



**Poder Judiciário**  
**Supremo Tribunal Federal**

**Recibo de Petição Eletrônica**

**AVISO**

É de responsabilidade do advogado ou procurador o correto preenchimento dos requisitos formais previstos no art. 9º, incisos I a IV, da Resolução 693/2020 do STF, sob pena de rejeição preliminar, bem como a consequente impossibilidade de distribuição do feito.

O acompanhamento do processamento inicial pode ser realizado pelo painel de petições do Pet v.3 e pelo acompanhamento processual do site oficial.

<b>Protocolo</b>	00892582920231000000
<b>Petição</b>	126420/2023
<b>Classe Processual Sugerida</b>	ADI - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
<b>Marcações e Preferências</b>	Medida Liminar
<b>Relação de Peças</b>	1 - Petição inicial Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 2 - Procuração Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES GLEISI HELENA HOFFMANN 3 - Documentos de identificação Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 4 - Documentos de identificação Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 5 - Cópia do ato normativo ou lei impugnada Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES 6 - Prova da legitimidade ativa para propor a ação Assinado por: MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES

<b>Polo Ativo</b>	PARTIDO DOS TRABALHADORES (CNPJ: 00.676.262/0001-70)
<b>Polo Passivo</b>	ESTADO DE SAO PAULO (CNPJ: 46.379.400/0001-50)
<b>Data/Hora do Envio</b>	11/11/2023, às 11:28:43
<b>Enviado por</b>	MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES (CPF: 019.019.411-16)

Impresso por: 019.019.411-16 - MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES  
Em: 11/11/2023 - 11:28:50



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Diretório Nacional

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL  
FEDERAL, MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO**

**PARTIDO DOS TRABALHADORES**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 00.676. 262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul, Quadra 2, Bloco C, nº 256, 1º andar, Ed. Toufic, na Asa Sul, em Brasília/DF, CEP 70302-000, neste ato representado por sua Presidenta Nacional, **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada Federal (PT/PR), RG nº 3996866-5 SSP/PR, CPF sob nº 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por meio de seus advogados signatários, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**com pedido de medida liminar**

em detrimento do art. 36 da Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023, do estado de São Paulo, que dispõe sobre a anistia de multas administrativas aplicadas a quem descumpriu regras sanitárias durante a pandemia de Covid-19, em razão de sua violação aos arts. 6º e 196 da Constituição Federal e ao art. 113 do ADCT; o que se faz nos termos e argumentos que se sucedem.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Diretório Nacional

## **I – DO CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO DIREITA DE INCONSTITUCIONALIDADE E DA LEGITIMIDADE DO REQUERENTE**

1. De acordo com o artigo 102, I, alínea “a”, da Constituição Federal, podem ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade, mediante ação direta de inconstitucionalidade, as leis ou atos normativos estaduais. A presente ação direta de inconstitucionalidade, por sua vez, questiona dispositivos de Lei Estadual que dispõe sobre a **anistia de multas administrativas aplicadas a quem descumpriu regras sanitárias destinadas ao enfrentamento de uma das maiores calamidades de saúde dos últimos tempos, a pandemia de Covid-19.**

2. Trata-se, portanto, de Lei Estadual aprovada pela Assembleia Legislativa e sancionada pelo Governador do Estado de São Paulo, de modo a estar enquadrada no previsto no art. 102, I, ‘a’ da Constituição da República de 1988 e, por conseguinte, ser cabível a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

3. Por sua vez, a **legitimidade do Partido dos Trabalhadores** para propor a presente ação é abstraída da literalidade do art. 103, VIII, da Constituição da República, sendo inequívoca a representação desta agremiação partidária junto ao Congresso Nacional. Ademais, conforme jurisprudência consolidada dessa e. Corte Suprema, a legitimidade dos partidos políticos para a propositura de ações concentradas de constitucionalidade é universal, *independente* de pertinência temática.

4. Nesse sentido, cabível a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para fins de questionamento da constitucionalidade de dispositivo de Lei Estadual, e, igualmente, é legítimo o Partido dos Trabalhadores para a propositura da demanda.

