



## SUMÁRIO

<b>DIREITO FINANCEIRO.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Covid-19 e restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal.....</b>	<b>1</b>
1.1. Situação FÁTICA.....	2
1.2. Análise ESTRATÉGICA. ....	2
<b>DIREITO ELEITORAL .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Covid-19: suspensão de prazos para filiação partidária, comprovação de domicílio eleitoral e desincompatibilização de função pública .....</b>	<b>7</b>
2.1. Situação FÁTICA.....	7
2.2. Análise ESTRATÉGICA. ....	7
<b>PARA TESTAR SEU CONHECIMENTO .....</b>	<b>10</b>
<b>3. QUESTÕES .....</b>	<b>10</b>
3.1. Questões objetivas: CERTO ou ERRADO. ....	10
3.2. Gabarito. ....	10

---

### DIREITO FINANCEIRO

---

#### 1. Covid-19 e restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal

---

#### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

*O surgimento da pandemia do Covid-19 é fato superveniente, imprevisível, cujas consequências gravíssimas eram impossíveis de serem programadas e exigem a atuação direta do Poder Público municipal, estadual e federal. Do ponto de vista jurídico e lógico, seria impossível a previsão dos efeitos econômicos quando aprovadas as leis orçamentárias. Assim, durante a emergência em saúde pública, deve-se afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do Covid-19, flexibilização que se aplica a todos os entes federativos (União, Estados e Municípios).*

*ADI 6357 MC-Ref/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, julgamento em 13.5.2020.*

## 1.1. Situação FÁTICA.

---

O COVID-19 chegou com o pé na porta. Os Prefeitos, Governadores e mesmo o presidente da República se viram em apuros. Como fazer frente às necessidades de resposta à pandemia (o que enseja gastos elevados) e ao mesmo tempo respeitar a LRF e a LDO? O estabelecimento de novas despesas necessárias em virtude da pandemia acabaria sendo passível de responsabilização se não houvesse uma interpretação conforme.

E assim moveu-se ADI no STF argumentando que se deveria afastar a aplicabilidade de restrições para fins de combate integral da pandemia, bem como para a manutenção de emprego e de empresas e a subsistência dos brasileiros.

O STF concedeu cautelarmente interpretação conforme à Constituição Federal aos arts. 14, 16, 17 e 24 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e 114, caput e § 14, da Lei 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020).

A matéria foi submetida ao Plenário.

## 1.2. Análise ESTRATÉGICA.

---

### 1.2.1. Questão JURÍDICA.

---

*Lei Complementar 101/2000: "Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei*

orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I – às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II – ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (...) Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. § 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; II – desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição. (...) Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. § 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição. § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. (...) Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do

art. 17. § 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de: I – concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; II – expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; III – reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real. § 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.”

Lei 13.898/2019: “Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.” (redação anterior à dada pela Lei 13.983/2020)

Lei 13.898/2019: “Art. 114. (...) § 14. Considera-se atendida a compensação a que se refere o caput nas seguintes situações: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2020, na forma do disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo IV; ou II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

Lei Complementar 101/2000: “Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

EC 106/2020: “Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal.”

### 1.2.2. Flexibiliza?

---

**R:** Yeap!

Segundo o STF, durante a emergência em saúde pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19), **afasta-se a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela**

disseminação de Covid-19, flexibilização que se aplica a **TODOS** os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, **decretaram estado de calamidade pública** decorrente da pandemia de Covid-19.

Prevaleceu o voto do ministro **Alexandre de Moraes** (relator), que referendou a liminar para garantir maior segurança jurídica, até porque o afastamento pretendido (flexibilização) **NÃO** afeta de forma alguma o mandamento constitucional de *transparência e de prudência fiscal*, consubstanciado na LRF.



A LRF e a LDO pretendem evitar **gastos não previstos**, a **improvisação nas finanças públicas**, e **NÃO** vedar gastos orçamentários absolutamente **necessários destinados à vida, à saúde, ao trabalho e à subsistência dos brasileiros**.

O surgimento da pandemia do Covid-19 é fato superveniente, imprevisível, cujas **consequências gravíssimas eram impossíveis de serem programadas** e exigem a **atuação direta** do Poder Público municipal, estadual e federal. Do ponto de vista jurídico e lógico, seria **impossível a previsão dos efeitos econômicos quando aprovadas as leis orçamentárias**.

A interpretação conforme dada na cautelar se baseou nos **princípios da razoabilidade e da dignidade da pessoa humana, na valorização do emprego e na saúde pública**. Esses preceitos e *princípios constitucionais seriam totalmente afastados* se não houvesse a possibilidade de os entes combaterem a pandemia, auxiliando a população, inclusive, com recursos públicos. Se a LRF continuasse a ser aplicada rigidamente, por exemplo, não seria possível a concessão do *auxílio emergencial* de R\$ 600,00 (seiscentos reais) durante a pandemia.

