



**Giulia Togashi Roselli**

**O PROCESSO DE VALIDAÇÃO CONSTITUCIONAL DA  
MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926: um estudo de caso  
sobre as ADIs 6341 e 6343**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob orientação da Ana  
Luiza Gajardoni de  
Mattos Arruda**

**SÃO PAULO**

**2022**

## **Agradecimentos**

Não poderia iniciar estes agradecimentos sem antes reconhecer a experiência singular proporcionada pela Escola de Formação Pública ao longo do último ano, que me permitiu expandir horizontes e me apresentou, ou aproximou, de pessoas incríveis que me acompanharam na elaboração deste projeto. Por isso, em primeiro lugar, agradeço à Coordenação da EFp, especialmente à Mari e ao Joli, que nos acompanharam semanalmente nos encontros na Rua Rocha.

Agradeço à minha orientadora, Ana Luiza, cujo apoio e incentivo foram essenciais para a entrega deste trabalho. Não me restam dúvidas de que este projeto é fruto da sua dedicação e perseverança durante todo o processo de orientação. Na mesma medida, agradeço à minha tutora e amiga, Bruna Neri, por sempre se fazer presente em todos os momentos, mesmo a milhares de quilômetros de distância. Bruba, você é especial.

Impossível deixar de citar as amigas com quem passei horas a fio no 17º andar do Edifício Jurídico e me encorajaram a prosseguir com este trabalho. Aqui, agradeço especialmente à Dudinha, que foi amparo em todos os momentos que compartilhei angústias e inquietações relacionadas à pesquisa. Agradeço também à egrégia Bateria de Agravo de Instrumento da São Francisco por proporcionar, através da música, a leveza necessária para esse processo de pesquisa.

Ainda, cito os colegas e amigos que fiz ao longo do ano na Escola de Formação, em particular, Gabi, Bel, Sandro e Furtu, que sempre estiveram presentes e tornaram essa experiência ainda mais especial. Obrigada por toda a parceria, espero que essa amizade perdure por muitos anos.

Por fim, agradeço aos meus pais, Cristina e Roselli, por sempre me apoiarem incondicionalmente e confiarem nas minhas escolhas. Sem vocês, nada disso seria possível. Vocês sempre serão meu maior exemplo. Eu sou porque vocês são.

**Resumo:** A monografia investiga como determinadas autoridades públicas federais se manifestaram no processo de validação constitucional da Medida Provisória nº 926/2020 frente ao conflito federativo suscitado. Como conclusão, apurou-se que a participação das autoridades foi peça chave na validação constitucional do dispositivo, tendo em vista os entraves argumentativos, sobretudo de ordem material, presentes em suas manifestações ao longo do processo. A manifestação dessas autoridades instigou um grande debate acerca da organização do Estado e do Federalismo, uma vez que a discussão sobre autonomia e repartição de competências foi objeto central. O Supremo Tribunal Federal ganhou protagonismo no decorrer do processo, tendo em vista que as alterações promovidas pelas decisões do Tribunal foram de suma importância para a aplicabilidade das disposições da MP no contexto fático da pandemia de Covid-19, bem como viabilizar sua conversão em lei, de modo a resguardar o pacto federativo e a autonomia dos entes federados.

**Palavras-chave:** medida provisória; autonomia; federalismo; competência; Covid-19; Supremo Tribunal Federal.

## Sumário

|  |    |
|--|----|
| Introdução .....   | 4  |
| 1. Metodologia .....   | 9  |
| 2. Panorama geral dos casos .....  | 14 |
| 3. O contexto de edição da Medida Provisória nº 926 e sua conversão em Lei .....         | 18 |
| 4. Atores Relevantes .....   | 21 |
| 4.1 Manifestação do PDT e da REDE nas ADIs 6341 e 6343 .....                             | 22 |
| 4.2 Como se manifestaram os órgãos públicos no processo: participação da AGU e PGR ..... | 28 |
| 5. Como decidiu o STF .....  | 37 |
| 5.1 Decisões Liminares .....   | 37 |
| 5.2 O pacto federativo .....   | 39 |
| 5.3 Acórdão final .....  | 46 |
| 6. Considerações finais .....  | 50 |
| Referências bibliográficas .....   | 54 |
| Anexos .....   | 58 |

## **Introdução**

Nos últimos anos, o Poder Judiciário, sobretudo o Supremo Tribunal Federal ("STF"), assumiu protagonismo no cenário político nacional. Decisões relevantes foram centralizadas e tomadas dentro de tribunais, como as decisões sobre a criminalização da homofobia e sobre o aborto de fetos anencéfalos. Esse fenômeno se apresenta de forma ascendente ao longo dos anos e, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro, em 2018, num contexto de polarização política e elevada rejeição ao candidato de oposição pelo Partido dos Trabalhadores, Fernando Haddad, o STF passou a ocupar posição ainda mais relevante nas crises políticas e institucionais.

Frequentemente, as decisões proferidas pelo STF são alvos de ataques diretos e indiretos de apoiadores e do próprio presidente da República. Esses ataques podem ser ilustrados a partir de algumas decisões que ganharam maior repercussão, como a abertura do inquérito das fake news (Inquérito 4.781) em 2019, sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e, mais recentemente, no contexto da pandemia de Covid-19, decisões acerca do plano de imunização, da competência dos entes federados no combate à pandemia e da abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito ("CPI") para investigar os atos da administração pública.

A partir de uma breve análise das últimas decisões tomadas pela Corte, percebe-se que questões de relevância política e social acabam sendo julgadas pelos onze Ministros e, em certos casos, até mesmo por um único Ministro em decisões monocráticas. Esse contexto de embate entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário fornece um campo interessante para análise das relações institucionais, tendo em vista os princípios de separação e equilíbrio dos Poderes. Nesse sentido, surge o interesse em analisar o controle de Medidas Provisórias, que é instrumento de uso exclusivo do presidente da República, exercido pelo Supremo Tribunal Federal, colocando Executivo e Judiciário em conflito direto.