## **II – DO ATO IMPUGNADO: ART. 36 DA LEI Nº 17.843, DE 7 DE NOVEMBRO DE 2023, DO ESTADO DE SÃO PAULO**

5. A Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023, do Estado de São Paulo, cria e dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa; altera a Lei nº 12.799, de 11 de janeiro de 2008, e a Lei nº 17.784, de 2 de outubro de 2023; revoga os artigos 41 a 56 da Lei nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, e a Lei nº 14.272, de 20 de outubro de 2010, e dá outras providências.

6. **Dentre as medidas instituídas pelo referido ato normativo, consta, em seu art. 36, o cancelamento de multas administrativas (e os respectivos consectários legais) aplicadas a quem descumpriu regras sanitárias então estabelecidas pelo Estado de São Paulo para enfrentamento da pandemia de Covid-19 - que afligiu o País nos últimos anos e ceifou mais de 700 mil vidas em território brasileiro.**

7. Contudo, ao assim disciplinar, contrariou a disposição dos arts. 6º e 196 da Constituição Federal e do art. 113 do ADCT. Assim se sustenta, pois (i) afronta o direito constitucional à saúde por esvaziar o sentido da multa administrativa enquanto mecanismo de combate da pandemia de COVID-19; (ii) incorre em reprovável retrocesso social porquanto, ao fim, vai de encontro ao principal objetivo mundial afeto ao tema, que é a conscientização popular a respeito da necessidade de cumprimento de regras sanitárias pelo bem comum; e (iii) renuncia receita pública sem o necessário estudo de impacto financeiro e orçamentário.

8. A saber, veja-se o teor do ato impugnado, o art. 36 da Lei 17.843, de 7 de novembro de 2023, do Estado de São Paulo:



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Diretório Nacional

Artigo 36 - Ficam canceladas as multas administrativas, bem como os respectivos consectários legais, aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19, em especial as previstas nos Decretos n.ºs:

I - 64.879, de 20 de março de 2020;

II - 64.881, de 22 de março de 2020;

III - 64.956, de 29 de abril de 2020;

IV - 64.959, de 4 de maio de 2020;

V - 64.994, de 28 de maio 2020.

Parágrafo único - Fica vedada a restituição, no todo ou em parte, dos valores pagos anteriormente à vigência do disposto neste artigo.

9. Dito isso, conforme se demonstrará a seguir, o dispositivo impugnado deve ser declarado inconstitucional por esse e. Supremo Tribunal Federal, tanto por vício formal, quanto por mácula material de constitucionalidade.

### **III – DAS INCONSTITUCIONALIDADES EXISTENTES NA NORMA IMPUGNADA**

#### **III.1 – VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DO DIREITO À SAÚDE. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO INFRATOR.**

10. O art. 6º da Constituição Federal, que inaugura o Capítulo dos Direitos Sociais da República, traz o rol de direitos sociais protegidos que abarcam toda a população, dentre os quais consta o direito à saúde, posteriormente especificado nos art. 196 e seguintes.

Art. 6º São direitos sociais a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

[...]

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante **políticas sociais** e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

11. O Constituinte, portanto, ao tratar sobre o direito à saúde, estabeleceu o dever do Estado em garantir medidas sociais e econômicas voltadas a melhorar as condições de vida dos cidadãos, com a proteção da saúde física e mental das pessoas, a redução do risco de doenças e outros agravantes, bem como a concessão de acesso universal aos serviços de saúde pública.

12. A partir disso, são movidas diversas iniciativas públicas para prevenção do surgimento de novas doenças, bem como a sua disseminação, além de medidas reparadoras, visando restabelecer o bem-estar social sob a perspectiva ampla da saúde dos indivíduos da sociedade regida pela Constituição Federal. Com isso, se apresenta um dever fundamental vinculado à sociedade, onde esta também se torna responsável pela proteção efetiva do direito à saúde de todos e de cada indivíduo, num consenso de que os cuidados de uma pessoa interferem na saúde dos demais membros da comunidade em que se está inserida.