### 1.2.3. E o regime extraordinário?

---

**R:** Bem lembrado!

O STF acabou julgando extinta a ADI em virtude da superveniência da Emenda Constitucional 106/2020, que instituiu **regime extraordinário fiscal**, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia (trata de gastos que não devem implicar

despesas permanentes e objetivam enfrentar, durante a vigência da pandemia, a calamidade pública e as suas consequências).



Os termos da EC substituíram o próprio entendimento da cautelar deferida, desde que aplicado à União, aos Estados-membros e aos municípios. A perda de objeto se dá com a interpretação de que a EC vale para os três entes da Federação.

#### 1.2.4. Divergência.

---

Vencidos o ministro Edson Fachin, que não extinguiu a ação, e o ministro Marco Aurélio, que não referendou a cautelar.

O ministro Edson Fachin se ateu em ratificar a liminar. A respeito da perda de objeto, anotou que demandaria análise para verificar se há simetria entre a EC 106/2020 e o objeto da cautelar. **A medida anteriormente deferida cobre nitidamente os demais entes federativos e o art. 3º da EC faz referência ao Poder Executivo no singular.**

Por seu turno, o ministro Marco Aurélio há incongruência em extinguir-se a ação e referendar-se a cautelar. A seu ver, os atos praticados com base na medida anteriormente deferida foram encampados pelos congressistas mediante a EC 106/2020. Além disso, a interpretação conforme pressupõe preceito que contemple DUAS interpretações e o legitimado para a ação não pode vir ao Supremo Tribunal Federal pedir carta em branco para descumprir lei.

#### 1.2.5. Resultado final.

---

O Plenário, por maioria, referendou a medida cautelar anteriormente deferida e extinguiu a ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto.



## 2. Covid-19: suspensão de prazos para filiação partidária, comprovação de domicílio eleitoral e desincompatibilização de função pública

---

### AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Mesmo durante a pandemia do COVID-19 estão ausentes circunstâncias excepcionais justificadoras da flexibilização da eficácia dos prazos de desincompatibilização e de filiação partidária prévia de candidatos a cargos eletivos.

ADI 6359 Ref-MC/DF, rel. Min. Rosa Weber, julgamento em 14.5.2020.

### 2.1. Situação FÁTICA.

---

Você já deve saber, mas não custa lembrar: para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo (artigo 9º do Código Eleitoral). Além disso, a Lei Complementar 64/1990 estabelece vários prazos de desincompatibilização (em geral 6 ou 4 meses).

Alguns políticos estavam amuados com essa história de prazo em meio à pandemia do Coronavírus. Eles propuseram ADI alegando a necessidade de suspender (flexibilizar ou afastar) esses prazos, a fim de garantir ao máximo a possibilidade de participação dos cidadãos nos pleitos eleitorais. Sustentaram que, embora os atos normativos impugnados sejam em tese ainda constitucionais, estariam, em virtude do estado de coisas produzido pelas medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19, em **transição para a inconstitucionalidade**, por inviabilizarem, nas eleições de 2020, a plena prevalência do princípio democrático e da soberania popular.

### 2.2. Análise ESTRATÉGICA.

---

#### 2.2.1. Questão JURÍDICA.

---

Lei 9.504/1997: "Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo."

Lei Complementar 64/1990: "Art. 1º São inelegíveis: (...) IV – para Prefeito e Vice-Prefeito: a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização; b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais; c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no

Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito; V – para o Senado Federal: a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos; b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos; (...) VII – para a Câmara Municipal: a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização; b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização.”

### 2.2.2. Suspende ou mantém?

---

**R:** Mantém os prazos.

O STF reputou ausentes circunstâncias excepcionais justificadoras da suspensão da eficácia dos prazos impugnados e considerou inadequada a aplicação da técnica da *lei ainda constitucional* para a solução da problemática sob análise.

Em **primeiro** lugar, não está demonstrado satisfatoriamente que o *parâmetro fático-social* decorrente da implementação das medidas de enfrentamento da pandemia da Covid-19 traduza, pelo menos até o momento, situação justificadora da **suspensão da vigência de direito cuja validade não é de outro modo questionada**.



Ao imporem restrições a diversas atividades cotidianas, as medidas voltadas a implementar o chamado distanciamento social provocam transtornos também a atividades de caráter político-partidário. Entretanto, **NÃO** é possível vislumbrar as supostas ofensas que os dispositivos normativos impugnados ocasionam aos princípios democrático e da soberania popular.

