

MANDADO DE SEGURANÇA 40.297 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
IMPTE.(S) : N.S.S. REPRESENTADO POR L.M.S.
ADV.(A/S) : MATHEUS BONACCORSI FERNANDINO E
OUTRO(A/S)
IMPDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
IMPDO.(A/S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de petição apresentada pela União por meio da qual pede que este Supremo Tribunal Federal reconheça, **em caráter excepcional**, a viabilidade jurídica da concessão dos auxílios financeiros, **previstos na Lei nº 15.156/2025**, às famílias de crianças e adolescentes com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita decorrente do vírus Zika (eDoc. 38).

A União sustenta que “o PL nº 6.064/2023 dispunha sobre o direito à indenização por dano moral e a concessão de pensão especial à pessoa com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika. Após tramitação legislativa no Congresso Nacional, o PL nº 6.064/2023 foi submetido à sanção do Presidente da República. Todavia, mostrou-se necessário apresentar veto presidencial devido a óbices de natureza fiscal”.

Esclarece que “o veto presidencial decorreu não em razão do mérito do PL nº 6.064/2023 - a concessão dos auxílios financeiros em si -, mas **devido à inobservância das regras constitucionais e legais que dispõem a respeito da responsabilidade fiscal** (notadamente os arts. 167, §7º e 195, §5º, da CRFB, o art. 113 do ADCT, os arts. 14, 16, 17 e 24, todos da LC nº 101/2000, os arts. 129, 132 e 139 da LDO de 2025)”.

Narra, ainda, que “Em 1º de julho de 2025, foi aprovada a Lei nº

15.156/2025, com rejeição dos vetos presidenciais. O ato normativo estabelece o direito à indenização por dano moral e à concessão de pensão especial à pessoa com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika”.

Destaca que “A superveniência da Lei nº 15.156/2025, após a caducidade da MP nº 1.287/2025, criou novo rol de direitos às pessoas com deficiência permanente decorrente da síndrome congênita do vírus da Zika. Houve, desse modo, a superveniência de tais direitos àqueles outrora concedidos pela MP nº 1.287/2025, que vigorava quando da prolação da decisão liminar de 16.05.2025. O cumprimento da decisão liminar, assim sendo, deve ocorrer em observância à Lei nº 15.156/2025, garantindo-se, às pessoas que se enquadram nos critérios legalmente previstos, os direitos preconizados pela legislação mais recente”.

Menciona que “A União, honrando seu compromisso constitucional para com os direitos das pessoas com deficiência, bem como em cumprimento à decisão liminar proferida em 16.05.2025, promoverá os meios necessários à concretização dos direitos insculpidos na Lei nº 15.156/2025. Todavia, a efetiva concessão dos auxílios financeiros previstos no diploma legal, conforme sedimentado na jurisprudência desse STF, exige a superação dos óbices impostos pelas normas de responsabilidade fiscal”.

Com base nesses fundamentos, a União pede que:

*“(i) seja expressamente reconhecida a possibilidade jurídica, especialmente quanto às **regras orçamentárias e financeiras** (arts. 167, §7º e 195, §5º, da CRFB; o art. 113 do ADCT; os arts. 14, 15, 16, 17 e 24, todos da LC nº 101/2000; os arts. 129, 131, V, 132 e 139 da LDO de 2025), **em caráter absolutamente excepcional**, de cumprir a decisão judicial proferida em 16.05.2025 (referendada pelo Plenário na Sessão Virtual realizada entre 30.05.2025 a 06.06.2025), assegurando-se,*

a todas as crianças que se enquadram na hipótese legalmente prevista, os auxílios financeiros instituídos pela Lei nº 15.156/2025, tanto no presente exercício financeiro quanto nos futuros;”

É o relatório. Decido.

O Projeto de Lei nº 6.064/2023 previa o direito à indenização por dano moral e à concessão de pensão especial a pessoas com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita associada à infecção pelo vírus Zika durante a gestação. Embora aprovado pelo Congresso Nacional, foi vetado pelo Presidente da República sob o fundamento de que não foram observadas as regras fiscais para criação do benefício, o que constitui vício de inconstitucionalidade. Transcrevo os fundamentos do veto presidencial:

“A proposição legislativa contraria o interesse público, pois cria despesa obrigatória de caráter continuado e benefício tributário e amplia benefício da seguridade social, **sem a devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, identificação da fonte de custeio, indicação de medida de compensação** e sem a fixação de cláusula de vigência para o benefício tributário, em afronta aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, e aos artigos 129, 132 e 139 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025. (...)”

A proposição legislativa incorre, ainda, em **vício de inconstitucionalidade** ao violar o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e o art. 167, § 7º, da Constituição, os quais exigem, na hipótese de criação ou alteração de despesa obrigatória ou renúncia de receita, a apresentação de **estimativa do impacto orçamentário-**

financeiro correspondente e previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio. Além disso, há violação ao princípio da precedência da fonte de custeio, previsto no art. 195, § 5º, da Constituição, que exige a existência de fonte de custeio para a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço da seguridade social.”