13. Em um mundo ideal, tal vínculo normativo e senso coletivo seriam suficientes para proteção e garantia desse direito a todos. Contudo, a expansão da pós-verdade e, com isso, a insistência de se negar fatos (sobretudo científicos), revela ainda ser extremamente necessário que o Estado, ao promover ações sanitárias, formule as medidas pertinentes e adequadas à cada situação e preveja sanção para reforçar a imperatividade dos atos normativos.

14. Com o surgimento do novo coronavírus e a decretação da pandemia pela Covid-19, realizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), os estados e municípios brasileiros passaram a promover diversas medidas sanitárias a fim de controlar a disseminação da doença, como, por exemplo, medidas de higiene para limpeza das mãos e de alimentos, uso de máscaras em ambientes públicos (fechados e



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Diretório Nacional

abertos), isolamento social, protocolo de vacinação e outros, além de outras medidas para recuperação de pacientes acometidos pela doença, como a criação de unidades de tratamento e hospitais de campanha.

15. Entretanto, para o efetivo controle sanitário, os atos normativos previram a ocorrência de **fiscalização quanto ao cumprimento das medidas sanitárias, que, se descumpridas, sujeitavam o cidadão ao pagamento de multas. Assim, diversos cidadãos fossem autuados para pagamento de multas administrativas por descumprimento das medidas fixadas por atos normativos com vistas a frear a tragédia da COVID-19 e conter o caos gerado.**

16. É importante destacar que a aplicação de multas desempenha um papel fundamental na ordem jurídica muito além do seu caráter punitivo, ao combinar elementos **pedagógicos e preventivos.**

17. Do ponto de vista *pedagógico*, as multas atuam como instrumentos de conscientização do apenado, sendo uma reação lúdima da Administração Pública à ilicitude. Por isso, a imposição de uma penalidade - no caso, pecuniária - serve como legítimo mecanismo de controle das responsabilidades individuais e suas consequências, para, por fim, conduzir o cidadão e a cidadã a **cumprir a regra não simplesmente por sua imperatividade, mas por representar uma limitação de comportamento individual que privilegia o bem estar coletivo.**

18. Já no aspecto *preventivo*, a imposição da multa considera uma posição prospectiva, a fim de impedir a repetição da ilicitude no futuro. No caso em questão, a multa cancelada pelo dispositivo impugnado também possuía como fundamento prevenir contra repetições de comportamento individual que atentem contra todo o esforço mundial de contenção de uma calamidade sanitária, como foi o caso da pandemia de COVID-19.





19. A esse respeito, Norberto Bobbio, em suas análises sobre o Estado e o poder, aborda a necessidade de mecanismos jurídicos que equilibrem a liberdade individual com a ordem coletiva, contextualizando que a imposição de multas é considerada uma ferramenta eficaz para garantir a conformidade com as normas legais ao mesmo tempo em que reflete a busca por justiça e equidade no tratamento das infrações<sup>1</sup>.

20. Ou seja, o direito constitucional à saúde, previsto na Constituição da República, estava sendo garantido pelo estado de São Paulo a partir da existência de normas que exigiam a adoção de medidas preventivas ao contágio, com a expectativa de diminuir os infectados e, assim, neutralizar os efeitos danosos daquela doença. Aqueles que insistissem no descumprimento de tais medidas estariam sujeitos às penalidades impostas na lei, ou seja, ao pagamento de multas.

21. Tais normas foram aplicadas e milhares de pessoas que mostravam desleixo ou descaso com a saúde coletiva foram punidas nos termos da lei, gerando um valor milionário a ser recebido pelo Estado de São Paulo desses infratores.

22. Contudo, sobreveio a **Lei nº 17.843/2023**, que **incluiu em seu texto normativo o cancelamento de multas administrativas aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19**, justificando que o caráter “pedagógico” já teria sido promovido com a mera aplicação da multa, ainda que não efetivamente cobrada.