Em **segundo** lugar, a imediata suspensão dos prazos previstos nos atos normativos impugnados teria como **inadmissível consequência o enfraquecimento das proteções contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta ou indireta**. Isso aumentaria de modo desproporcional o risco para a normalidade e a legitimidade das eleições (CF, art. 14, § 9º) e, conseqüentemente, produziria um **estado de coisas com**



potencial ainda maior de vulneração ao princípio democrático e à soberania popular. Além disso, colocaria em risco a cláusula pétrea da periodicidade do sufrágio (CF, art. 60, § 4º, II) e, em consequência, a soberania popular e o Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, parágrafo único).

A tutela jurisdicional do pleito eleitoral tem como pressuposto a prevalência da Constituição, que instituiu um Estado Democrático de Direito marcado pela independência e harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Nesse contexto, as regras conformadoras dos ritos e procedimentos ínsitos à democracia devem ser reverenciadas como o que são: garantias de existência perene do regime democrático.



A ideia de democracia, particularmente, de democracia representativa, NÃO pode ser tratada, juridicamente, como conceito meramente abstrato, ideal vago ou simples retórica, sem *densidade semântica e normativa aptas* a determinar, na vida prática da República, os modos de funcionamento do Estado e de relacionamento entre as instituições e os poderes.

**Prazos como o de desincompatibilização não são meras formalidades**, mas visam a assegurar a preponderância da isonomia, expressão que é do próprio princípio republicano, na disputa eleitoral. Sua inobservância pode vulnerar a própria legitimidade do processo eleitoral, valor consagrado no art. 14, § 9º, da CF.

Ademais, a exigência da anterioridade da lei eleitoral (CF, art. 16) consubstancia marco temporal objetivo que tem por escopo impedir mudanças abruptas na legislação eleitoral, como forma de assegurar o devido processo legal eleitoral, o direito das minorias e a paridade de armas na disputa eleitoral. Desdobramento do postulado da segurança jurídica, o princípio da anterioridade – ou da anualidade – da lei eleitoral tem sido consistentemente prestigiado pelo Supremo Tribunal Federal, que já assentou a sua extensão às decisões judiciais que impliquem alteração de jurisprudência.

### 2.2.3. Divergência.

---

Vencido o ministro **Marco Aurélio** que extinguiu a ação por julgá-la inadequada. Segundo o ministro, a disciplina da matéria (adiamento de atos alusivos ao calendário eleitoral) cabe ao Poder Legislativo.

#### 2.2.4. Resultado final.

O Plenário, por maioria, referendou decisão que INDEFERIU pedido de medida cautelar, formulado em ação direta de inconstitucionalidade, na qual se pleiteava a suspensão por trinta dias, a contar de 4 de abril de 2020, do prazo previsto no art. 9º, caput, da Lei 9.504/1997 (Lei das Eleições), bem como dos prazos previstos no art. 1º, IV, V e VII, da Lei Complementar 64/1990 e, por arrastamento, do art. 10, caput e § 4º, da Resolução 23.609/2019 do Tribunal Superior Eleitoral, que dispõem sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições, e das disposições correlatas da Resolução 23.606/2019 do Tribunal Superior Eleitoral, relativa ao Calendário para as Eleições de 2020.

---

### PARA TESTAR SEU CONHECIMENTO

---

## 3. QUESTÕES

---

### 3.1. Questões objetivas: CERTO ou ERRADO.

---



**Q1º. Estratégia Carreiras Jurídicas.** As limitações constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal para a criação e expansão de programas públicos aplicam-se mesmo em época de emergência em saúde pública, não podendo ser flexibilizadas sob pena de vulneração da prudência fiscal.

**Q2º. Estratégia Carreiras Jurídicas.** A pandemia do COVID-19 não é suficiente à flexibilização da eficácia dos prazos de desincompatibilização e de filiação partidária prévia de candidatos a cargos eletivos.

**Q3º. Estratégia Carreiras Jurídicas.** Os prazos de desincompatibilização no direito eleitoral podem ser considerados singela formalidade.

### 3.2. Gabarito.

---

**Q1º. ERRADO:** A flexibilização da LRF durante uma emergência como a pandemia do COVID-19 não afeta de forma alguma o mandamento constitucional de transparência e de prudência

fiscal. A LRF e a LDO pretendem evitar gastos não previstos, a improvisação nas finanças públicas, e NÃO vedar gastos orçamentários absolutamente necessários destinados à vida, à saúde, ao trabalho e à subsistência dos brasileiros.

**Q2°. CORRETO:** Tal flexibilização teria como inadmissível consequência o enfraquecimento das proteções contra o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na Administração direta ou indireta.

**Q3°. ERRADO:** Prazos como o de desincompatibilização não são meras formalidades, mas visam a assegurar a preponderância da isonomia, expressão que é do próprio princípio republicano, na disputa eleitoral.