O instituto da Medida Provisória ("MP") é previsto no artigo 62 da Constituição de 1988 como forma de sucessão do decreto-lei, amplamente utilizado durante a ditadura civil-militar brasileira. O decreto-lei foi um

instrumento que concedia ao Poder Executivo, em casos de urgência ou interesse público relevante, o poder de expedir decretos com força normativa de lei e vigência imediata. Dentro de 60 dias, o decreto deveria ser submetido ao Legislativo para ser aprovado ou rejeitado, em caso de não manifestação, o texto era considerado como aprovado, ou seja, ocorria uma aprovação tácita do decreto.

A medida provisória procura manter a prerrogativa legislativa do presidente em casos de urgência, como ocorreu durante a pandemia de Covid-19, mas de forma a limitar seu caráter autoritário e o apagamento do Poder Legislativo no processo. Uma dessas limitações está no fato de que, se no prazo de trinta dias a MP não for submetida à deliberação do Congresso Nacional, o dispositivo perde eficácia, ou, como se diz, “caduca”.

De acordo com levantamento feito pela Câmara dos Deputados<sup>1</sup>, desde o início de seu mandato, o presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, editou uma média de 70 medidas provisórias por ano, número que se mostra significativamente superior àquele de governos anteriores, sendo que pouco mais de 45% dessas medidas provisórias foram convertidas em lei. Essa estatística está reportada no site do Planalto<sup>2</sup>, que apresenta um total de 262 medidas provisórias editadas desde o início do governo Bolsonaro. Dessas 262, 136 foram convertidas em lei, 92 perderam a vigência, 27 estão em tramitação, 4 foram revogadas e 3 foram rejeitadas.

Diante desse contexto, pretendo analisar neste trabalho a judicialização de medidas provisórias editadas pelo presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, a partir do estudo do caso acerca do controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 926/2020<sup>3</sup>. O controle de

---

<sup>1</sup> BITTAR, Paula e BRANDÃO, Francisco. Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei. *Agência Câmara de Notícias*, 24 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gestoes-anteriores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/>>. Acesso em: 27 de junho de 2022.

<sup>2</sup> MEDIDAS PROVISÓRIAS POSTERIORES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32. *Portal da Legislação*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>>. Acesso em: 31 de julho de 2022.

<sup>3</sup> *In verbis* “Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.”

constitucionalidade nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (“ADIs”) selecionadas, em que o objeto de análise foi a MP mencionada, é de suma importância, tendo em vista a matéria objeto do caso, que colocou o pacto federativo e a competência dos entes federados em xeque, e teve grande repercussão no cenário político nacional.

O governo Bolsonaro apresenta número expressivamente maior de edição de medidas provisórias comparado aos governos anteriores. Nesse contexto, é evidente que a análise de jurisprudência do STF a respeito dessa matéria é relevante para compreender a atual configuração da relação entre os Poderes, visto que o controle de constitucionalidade realizado consiste em inequívoca interferência do Poder Judiciário sobre prerrogativa legislativa do Poder Executivo. Investigar o papel exercido pelo STF na relação entre os Poderes a partir do controle de constitucionalidade de medidas provisórias, sobretudo no contexto do governo Bolsonaro, é de extrema relevância para delinear os meandros das relações institucionais entre o Poder Executivo e o Poder Judiciário.

As medidas provisórias são um dos instrumentos legislativos que geram grandes discussões acerca do sistema político brasileiro, visto que consistem em mecanismo que permite o exercício de imposição ou forte influência do Poder Executivo sobre as atividades do Legislativo. Como mencionado, as MPs possuem caráter autoritário, visto que sua criação foi embasada pelo decreto-lei do período da ditadura civil-militar. O elevado número de medidas provisórias editadas pelo presidente Bolsonaro, 262 desde o início de seu governo, pode ser interpretado como um sinal do autoritarismo presente na atual gestão do Palácio do Planalto. A utilização demasiada desse instrumento configura claro desvio de atribuições constitucionais, se distanciando do caráter essencialmente democrático exercido pelo Poder Legislativo ao legislar.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> SOARES, Olavo. Pandemia de Covid-19 provoca “enxurrada” de medidas provisórias do governo Bolsonaro. *Gazeta do Povo*, 07 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/medidas-provisorias-bolsonaro-mps-recorde-covid-19/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2022.

Diante desse contexto, pretendo analisar, neste trabalho, um dos casos de controle de constitucionalidade de medida provisória editada pelo presidente da República Jair Messias Bolsonaro. O caso escolhido versa, como adiantado, sobre a competência dos entes federados nas ações de combate à pandemia de Covid-19. A escolha desse caso específico se deu em virtude de sua relevância política e social, bem como de sua grande repercussão, uma vez que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal foi utilizada, equivocadamente, pelo presidente da República e por seus aliados e apoiadores para justificar sua omissão nas ações de combate à pandemia<sup>5</sup>.

Em síntese, as ADIs nº 6341/DF e nº 6343/DF, objeto deste trabalho, versam sobre as alterações promovidas pela Medida Provisória nº 926/2020 sobre a Lei nº 13.979/2020, que ficou conhecida como “Lei da Pandemia”. As alterações suscitaram embate entre trechos da referida lei, que tratava sobre a competência dos entes federados para a adoção de medidas sanitárias e de saúde pública no contexto da pandemia de Covid-19, e os art. 1<sup>o</sup>, art. 18<sup>7</sup>,

---

<sup>5</sup> Bolsonaro mente ao dizer que STF o proibiu de 'qualquer ação' contra covid. *UOL*, 15 JAN. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/15/bolsonaro-diz-que-stf-proibiu-qualquer-acao-contra-pandemia.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

<sup>6</sup> *In verbis*: “Art. 1<sup>o</sup> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

<sup>7</sup> *In verbis*: “Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1<sup>o</sup> Brasília é a Capital Federal. § 2<sup>o</sup> Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3<sup>o</sup> Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4<sup>o</sup> A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”



art. 23, II<sup>8</sup>, art. 24, XII<sup>9</sup>, e art. 25, § 1º<sup>10</sup>, todos da Constituição Federal – que tratam essencialmente dos princípios da República Federativa do Brasil e do pacto federativo.