23. Ora, não assiste razão ao referido dispositivo legal, por inconstitucionalidade que afronta o direito à saúde. Ao prever anistia de multas administrativas aplicadas a

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico / Norberto Bobbio; apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior, trad. Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6ª ed., 1995.



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Diretório Nacional

quem descumpriu regras sanitárias durante a pandemia de Covid-19, esvaziou o caráter punitivo e pedagógico da multa e ultrapassou a “mera” renúncia de receita. Isso porque, na prática, essa espécie de anistia resulta em verdadeira omissão do Estado em relação a quem descumpriu regras que buscavam a saúde toda a coletividade.

24. É interessante acrescentar que as regras de enfrentamento à COVID não apenas buscavam proteger as populações locais. Muito mais que isso, **diante da consabida dinâmica de disseminação exponencial do vírus, um cidadão que descumpriu as regras sanitárias em São Paulo, por exemplo, pode ter contribuído para o espriamento do vírus de forma transnacional ou até internacional.**

25. A propósito, vale dizer, apenas o Estado de São Paulo, do qual se origina a lei impugnada, sofreu *centenas de milhares* de vidas perdidas em razão da COVID-19:

Região	Estado	Município	Região Metropolitana	Todos				
UF	População	Casos novos notificados na semana	Casos Acumulados	Incidência covid-19 (100 mil hab)	Óbitos novos notificados na semana	Óbitos Acumulados	Taxa mortalidade (100 mil hab)	
<b>Totais</b>	<b>210.147.125</b>	<b>210.930</b>	<b>36.331.281</b>	<b>17.288,50</b>	<b>1.159</b>	<b>693.853</b>	<b>330,17</b>	
<b>SP</b>	<b>45.919.049</b>	<b>26.557</b>	<b>6.315.333</b>	<b>13.753,19</b>	<b>247</b>	<b>177.411</b>	<b>386,36</b>	
MG	21.168.791	53.104	4.079.422	19.270,93	189	64.447	304,44	
RJ	17.264.943	10.149	2.701.378	15.646,61	172	76.508	443,14	
BA	14.873.064	6.287	1.769.063	11.894,41	83	31.230	209,98	
RS	11.377.239	32.435	2.895.571	25.450,56	72	41.508	364,83	
RN	3.506.853	1.545	582.618	16.613,70	71	8.689	247,77	
GO	7.018.354	11.898	1.823.980	25.988,71	68	27.766	395,62	
PR	11.433.957	15.427	2.861.213	25.023,82	47	45.718	399,84	
ES	4.018.650	6.615	1.311.144	32.626,48	30	14.964	372,36	
PE	9.557.071	6.132	1.122.935	11.749,78	29	22.579	236,25	
SC	7.164.788	8.139	1.956.153	27.302,32	27	22.583	315,19	
PI	3.273.227	2.159	413.535	12.633,86	21	8.027	245,23	
MS	2.778.986	2.659	593.209	21.346,24	17	10.903	392,34	
PB	4.018.127	3.307	700.127	17.424,21	16	10.525	261,94	
MT	3.484.466	5.213	859.241	24.659,19	13	15.015	430,91	

26. A bem da verdade, tal disposição, além de afastar a responsabilidade dos agentes infratores, **resultou no enfraquecimento da promoção de futuras medidas sanitárias eficientes e no desestímulo ao seu cumprimento, o que acentua uma desarrazoada violação ao direito à saúde.**

27. Com efeito, no contexto da presente ação, esta Suprema Corte se deparou com diversas questões constitucionais graves atinentes à pandemia de COVID-19, o que confirma a relevância do tema perante o c. STF e evidencia que o direito à saúde consiste em um dos mais caros no ordenamento brasileiro. A exemplo, recorda-se o julgamento da ADPF 754 TPI-décima sexta-Ref, de relatoria do Min. Ricardo Lewandowski, em que a Suprema Corte compreendeu pela constitucionalidade da vacinação **obrigatória** levada a efeito por meio de “*sanções indiretas*”<sup>2</sup>.