Como alternativa para implementar a proteção social pretendida no Projeto de Lei nº 6.064/2023, a Presidência da República editou a Medida Provisória nº 1.287/2025, que assegurava apoio financeiro às pessoas nascidas entre 1º de janeiro de 2015 e 31 de dezembro de 2024, abrangidas no desenho fático acima mencionado.

Contudo, a Medida Provisória nº 1.287/2025 perderia vigência em **2 de junho de 2025**. Diante da proximidade dessa data, **em 16 de maio de 2025**, entendi necessária a adoção de medida de urgência para assegurar a continuidade da proteção social instituída, concedendo liminar para determinar a concessão do benefício às crianças que preenchessem os requisitos legais, mesmo na hipótese de perda de vigência do citado ato normativo, a fim de evitar o perecimento do direito. Transcrevo o teor da decisão liminar (eDoc. 13).

“(...) verifico que há **risco de perecimento do direito** alegado pela parte autora, uma vez que a Medida Provisória nº 1.287/2025 - editada em 8 de janeiro - ainda não foi votada pelo Congresso Nacional, com perda de vigência prevista para 02 de junho, conforme informação disponibilizada no site do Congresso Nacional.

Em nome da Segurança Jurídica das famílias beneficiárias, decido - **em caráter cautelar** - que o direito ao benefício criado

pela Medida Provisória terá que ser atendido **mesmo na eventualidade de perda de vigência do citado ato normativo**. Assim considero por força do princípio da predominância do melhor interesse das crianças e dos adolescentes (artigo 227 da CF) e da estatura constitucional dos direitos das pessoas com deficiência (Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência - incorporada como norma constitucional pelo Decreto nº 6.949/2009).

Caso sobrevenha deliberação diversa do Congresso Nacional, a decisão cautelar será reavaliada, à luz de eventual conversão em Lei. **Em qualquer hipótese**, o patamar de direitos constante da Medida Provisória, atendidos os requisitos ali previstos, está assegurado à parte autora e, por efeito normativo inerente à Medida Provisória, **a todas as crianças em idêntica situação**.

Na sequência, em 1 de julho de 2025, o Congresso Nacional rejeitou o veto presidencial ao PL nº 6.064/2023, o que resultou na promulgação da Lei nº 15.156/2025, conferindo força normativa às previsões originalmente contidas no PL nº 6.064/2023.

Diante disso, a Advocacia-Geral da União formula o presente pedido a fim de que este Supremo Tribunal Federal reconheça, de forma **expressa** e em caráter **absolutamente excepcional**, a possibilidade jurídica de cumprimento **da decisão liminar de 16.05.2025 — referendada pelo Plenário** — à luz da superveniência da Lei nº 15.156/2025, assegurando que os auxílios financeiros nela previstos sejam concedidos a todas as crianças que se enquadrem nos critérios legais, tanto no exercício financeiro corrente quanto nos futuros, não obstante as restrições impostas pelas normas constitucionais e infraconstitucionais de responsabilidade fiscal.

A petição da Advocacia-Geral da União tem razão de ser.

A situação dos autos reveste-se de caráter **absolutamente excepcional**, pois envolve a efetivação de lei votada no Congresso Nacional relativa a direitos fundamentais de **crianças e adolescentes com deficiência permanente decorrente de síndrome congênita do vírus Zika**. Trata-se de quadro de vulnerabilidade social e de saúde pública sem precedentes, resultante de surto que atingiu um conjunto delimitado de mães, marcadamente em determinadas regiões do país, e para o qual, até o presente momento, inexistente explicação científica incontroversa. Nessa conjuntura, **o Poder Judiciário pode e deve assegurar a concretização desses direitos**, valendo-se dos instrumentos de tutela jurisdicional aptos a evitar seu perecimento.

Por fim, a compatibilização entre responsabilidade fiscal e efetividade de direitos fundamentais autoriza que, em **situações excepcionais** como a presente, a satisfação dos requisitos formais previstos nos arts. 167, §7º, e 195, §5º, da Constituição, no art. 113 do ADCT e na Lei Complementar nº 101/2000, seja viabilizada de forma **superveniente**. Nesse sentido, cito precedente desta Corte:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CUMULADA COM DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI FEDERAL N. 14.784/2023, QUE PRORROGA BENEFÍCIOS FISCAIS ATÉ 31/12/2027. “DESONERAÇÃO DA FOLHA”. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA DESACOMPANHADA DA ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. APARENTE VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT). DISPOSITIVO INTRODUZIDO PELO CONGRESSO NACIONAL POR MEIO DA EMENDA CONSTITUCIONAL (EC) N. 95/2016. PRECEDENTES EM