Assim, compreendo que a análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6341/DF e nº 6343/DF, propostas, respectivamente, pelo Partido Democrático Trabalhista (“PDT”) e pela Rede Sustentabilidade (“Rede”), ambos partidos de oposição ao governo Bolsonaro, permitem uma análise concisa e coerente da atuação do STF no controle de constitucionalidade de medidas provisórias, além de explicitar o papel e a atuação de cada um dos Poderes frente ao conflito federativo provocado.

---

<sup>8</sup> *In verbis*: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; ”

<sup>9</sup> *In verbis*: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; ”

<sup>10</sup> *In verbis*: “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição. ”

## **1. Metodologia**

A metodologia adotada por essa pesquisa é o estudo de caso. Um estudo de caso pode ser definido como uma construção intelectual que busca oferecer uma representação de um fenômeno jurídico, a partir do estudo de um contexto específico e de um conjunto amplo de informações<sup>11</sup>. Nesse sentido, o caso a ser analisado na presente pesquisa representa peça fundamental para compreender a atuação do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito ao controle de constitucionalidade de medidas provisórias no contexto da pandemia de Covid-19, além de oferecer uma análise do desenho institucional do país no que tange ao pacto federativo.

O caso selecionado para ser estudado consiste no controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 926 de 2020, que implementou alterações na Lei nº 13.979/2020, e versa sobre a competência dos entes da federação e das autoridades públicas para determinar medidas de combate à Covid-19. O estudo desse caso abrange as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6341/DF e nº 6343/DF, sob relatoria inicial do Ministro Marco Aurélio e, após sua aposentadoria, seguiram sob a relatoria do Ministro André Mendonça, nomeado por Bolsonaro. As ADIs foram propostas, respectivamente, pelo Partido Democrático Trabalhista e pela Rede Sustentabilidade, partidos políticos de oposição ao governo Bolsonaro.

A escolha por analisar esse caso em específico ocorreu após um longo percurso de pesquisa, uma vez que, inicialmente, pretendia-se analisar um conjunto de ADIs que versavam sobre o controle de constitucionalidade de medidas provisórias editadas pelo presidente da República a partir de 2019. No entanto, ao iniciar uma breve leitura dos acórdãos selecionados, percebi que seria difícil estabelecer uma conexão entre as diversas decisões acerca de medidas provisórias distintas, gerando impasses para elaboração de caminhos e métodos de análise padronizados que permitisse uma interpretação conjunta dos casos de controle de constitucionalidade de MP.

---

<sup>11</sup> Machado, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. O estudo de caso na pesquisa em direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 357

Desse modo, compreendi que, para proporcionar um estudo mais robusto e aprofundado acerca do tema de controle de constitucionalidade de medidas provisórias, seria interessante me concentrar apenas em um único caso, podendo extrair conclusões e análises com maior clareza e proximidade da atuação concreta do Supremo Tribunal Federal e demais atores políticos nesse tema.

Com isso, a pesquisa se concentra na análise de algumas peças processuais fundamentais de cada uma das ADIs, dentro do universo total de 216 arquivos, dentre petição inicial, pedidos de ingresso como *amicus curiae*, pedidos de informações ao Senado Federal, à Consultoria-Geral da União e à Secretaria-Geral da Presidência da República, manifestações da Procuradoria-Geral da República e da Advocacia-Geral da União, decisões monocráticas, acórdãos, ofícios, documentos juntados, entre outros. Tendo em vista a limitação temporal da pesquisa, de apenas alguns meses, selecionei algumas peças cuja análise seria de maior relevância para a compreensão do caso e da dinâmica de relação entre os Poderes.

Por uma limitação de tempo, foi feita a escolha de pesquisa de não analisar os pedidos de ingresso como *amicus curiae*, feitos (i) pela Federação Brasileira de Telecomunicações (FEBRATEL), que apresentou pedido de ingresso em ambas ADIs com peças semelhantes, (ii) pelo Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) e (iii) pelo Banco Central do Brasil, na ADI nº 6341/DF, e (iv) pela Confederação Nacional do Transporte (CNT), na ADI nº 6343/DF - já que estas em nada contribuem para a análise da relação entre os autoridades públicas federais de diferentes Poderes constituídos. Bem como optou-se por deixar de lado as prestações de informações do Senado Federal, da Consultoria-Geral da União e da Secretaria-Geral da Presidência da República, por serem peças com teor técnico que não apresentariam conteúdo relevante para o escopo da análise pretendida do caso.

Sendo assim, seguem listadas abaixo as peças que foram objeto de análise:

- Petições iniciais da ADI nº 6341/DF e da ADI nº 6343/DF

- Decisões monocráticas em medidas cautelares
- Manifestações da Procuradoria-Geral da República (“PGR”)
- Manifestações da Advocacia-Geral da União (“AGU”)
- Embargos de Declaração opostos pela AGU na ADI nº 6341/DF
- Embargos de Declaração opostos pela Rede Sustentabilidade na ADI nº 6343/DF
- Inteiro teor dos acórdãos nas ADIs nº 6341/DF e nº 6343/DF
- Inteiro teor do acórdão que julgou os embargos de declaração na ADI nº 6343/DF

Há de se fazer uma pequena observação de que, inicialmente, a Advocacia-Geral da União apresentou a mesma manifestação nos autos das ADIs nº 6341 e nº 6343 e, posteriormente, protocolou uma manifestação específica para a ADI 6343. Ainda, observa-se que os embargos de declaração opostos pela Rede Sustentabilidade na ADI 6343 foram julgados pelo Plenário, em fevereiro de 2022, em sessão virtual, tendo transcorrido mais de um ano desde o protocolo do recurso.

A análise do material cautelosamente selecionado tem como objetivo fornecer um panorama amplo acerca da atuação de cada um dos atores envolvidos no caso, bem como sua repercussão no cenário político diante do contexto de crise institucional entre os Poderes.