28. Ora, como anteriormente elencado, a multa possuía, além de um caráter punitivo ao infrator, um caráter pedagógico, com fito em educar sobre a necessidade coletiva de se respeitar as normas e as medidas sanitárias vigentes. Porém, ao se “perdoar” a multa administrativa do infrator, não só afasta sua responsabilidade civil sobre atos praticados ilegalmente e que violavam o direito à saúde de outrem, como também, em sentido contrário à proposta da multa, conscientizam que o desrespeito às normas é aceitável.

29. Torna-se clara, nesse sentido, não só a inconstitucionalidade do art. 36 da Lei nº 17.843/2023, em face dos ditames Constitucionais já exposto, mas também a sua teratologia e contradição, reprováveis sob o ponto de vista constitucional.

30. Por todas essas razões, é evidente que estamos diante de evidente

---

<sup>2</sup> ADPF 754 TPI-décima sexta-Ref, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 21-03-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-101 DIVULG 25-05-2022 PUBLIC 26-05-2022.



inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, razão pela qual se pugna, desde já, pela declaração de sua inconstitucionalidade.

### **III. 2 – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO.**

31. Como acima descrito, a Constituição da República de 1988, em seu art. 196, dispõe sobre o direito à saúde, instigando o dever do Estado de garantir medidas sociais e econômicas voltadas a propiciar aos cidadãos uma vida sem nenhum comprometimento que afete seu equilíbrio físico ou mental, isto é, medidas para proteção da integridade física das pessoas, redução do risco de doenças e outros agravantes, bem como concessão de acesso universal aos serviços de saúde pública, inclusive, sendo admitida a aplicação de sanção por descumprimento do ato normativo.

32. No caso em comento, durante a pandemia de Covid-19, foram editadas diversas normas e medidas sanitárias com o fundamento de alertar e prevenir contra a propagação da doença e, para seu efetivo cumprimento, previram a aplicação de multa a quem descumprisse as regras.

33. Todavia, a Lei nº 17.843/2023, do estado de São Paulo, ao prever anistia de multas administrativas aplicadas a quem descumpriu regras sanitárias durante a pandemia de Covid-19, afastou a responsabilização de agentes infratores, enfraqueceu o quadro normativo das medidas e sujeitou esse enfraquecimento às futuras medidas.

34. Além disso, **pode-se ter o incentivo ao senso comum de que o descumprimento de normas sanitárias e a periclitación do bem-estar coletivo é aceitável e conta com a condescendência do Estado**. Posturas tais representam verdadeiro retrocesso social, em clara violação às conquistas da sociedade brasileira já plasmadas na Constituição Federal e deve ser combatido pelo Judiciário.



“o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente”.<sup>3</sup>

35. Quanto à aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social no bojo dos direitos sociais constitucionalmente previstos, destaca-se as lições de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>4</sup>:

Todavia, o fato é que, para a proteção dos direitos sociais, especialmente em face do legislador, mas também diante de atos administrativos, ganhou notoriedade, inclusive e de modo particularmente intensivo no Brasil, a noção de uma proibição jurídico-constitucional de retrocesso, como mecanismo de controle para coibir e/ou corrigir medidas restritivas ou mesmo supressivas de direitos sociais. Com efeito, no que diz com as garantias dos direitos sociais contra ingerências por parte de atores públicos e privados, importa salientar que, tanto a doutrina, quanto, ainda que muito paulatinamente, a jurisprudência, vêm reconhecendo a vigência, como garantia constitucional implícita, do princípio da vedação de retrocesso social, a coibir medidas que, mediante a revogação ou alteração da legislação infraconstitucional (apenas para citar uma forma de intervenção nos direitos sociais), venham a desconstituir ou afetar gravemente o grau de concretização já atribuído a determinado direito fundamental (e social), o que equivaleria a uma violação da própria Constituição Federal e de direitos fundamentais nela

---

<sup>3</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*, 2014, p. 381.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de direito constitucional*, 2018, p. 635.



consagrados.

36. Na visão do constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho, o princípio da proibição de retrocesso significa que os direitos sociais e econômicos, *“uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo”*<sup>5</sup>. Consequentemente, não podem retroceder.