SITUAÇÕES ANÁLOGAS. LIMINAR DEFERIDA EM PARTE APENAS PARA SUSPENDER A EFICÁCIA DOS ARTS. 1º, 2º, 4º E 5º DA LEI N. 14.748/2023 ATÉ O JULGAMENTO DO MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO OU DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS PREVISTOS NO ART. 113 DO ADCT. SUBMISSÃO IMEDIATA DA DECISÃO A REFERENDO DO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. I – O art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**. II – Os dispositivos da Lei Federal n. 14.784/2023 prorrogaram, até 31/12/2027, a vigência de benefícios fiscais sobre a Contribuição Previdenciária sobre Receita bruta – CPRB – incidente sobre setores específicos da economia – e reduziram para 8% a alíquota de contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento de determinados Municípios, assim como a alíquota da CPRB para setor específico. III – Descumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT no processo legislativo que deu origem aos dispositivos legais impugnados. **Ausência de sustentabilidade orçamentária**. IV – Precedentes em situações análogas, nas quais esta Suprema Corte suspendeu a eficácia de dispositivos legais, **enquanto não sobreviesse a implementação das condições indicadas no art. 113 do ADCT** (ADPF 662 MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/4/2020; ADI 7.145 MC-Ref, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 20/6/2022). V – Liminar deferida parcialmente para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei Federal n. 14.784/2023, ad referendum do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

(ADI 7633 MC-Ref, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, julgado em 07-10-2024)

Na mesma linha é a decisão cautelar do eminente Ministro Gilmar Mendes, proferida nos autos da ADPF nº 662/DF:

“Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, ad referendum do Plenário, apenas para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, **enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, §5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO.**”

A prioridade absoluta e a proteção integral, consagradas no art. 227 da Constituição, impõem que o interesse das crianças e adolescentes prevaleça em situações de conflito normativo, especialmente quando se trata de assegurar prestações de natureza alimentar e assistencial, cuja ausência compromete a subsistência digna e o pleno desenvolvimento dessas pessoas. Soma-se a isso a **estatura constitucional** dos direitos das pessoas com deficiência — reconhecida na **Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência**, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 6.949/2009 — que impõe ao Estado a obrigação de adotar todas as medidas necessárias à plena fruição desses direitos, sem tolerar retrocessos ou soluções meramente formais que retardem sua concretização.

Embora nos precedentes acima citados esta Suprema Corte não tenha autorizado a implementação imediata dos benefícios diante da ausência de observância prévia das regras fiscais, a presente controvérsia retrata situação peculiaríssima. Diferentemente dos casos anteriores, não se cuida aqui de política pública de alcance geral e indeterminado, mas de um conjunto específico e limitado de beneficiários. Tal singularidade, associada à urgência e ao caráter irrepetível da proteção reclamada, justifica a adoção de solução extraordinária que permita o cumprimento

imediato da lei.

O perigo da demora, no caso, é manifesto. A natureza das prestações reclamadas — de caráter assistencial e alimentar — impõe resposta célere, sob pena de agravar de forma irreversível o quadro de vulnerabilidade das crianças e adolescentes atingidos pela síndrome congênita do vírus Zika. Quanto antes se viabilizar o acesso ao tratamento adequado, à reabilitação e aos cuidados indispensáveis, maiores serão as chances de mitigação das dificuldades impostas pela deficiência, de estímulo ao desenvolvimento de potencialidades e de promoção da inclusão social dessas pessoas.

A postergação da concessão dos auxílios financeiros reduz a eficácia de intervenções terapêuticas que dependem, muitas vezes, de aplicação precoce para alcançar resultados significativos. O lapso temporal sem a proteção devida pode representar perda de oportunidades críticas para a melhoria da qualidade de vida. Nessas circunstâncias, a urgência não é apenas jurídica, mas sim revestida de enorme apelo humanitário, pois o tempo atua como fator determinante na efetividade da proteção e no alcance dos objetivos constitucionais de redução das desigualdades e promoção do bem de todos.

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido formulado pela União para, em caráter excepcional, reconhecer a necessidade e possibilidade jurídica de cumprimento imediato da Lei 15.156/2015, em convergência com a **liminar** deferida e referendada, assegurando-se, a **TODAS** as crianças que se enquadrem nos critérios estabelecidos na Lei nº 15.156/2025, a concessão dos auxílios financeiros nela previstos, tanto no exercício financeiro corrente quanto nos subsequentes, **independentemente do prévio atendimento das exigências constantes dos arts. 167, § 7º, e 195, § 5º, da Constituição, do art. 113 do ADCT, da Lei Complementar nº 101/2000 e da LDO de 2025**, devendo tais requisitos ser satisfeitos até o

MS 40297 / DF

dia **31 de março de 2026.**

O deferimento não implica dispensa de atendimento pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo acerca das regras fiscais, mas apenas autorização para seu cumprimento diferido até a referida data.

Comunique-se, **com urgência**, à Advocacia-Geral da União, bem como às Advocacias Gerais do Senado e da Câmara, para adoção das providências necessárias.

Brasília, 11 de agosto de 2025.

Ministro **FLÁVIO DINO**

Relator

Documento assinado digitalmente