, p. 1-20, 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Elias; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?

Revista Brasileira de Ciência Política, n. 35, p. 1-44, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055.

OUR WORLD IN DATA. *Covid-19 data explorer, Coronavirus (Covid-19) deaths*. Disponível em: https://ourworldindata.org/covid-deaths. Acesso em: 6 fev. 2022.

PORTAL SIGA BRASIL. Disponível em: https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral. Acesso em: 10 mar. 2022.

PORTAL TRANSPARÊNCIA. Disponível em: https://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019. Acesso em: 10 mar. 2022.

SENADO FEDERAL. *Parecer sobre o Projeto de Lei Complementar n 149, de 2019*. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8102276&ts=1640120722537&disposition=inline. Acesso em: 12 fev. 2022.

TONETO, Rodrigo; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. *Salvando vidas e a economia: a importância dos gastos públicos na crise causada pela Covid-19* (Nota de Política Econômica n. 009). Made/USP, 2021.

WANG, Daniel. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. *Revista Direito GV*, v. 4, n. 2, dez. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/5ScHqNs657gS9gsNhYcmFbg/abstract/?lang=en. Acesso em: 12 abr. 2022.

WANG, Daniel et al. O STF e as Medidas para Prevenção e Tratamento da Covid-19. *Revista DireitoGV* (no prelo).