37. Para alguns autores, o princípio do não retrocesso também é uma emanção do direito à “segurança jurídica” previsto no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal. Parece evidente que a segurança jurídica é um dever incumbente aos poderes constituídos da nação.

38. No direito à saúde, **implica garantir a continuidade das políticas públicas voltadas a melhorar as condições de vida dos cidadãos, com a proteção da saúde física e mental das pessoas, a redução do risco de doenças e outros agravantes, bem como a concessão de acesso universal aos serviços de saúde pública, que já tenham se revelado eficazes.** Em seu mínimo, a obrigação de mantê-las e de não retroceder.

39. Por fim, há que ser considerado que o período dramático vivido pela população mundial em decorrência do COVID-19 deve servir como aprendizado e oportunidade de evolução dos comportamentos individuais que atentam contra a saúde coletiva; somente por esse meio será observado o avanço da sociedade em relação ao tema.

40. **O que faz o dispositivo impugnado é, todavia, agir contrariamente a esse objetivo coletivo, estabelecendo uma espécie de prêmio a quem descumpriu regras sanitárias no momento mais grave da história recente, em triste representação de condescendência do Estado com o descumprimento de regras salutarres à vida**

---

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. Páginas 468-469.



**humana naquele cenário observado.**

41. Portanto, também sob a ótica da proibição ao retrocesso social, recrudescem-se a necessidade de declaração de inconstitucionalidade do art. 36 da norma impugnada.

### **III. 3 – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: DESCUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA CONTIDA NO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT)**

42. Na República Federativa brasileira, em que a convivência entre o público e o privado é regida pelo Direito, a austeridade é o preceito norteador do trato com as finanças públicas, isto é, a riqueza monetária que o Estado concentra para, por fim, dar a justa destinação.

43. Portanto, o *constituente derivado* externou a necessidade de que, nas hipóteses de renúncia de receita, a proposta legislativa que disciplinará essa medida deverá, necessariamente, ser acompanhada de estudo a respeito de seu impacto financeiro e orçamentário. Portanto, em que pese possa ser disposta, em instrumento legislativo, a renúncia à arrecadação, exige-se do Estado o zelo necessário a respeito da repercussão financeira e orçamentária.

44. Nesse sentido, eis o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional 95/2016:

**Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.**

45. No caso concreto, não cumpre tal exigência constitucional o ato normativo em que se apresenta o dispositivo impugnado. A saber, **a Lei nº 17.843/2023 do Estado de**



**São Paulo, embora renuncie receita pela via de seu art. 36 (aqui impugnado), não foi acompanhada por estudo, relatório ou parecer a respeito da viabilidade financeira da medida, no que toca aos impactos financeiros e orçamentários causados pelo perdão de tais multas.**

46. Por si só, tal fato já revelaria a completa necessidade de declaração de inconstitucionalidade do dispositivo ora impugnado; a lei descumpre requisito constitucional expreso e inequívoco. No entanto, à medida em que se observa a tramitação do Projeto de Lei correlato (PL 1245/2023 – ALESP), vê-se que a ausência de tais estudos de impacto financeiro é efetivamente prejudicial às finanças públicas daquele ente federativo, pois a **renúncia atingiria uma potencial receita de dezenas de milhões de reais ao Estado de São Paulo.**

47. O PL nº 1245/2023 sofreu diversas emendas obstativas do art. 36. Na primeira delas, proposta pelo Deputado Estadual Paulo Firilo (PT/SP), os efeitos financeiros da medida já foram relatados àquela Casa Legislativa. Na Emenda nº 1/2023, o parlamentar descreve que o seguinte: *“Segundo dados fornecidos pela Coordenadoria de Controle de Doenças (CCD), autoridades paulistas aplicaram ao todo 10.790 autuações contra estabelecimentos e festas clandestinas, e 579 contra pessoas físicas. As sanções totalizaram R\$ 72 milhões, em valores de 2023”*.