A partir do momento em que decidi que faria um estudo de caso acerca das Ações Diretas de Inconstitucionalidade que discutiam sobre a competência dos entes federados na deliberação de medidas contra a pandemia de Covid-19, o material analisado foi coletado a partir da página do Supremo Tribunal Federal, por meio do mecanismo de busca de ações por Classe e Número. Sendo assim, realizei uma busca individual por cada uma das peças que compõem os autos das ADIs 6341 e 6343 e seriam relevantes para a pesquisa.

O método de análise adotado na presente pesquisa foi o fichamento das peças individualmente, destacando pontos em comum de argumentação,

como o pacto federativo aparece nessas peças e qual sua relevância na decisão proferida pelos Ministros. Ainda, pretendeu-se extrair o posicionamento de atores relevantes, como a AGU e a PGR, a partir das manifestações juntadas, tendo em vista que ambas instituições foram alvo de intensas críticas a respeito de sua ação ou omissão diante de atos do Poder Executivo, com destaque para a Procuradoria-Geral da República, sob o comando de Augusto Aras.

Nos fichamentos, foi realizada a coleta de dados relevantes em cada uma das peças processuais analisadas, tais como autoria, data de apresentação, argumentos, pedidos, relatoria e observações que julguei pertinentes.

De maneira geral, pretende-se responder como o STF atuou no controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 926, como o pacto federativo apareceu nessas decisões e qual foi o impacto e a repercussão do caso no cenário político-institucional do país. Ainda, pretende-se levar em consideração como plano de fundo para a análise o sistema de freios e contrapesos e o princípio de separação dos Poderes, elementos inerentes à discussão do caso.

Em síntese, levanta-se a seguinte questão: Como o conflito de competências e o pacto federativo influenciaram no processo de validação constitucional da Medida Provisória nº 926/2020?

As Subperguntas de pesquisa são:

- Como o STF argumenta sobre o pacto federativo ao realizar controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 926?
- Quais tipos de argumentos foram mobilizados pelos partidos políticos?
- Como se posiciona o Poder Executivo, por meio da Advocacia-Geral da União, diante do controle de constitucionalidade exercido pelo STF?
- O Poder Legislativo exerce alguma influência nessas ações de controle de constitucionalidade?

- Como se posicionou a Procuradoria-Geral da República?
- Houve discussão acerca dos critérios de relevância e urgência da medida provisória?
- Quais foram as repercussões da decisão proferida pelo STF?

Embora tenha optado por analisar apenas o caso referente ao controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 926, o percurso de pesquisa realizado para chegar a este caso em específico forneceu informações relevantes acerca da atuação do STF no controle de constitucionalidade de medidas provisórias durante o governo Bolsonaro. Tais informações não são objeto central desta monografia, no entanto, julguei relevante o registro e compartilhamento dessas informações, a fim de que o panorama geral de controle de constitucionalidade de medidas provisórias possa auxiliar na compreensão do contexto geral para análise deste caso concreto.

## 2. Panorama geral dos casos

A escolha do caso analisado perpassou por um longo e tortuoso percurso de pesquisa. Uma vez decidido que o tema central da análise seria o controle de constitucionalidade das medidas provisórias editadas pelo governo Bolsonaro, optou-se pela tradicional busca de acórdãos no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (<https://portal.stf.jus.br/>). No campo destinado à pesquisa de jurisprudência, inseriu-se o termo “Medida Provisória”, com o auxílio das aspas como ferramenta de busca, obtendo o resultado inicial de 2.354 acórdãos.

Diante da necessidade de restringir esse universo de acórdãos somente às medidas provisórias editadas a partir de 01 de janeiro de 2019, aplicou-se o filtro temporal com relação à data inicial de julgamento, reduzindo o resultado da busca para 360 acórdãos. Dentre esses acórdãos, optou-se pelo recorte de classe das ações, tendo em vista o desejo de se analisar a atuação do STF no controle de constitucionalidade dos atos normativos, restringiu-se a busca somente a Ações Diretas de Inconstitucionalidade, obtendo um novo número de 124 acórdãos, indicando que, *a priori*, este seria o universo de casos que tratavam sobre o controle de constitucionalidade de medidas provisórias editadas pelo governo Bolsonaro. No entanto, ao realizar uma breve leitura das ementas, notou-se que algumas decisões versavam a respeito de medidas provisórias editadas em governos anteriores e apenas eram citadas nas referidas decisões, demonstrando que o recorte temporal realizado pelo filtro de “data do julgamento” não seria eficiente.

Frente a esse primeiro entrave, um novo percurso de busca foi estabelecido, partindo inicialmente do sítio eletrônico do Palácio do Planalto<sup>12</sup>. Nessa página, há um compilado de todas as medidas provisórias posteriores à Emenda Constitucional nº 32, sendo que as medidas provisórias editadas pelo governo federal entre o período de 1 de janeiro de 2019 até 28 de julho de 2022, data em que foi realizado esse levantamento, formam um conjunto

---

<sup>12</sup> MEDIDAS PROVISÓRIAS POSTERIORES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32. **Portal da Legislação**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>>. Acesso em: 31 de julho de 2022.

de 262 medidas provisórias. A partir desses dados coletados no sítio eletrônico do Palácio do Planalto, foi elaborada uma tabela para iniciar o mapeamento das medidas provisórias no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal na área de busca de jurisprudência. Foi realizada uma busca manual, inserindo cada uma das 262 MPs no mecanismo de busca de jurisprudência nos seguintes moldes, por exemplo, “medida provisória nº 928/2020”, “medida provisória 928”, “mp 928”, entre outras variações.

Esquemáticamente, os passos da pesquisa preliminar realizada foram:

**Passo 1:** Acesso à página <https://portal.stf.jus.br/>;

**Passo 2:** Busca pela palavra chave “medida provisória”;

**Passo 3:** Seleção de pesquisa de “Acórdãos”

**Passo 4:** Recorte de “Data de julgamento” de 01/01/2019 até 28/06/2022;

**Passo 5:** Recorte por Ação Direta de Inconstitucionalidade;

**Passo 6:** Acesso à página <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>

**Passo 7:** Procura por cada medida provisória individualmente como palavra chave

**Passo 8:** Download dos resultados ao clicar em “Exportar resultados selecionados para arquivo formato CSV”

**Passo 9:** Junção das tabelas em uma única, no Excel, com a remoção de valores replicados, resultando em 15 ADIs;

**Passo 10:** Leitura prévia das ementas para seleção dos acórdãos

Contudo, ao final dessa busca, que considerou um universo de acórdãos e decisões monocráticas, notou-se que o número de acórdãos obtidos era muito inferior ao número de decisões monocráticas, configurando um outro obstáculo para a presente pesquisa. O intuito inicial da pesquisa era entender como o STF decide a respeito do controle de constitucionalidade de medidas provisórias do governo Bolsonaro, sendo fundamental a análise de



acórdãos para um melhor entendimento da atuação da Corte enquanto instituição, tendo em vista que o intuito principal da pesquisa era entender a atuação do STF e o diálogo entre os Poderes, e não entre indivíduos específicos dotados de poderes dentro do sistema democrático, algo que não se pode perceber tão claramente a partir da análise de decisões monocráticas. Ao todo, a partir dessa busca manual, foram mapeadas 15 ADIs (ADI nº 5053; ADI nº 5581; ADI nº 6062; ADI nº 6096; ADI nº 6262; ADI nº 6342; ADI nº 6347; ADI nº 6357; ADI nº 6363; ADI nº 6375; ADI nº 6380; ADI nº 6387; ADI nº 6421; ADI nº 6808; ADI nº 6928) que versavam a respeito de medidas provisórias editadas por Jair Bolsonaro.

Com esse universo de 15 acórdãos, iniciou-se uma leitura prévia da ementa de cada um desses acórdãos e mapeamento de requerentes. Foi rapidamente percebido que em dois deles, ADI nº 5053 e ADI nº 5581, a constitucionalidade da medida provisória não era objeto central da ação, reduzindo, ainda mais, o conjunto de decisões a serem analisadas. Além disso, notou-se que as decisões não dialogavam entre si, dificultando a análise conjunta dos acórdãos no sentido de construir um entendimento coerente e coeso no que tange ao controle de constitucionalidade das medidas provisórias. Uma parte desses acórdãos acabavam por não julgar o mérito das ações em virtude da perda de objeto por conversão em lei ou revogação da medida provisória.

Assim, deparou-se com mais um entrave metodológico, que foi decisivo para alterar os rumos desta pesquisa. A dificuldade de costurar uma análise conjunta dos acórdãos acarretou a mudança de abordagem metodológica, superando a análise de jurisprudências e optando pelo estudo de caso. A partir do conjunto de 15 acórdãos, optou-se inicialmente pela análise da ADI nº 6347, sobre a constitucionalidade da Medida Provisória nº 928/2020. Quando iniciadas as pesquisas pelas peças processuais pertencentes ao caso, deparou-se com outras Ações Diretas de Inconstitucionalidade que haviam proferido decisões extremamente relevantes para o curso da ADI nº 6347, como o caso da ADI nº 6341, que versou sobre a competência dos entes federados nas determinações de medidas de saúde para enfrentamento da pandemia de Covid-19. Nesse

ponto da pesquisa, observou-se uma possível falha operacional no mecanismo de pesquisa disponibilizado pela página do STF, visto que o acórdão referente à ADI nº 6341 não constou entre os resultados da busca pelos termos “medida provisória 926”, “medida provisória nº 926” ou “MP 926”, embora tenha sido um caso de grande repercussão.

Nesse contexto, notou-se que essa possível inconsistência nos resultados devido à forma da pesquisa realizada poderia ter impacto direto sobre o resultado e eventuais conclusões da pesquisa empírica, reforçando o argumento pela troca de abordagem metodológica de análise de jurisprudência para estudo de caso. Ficou evidente que o estudo focal de casos específicos poderia gerar resultados mais concretos e coerentes com o intuito inicial da pesquisa de avaliar a relação entre os Poderes da República no que tange ao controle de constitucionalidade de medidas provisórias. Desse modo, o caso envolvendo o controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 926 de 2020, transcrito nos autos da ADI nº 6341/DF e da ADI nº 6343/DF, se mostrou como peça central para essa análise no que tange ao equilíbrio institucional, seja pela atuação do STF, do Poder Executivo, por meio da Advocacia-Geral da União, do Poder Legislativo ou da Procuradoria-Geral da República.

### 3. O contexto de edição da Medida Provisória 926 e sua conversão em Lei

A Medida Provisória nº 926 foi editada pelo presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em 20 de março de 2020, ao final da primeira semana em que o Brasil sofreu alterações significativas em seu cotidiano, como o fechamento de escolas, universidades, museus, em virtude da recém declarada pandemia de Covid-19, e também quando o país registrou sua primeira morte em decorrência da doença. O texto original da Medida Provisória nº 926 previa alterações nos artigos 3º<sup>13</sup>, 4º<sup>14</sup>, 6º<sup>15</sup> e 8º<sup>16</sup> da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, cuja ementa é:

Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. (BRASIL, 2020)

A “Lei da Pandemia”, como ficou conhecida, foi sancionada sem vetos pelo presidente da República para reconhecer o estado de emergência de saúde pública e fornecer à Administração Pública os instrumentos necessários

---

<sup>13</sup> *In verbis*: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e b) previstos em ato do Ministério da Saúde.”

<sup>14</sup> *In verbis*: “Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. § 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. § 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.”

<sup>15</sup> *In verbis*: “Art. 6º É obrigatório o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pelo coronavírus, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação. § 1º A obrigação a que se refere o **caput** deste artigo estende-se às pessoas jurídicas de direito privado quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária. § 2º O Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais.”