48. Segundo a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, pelos ângulos de exegeses literal, teleológica e sistemática de tal dispositivo, **a exigência contida no art. 113 do ADCT se estende a todos os entes federativos.** A propósito, confira-se o decidido pelo Plenário desta Suprema Corte, no julgamento da **ADI 6303:**

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar





**PARTIDO DOS TRABALHADORES**

Diretório Nacional

nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. **A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática.** 3. Primeiro, a redação do dispositivo **não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes.** Segundo, a norma, ao buscar a **gestão fiscal responsável**, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima nº 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.

(ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14-03-2022)



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

49. Assim, a orientação jurisprudencial deste e. Supremo Tribunal Federal é no sentido de que **“a ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal”** (ADI 6102, Rel. Min. Rosa Weber).

50. Sendo assim, verifica-se a necessidade de declaração de inconstitucionalidade do dispositivo ora impugnado, visto que a lei descumpre requisito constitucional expresso e inequívoco.

#### **IV – DO PEDIDO DE LIMINAR**

51. Para o deferimento da medida liminar em ações concentradas de constitucionalidade é necessária a demonstração de atendimento aos requisitos de probabilidade do direito e de perigo da demora, ambos presentes neste caso.

52. No que diz respeito à *probabilidade do direito*, é certo que a Lei nº 17.843/2023, ao dispor sobre o cancelamento de multas administrativas aplicadas a quem descumpriu com as medidas sanitárias durante a pandemia de Covid-19, além de renunciar receita do Estado de São Paulo, sem ao menos apresentar estudos de viabilidade econômica - requisito expresso -, importou em violação ao direito à saúde constitucionalmente previsto, enfraquecendo a atuação normativa e seu cumprimento durante a pandemia e refletindo nas futuras medidas, inclusive, em eventual ressurgimento de vírus com potencial global. Assim, não restam dúvidas da probabilidade do direito perseguido nesta ação.

53. O *perigo da demora e risco de lesão grave* é incontestado, em todas as três vertentes apontadas nos fundamentos trazidos acima, mas, de maneira ainda mais grave e



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

urgente, em virtude do art. 42 da própria Lei nº 17.843/2023. No referido dispositivo, tem-se que o art. 36 da mesma lei, impugnado nesta oportunidade, entrou em vigor na data de sua publicação. A saber:

**Artigo 42** - Esta Lei, com sua Disposição Transitória, entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação, exceto o disposto nos seus artigos 36 e 39, que entra em vigor na data de sua publicação.

54. Assim, faz-se necessária a suspensão **imediate** dos efeitos do art. 36 da Lei nº 17.843/2023, de modo que sejam mantidas as multas administrativas aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19.

## V – DOS PEDIDOS

55. Por todo o exposto, o Partido dos Trabalhadores requer o conhecimento e processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

56. Ademais, *liminarmente*, pugna-se pela suspensão **imediate** dos efeitos do art. 36 da Lei nº 17.843/2023, do estado de São Paulo, de modo que sejam mantidas as multas administrativas aplicadas por agentes públicos estaduais em razão do descumprimento de obrigações impostas para a prevenção e o enfrentamento da pandemia de COVID-19, até o julgamento de mérito da presente ação.

57. Dando prosseguimento ao processo, que sejam intimadas a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República para que se manifestem no prazo legal.

58. Ao fim, quanto ao *mérito*, requer-se a confirmação da liminar formulada, de modo a se declarar a inconstitucionalidade material do art. 36 da Lei nº 17.843/2023,



**PARTIDO DOS TRABALHADORES**  
Diretório Nacional

do estado de São Paulo, por violar os arts. 6º e 196 da Constituição Federal e o art. 113 do ADCT.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília, 11 de novembro de 2023.

**ANGELO LONGO FERRARO**  
OAB/DF 37.922

**MIGUEL FILIPI PIMENTEL NOVAES**  
OAB/DF 57.469

**STHEFANI LARA DOS REIS ROCHA**  
OAB/DF 54.357

**GEAN CARLOS FERREIRA DE M. AGUIAR**  
OAB/DF 61.174

**MARINA GRIGOL PAIM**  
OAB/DF 67.144