<sup>16</sup> *In verbis*: “Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019.”

para enfrentar a crise provocada pelo coronavírus. A Lei nº 13.979/2020 dispôs acerca de isolamento social, realização compulsória de exames e vacinação como medidas profiláticas para conter a disseminação do vírus, bem como a dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da pandemia. Diante desse panorama, é evidente que a Lei nº 13.979/2020 abriu um amplo leque de prerrogativas para a atuação do Estado para o combate à pandemia, que foi ampliado com a edição da Medida Provisória nº 926<sup>17</sup>, cuja ementa era:

Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. (BRASIL, 2020)

Como previsto pelo artigo 62, § 6º<sup>18</sup>, da Constituição Federal a MP deveria ser apreciada pelo Congresso Nacional até o dia 18/05/2022, prazo prorrogável por mais 60 dias nos termos do § 7º<sup>19</sup> do referido artigo. A MP foi encaminhada junto à Exposição de Motivos (EMI nº 19/2020<sup>20</sup>), elaborada conjuntamente pelo Ministério da Saúde, pela Advocacia-Geral da República, pelo Ministério da Casa Civil da Presidência da República e pela Controladoria-Geral da União, texto cujo objetivo é elencar as justificativas para a edição da medida provisória. Embora a MP nº 926/2020 promovesse outras mudanças para além da dispensa de licitação para a aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia, sua exposição de motivos é focada quase exclusivamente nesse assunto e não cita as

---

<sup>17</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 926, 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2022.

<sup>18</sup> *In verbis*: "Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando."

<sup>19</sup> *In verbis*: "§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional."

<sup>20</sup> Exposição de motivos nº 19/2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-926-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-926-20.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2022.

demais alterações, como a disposição sobre serviços essenciais e a restrição de locomoção e transportes.

Em observância à tramitação usual de uma medida provisória<sup>21</sup>, a MP nº 926/2020 foi encaminhada à Comissão Mista, onde foram apresentadas 126 emendas ao texto original, cuja maioria foi de iniciativa de parlamentares de partidos da oposição ao presidente da República. Enquanto a MP estava sob análise da Comissão Mista e já produzia efeitos jurídicos, teve sua constitucionalidade questionada por partidos de oposição no Supremo Tribunal Federal, resultando nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que são objeto da presente pesquisa. Esgotadas todas as fases de tramitação de medidas provisórias, a Medida Provisória nº 926/2020 foi convertida na Lei nº 14.035<sup>22</sup> do dia 11 de agosto de 2020, com veto parcial por “contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade”, além das alterações resultantes das ADIs 6341 e 6343.<sup>23</sup>

Desse modo, percebe-se a relevância da Medida Provisória nº 926/2020 no cenário político-institucional do país à época, tendo em vista a grande movimentação e mobilização em torno de sua tramitação. Nesse sentido, nota-se que a MP nº 926/2020 possui papel relevante na formação e consolidação de um aparato jurídico de sustentação de medidas adotadas pelo Poder Executivo, visto que foi alvo de disputas no âmbito legislativo, a partir da apresentação de inúmeras emendas por partidos de oposição, e no âmbito judiciário, pelo ingresso de partidos de oposição com Ações Diretas de Inconstitucionalidade para questionar o ato do presidente da República.

---

<sup>21</sup> CONGRESSO NACIONAL. Entenda a tramitação da Medida Provisória. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

<sup>22</sup> BRASIL. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 ago. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022

<sup>23</sup> Todo o percurso de tramitação, desde a publicação até a conversão da medida provisória em lei, está esquematizado no portal eletrônico do Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

#### **4. Atores relevantes**

O procedimento pelo qual uma medida provisória passa desde sua edição até sua conversão em lei envolve diversos atores políticos e sociais relevantes. Embora a medida provisória seja um instrumento de iniciativa do presidente da República, ela carece de análise imediata do Congresso Nacional e, muitas vezes, acaba por mobilizar setores diversos da sociedade civil a depender de sua temática, além da possibilidade de envolvimento do Poder Judiciário, via Supremo Tribunal Federal, como ocorreu no caso estudado.

O contexto de crise sanitária, em virtude da Covid-19, e de crise político-institucional, que se agravou durante o governo Bolsonaro, contribuiu para que a Medida Provisória nº 926/2020 ganhasse grande repercussão e fosse palco para a manifestação de segmentos distintos da sociedade, sobretudo de atores políticos, como partidos de oposição. Como explicitado no capítulo anterior, a MP nº 926/2020 foi interpretada como dispositivo utilizado pelo presidente da República para lhe conferir poderes mais amplos e discricionários no enfrentamento da pandemia de Covid-19, sobretudo no que diz respeito às competências e atribuições de cada ente federativo. Essa centralização da tomada de decisões no Governo Federal e, mais especificamente, no chefe do Poder Executivo, fica evidente na alteração proposta pela MP ao artigo 3º, ao acrescentar o § 9º, que este dispositivo restringiu ao presidente da República, por meio de decreto, a definição de “atividades essenciais”, ou seja, quais seriam aquelas atividades não sujeitas aos *lockdowns* locais e liberadas no contexto de pandemia.

Sob essa perspectiva, pode-se compreender a atuação da Rede Sustentabilidade e do Partido Democrático Trabalhista, ambos partidos de oposição, que ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal para questionar a constitucionalidade da medida provisória editada pelo presidente da República. Apesar da previsão constitucional para submeter uma medida provisória a análise do Congresso Nacional no prazo de sessenta dias, sob pena de perda de eficácia, a movimentação de partidos políticos de oposição ao levar a matéria para

discussão na esfera jurídica instiga a participação e influência de outros atores no processo legislativo.

As ADIs propostas pela Rede e pelo PDT trouxeram ao centro do debate da MP 926 atores como organizações de classe, como a Federação Brasileira de Telecomunicações (FEBRATEL) e do Banco Central do Brasil, órgãos públicos, como a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União, e o próprio Poder Judiciário, por meio do STF. Através da tramitação padrão de uma medida provisória, estes autores não participariam do processo de aprovação, já que o procedimento ocorre apenas entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Nesse sentido, o ajuizamento das ADIs possibilitou a participação de entes que originalmente não discutiriam a MP.

Desse panorama, depreende-se que, para os objetivos almejados pela presente pesquisa, a análise das manifestações dos partidos políticos de oposição, bem como as manifestações dos órgãos públicos teriam maior relevância para consolidar o entendimento acerca do caso concreto e para responder às perguntas de pesquisa elaboradas, por fornecer panoramas mais claros sobre as relações político-institucionais entre os Poderes da República. Por esse motivo e também pela limitação temporal imposta ao trabalho, optou-se por não realizar uma análise detalhada por meio de fichamentos das manifestações de *amicus curiae* apresentadas pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) na ADI nº 6343/DF, pelo Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) na ADI nº 6341/DF e pela Federação Brasileira de Telecomunicações (FEBRATEL) em ambas ADIs.

#### **4.1. Manifestação do PDT e da REDE nas ADIs nº 6341 e nº 6343**

Ao entrar em contato com o material de análise para o estudo de caso acerca da MP 926, nota-se, de início, que os partidos políticos de oposição ocuparam lugar de grande protagonismo no caso, tendo em vista que as duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram propostas por partidos políticos de oposição. O fato de ambas as ADIs terem sido propostas por partidos políticos de oposição já demonstra uma atuação direta e ativa do Poder

Legislativo, via Poder Judiciário, com relação ao controle de atos do Poder Executivo.

Em uma primeira análise, as peças apresentadas pelos partidos se assemelham muito no conteúdo questionado e também nos argumentos trazidos, com a centralidade da violação ao pacto federativo e à autonomia dos entes federados. Contudo, ao realizar uma leitura cautelosa, nota-se, em alguns pontos uma influência mais incisiva do contexto político e dos partidos políticos de oposição, sobretudo na ADI 6343 proposta pela REDE, que dedica parte do capítulo de exposição dos fatos para criticar diretamente o presidente da República.

O Partido Democrático Trabalhista, autor da petição inicial da ADI nº 6341, requereu a declaração de inconstitucionalidade parcial da Medida Provisória nº 926/2020, sob o argumento de que as modificações realizadas pela MP em trechos do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, reproduzidos abaixo, violariam a Constituição Federal de 1988. De acordo com o PDT, tais dispositivos representavam ofensa à autonomia federativa, resguardada pelos arts. 18<sup>24</sup> e 23, II<sup>25</sup> da Constituição, além da alegada subtração de competência administrativa comum em matéria de saúde, violando os arts. 198, I<sup>26</sup> e 200<sup>27</sup>, também da Constituição.

---

<sup>24</sup> *In verbis*: "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º Brasília é a Capital Federal. § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

<sup>25</sup> *In verbis*: "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"

<sup>26</sup> *In verbis*: "Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;"

<sup>27</sup> *In verbis*: "Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos; II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; III - ordenar a formação de recursos



Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

I – isolamento;

II – quarentena [...]

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País;

b) locomoção interestadual e intermunicipal; [...]

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

§ 10º As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

§ 11º É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. (BRASIL, 2020)

A Rede Sustentabilidade, por sua vez, sustentou na peça inicial da ADI nº 6343 a inconstitucionalidade não só da Medida Provisória nº 926/2020, como da Medida Provisória nº 927/2020, que também promoveu alterações na Lei nº 13.979/2020. Os pedidos da Rede foram de certo modo mais específicos no que tange à redação do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, tendo em vista que requereu a suspensão de trechos do inciso VI, *b*, do § 1º, do § 6º e do § 7º, II, reproduzidos abaixo.

Art. 3º

---

humanos na área de saúde; IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação; VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano; VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos; VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.”

[...]

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

[...]

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput.

§ 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos.

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

[...]

II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo. (BRASIL, 2020)

A Autora aduz que as alterações transcritas acima também violariam a autonomia dos entes federados, uma vez que colidem com os artigos 1º<sup>28</sup>, 18<sup>29</sup>, 23, II<sup>30</sup>, 24, XII<sup>31</sup>, e 25, § 1º<sup>32</sup> da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>28</sup> *In verbis*: "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição."

<sup>29</sup> *In verbis*: "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. § 1º Brasília é a Capital Federal. § 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar. § 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar. § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

<sup>30</sup> *In verbis*: "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"

<sup>31</sup> *In verbis*: "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;"

<sup>32</sup> *In verbis*: "Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição."

Desse modo, os argumentos trazidos por ambos os Requerente são convergentes no que diz respeito à violação ao pacto federativo e à autonomia de Estados e Municípios, ainda que a Rede Sustentabilidade tenha citado os artigos 24 e 25 da Constituição Federal na ADI nº 6343 e que não estão presentes na peça do Partido Democrático Trabalhista na ADI nº 6341.

Alguns pontos merecem destaque, visto que, apesar de ambas as peças questionarem a constitucionalidade da Medida Provisória nº 926/2020, certos argumentos estavam presentes apenas em uma das peças, como o questionamento quanto à inconstitucionalidade formal da MP alegada apenas pelo PDT na ADI nº 6341. Os argumentos distintos sustentaram o deferimento da liminar em apenas uma das ações e o caráter político mais explícito na peça apresentada pela Rede.

Na ADI nº 6341, o PDT sustentou a inconstitucionalidade formal da MP, visto que dispunha sobre matéria reservada à lei complementar e teria avançado sob competência legislativa que exigiria quórum especial de aprovação. Esse vício formal da MP 926 foi caracterizado pelo partido de oposição como um abuso de poder ao alegar que a matéria disciplinada não poderia ser tratada em medida provisória, além de acarretar interferência no regime de cooperação entre os entes federativos ao atribuir poderes de polícia sanitária ao presidente da República. Embora o Autor tenha separado os argumentos de inconstitucionalidade formal e material em dois tópicos diferentes da peça, alguns argumentos foram apresentados para sustentar ambas as teses. Ainda, o partido pontuou que a Lei nº 13.979/2020 foi aprovada como lei ordinária, embora apresentasse conteúdo a ser disciplinado por lei complementar. Desse modo, o PDT discorre sobre um suposto vício formal da medida provisória, enquanto a REDE aponta apenas para vício material e não faz referência ao cabimento ou não de medida provisória para legislar a matéria em litígio.

No que diz respeito ao pedido de medida cautelar, a REDE apoia sua tese do *periculum in mora* na vigência imediata de uma medida provisória, enquanto o PDT apresenta como argumento central a emergência de saúde pública provocada pelo coronavírus e a dificuldade de implementação de

medidas eficazes imposta pela MP nº 926/2020. Desse modo, a Rede Sustentabilidade argumenta a necessidade de uma liminar em razão da vigência imediata de uma medida provisória e da sua força normativa, com intuito de minimizar seus efeitos. O PDT traz argumentos relacionados às consequências dessa vigência imediata da MP, bem como ao contexto de crise sanitária, tendo em vista que a MP apenas dificultaria a adoção de medidas restritivas por Estados e Municípios, que dependiam de ordem judicial para implementar barreiras sanitárias. Assim, pede o deferimento da medida cautelar para suspender a produção de efeitos da MP nº 926/2020 e retomar a autonomia federativa no que tange às questões de saúde pública.

Ainda, um ponto relevante que fica evidente tanto na peça inicial quanto em outras peças da ADI nº 6343, como nos Embargos de Declaração opostos ao Acórdão, é o teor e o enfoque mais político adotado pela Rede Sustentabilidade, como mencionado anteriormente. Percebe-se na petição inicial da REDE na ADI nº 6343/DF, em comparação à petição inicial do PDT, uma presença mais incisiva do viés político e destaca o embate travado entre o presidente da República e os governadores estaduais, chamado de “queda de braço com os Estados” pela requerente, ao afirmar que a MP foi editada com intuito de usurpar competências atribuídas aos entes federados e concentrá-las em suas mãos. Pontua que não se trata de uma situação isolada em que o Poder Executivo Federal afronta o pacto e a autonomia federativa. Ainda, relata o fato de que o presidente da República não reconhece a gravidade da pandemia de Covid-19, repetindo o fato de que Bolsonaro a tratou como uma “gripezinha”.

Os Embargos de Declaração apresentados pela Rede Sustentabilidade em 23/06/2020, cujo objetivo era explicitar que a competência do enfrentamento da pandemia seria de todos os entes federados, que deveriam agir de forma cooperativa, transparecem ainda mais que a peça inicial o tom político da manifestação do partido de oposição. No corpo do documento, a REDE apresenta falas do presidente da República em que há referência à decisão do Plenário do STF nas ADIs nº 6341 e 6343:

Ocorre que reiteradamente o Presidente da República vem se manifestando publicamente sobre sua impossibilidade de agir

no enfrentamento à covid-19 por conta das decisões deste STF, sobretudo nestas duas ADIs que contestaram a MP 926. (p. 3)

Por fim, nota-se na ADI nº 6343 um enfoque maior ao trecho da Lei nº 13.979/2020 em que dispõe sobre a restrição de transportes intermunicipal e interestadual, de forma a direcionar grande parte do debate para esse assunto. Por outro lado, na petição inicial da ADI nº 6341, o PDT optou por questionar não só o mérito, mas também a forma da Medida Provisória 926, direcionando os debates para aspectos formais do processo legislativo pelo Executivo. Apesar de questionar o cabimento ou não de medida provisória, os critérios de relevância e urgência, basilares para a edição de medidas provisórias foram dados como incontroversos e não foram mencionados ou questionados por nenhum dos proponentes.

#### **4.2. Como se manifestaram os órgãos públicos no Processo: participação da AGU e PGR**

A manifestação da Procuradoria-Geral da República ("PGR") e da Advocacia-Geral da União ("AGU") nos autos dos Processos de Controle abstrato de constitucionalidade são procedimentos previstos na Lei nº 9.868/1999<sup>33</sup>, que dispõe sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Diante dessa disposição, é evidente que os órgãos públicos se manifestaram em ambas ADIs, por meio de pareceres, como previsto em lei. Pela relevância político-institucional do caso, compreende-se que a análise das peças juntadas pela AGU e pela PGR são de suma importância para compreensão do desenho institucional e do contexto político que permeavam as relações entre presidente da República e STF na época de propositura das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6341 e 6343.

De início, faz-se necessário refletir sobre o papel de cada uma dessas instituições e também acerca das figuras que ocupavam esses cargos à época. Tanto a Procuradoria-Geral da República quanto a Advocacia-Geral da União são ocupadas por pessoas nomeadas pelo presidente da República,

---

<sup>33</sup> *In verbis*: "Art. 8º Decorrido o prazo das informações, serão ouvidos, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, que deverão manifestar-se, cada qual, no prazo de quinze dias. "

sendo que esta última tem como objetivo o assessoramento jurídico do Poder Executivo, de acordo com o artigo 131<sup>34</sup>, da Constituição Federal de 1988, e com a Lei Complementar nº 73/1993<sup>35</sup>, e aquela, fiscalizar o cumprimento e execução da lei, além de representar também os interesses da União, como disciplina o artigo 6º do Decreto-Lei nº 9.608/1946<sup>36</sup>. Nesse sentido, é inequívoco que o papel dessas instituições é essencialmente defender os interesses da União, bem como assegurar a execução e o cumprimento da lei, e não defender as ações daquele que ocupa o cargo de presidente da República.

Embora seja uma escolha discricionária do chefe do Poder Executivo, desde 2003, a indicação do Procurador-Geral da República ocorre a partir de uma lista tríplice<sup>37</sup> encaminhada pelos membros do Ministério Público Federal ("MPF") com nomes favoritos a ocupar o cargo para somente então o presidente da República escolher aquele que, depois de aprovado em sabatina pela Comissão de Constituição de Justiça do Senado Federal, assumirá o cargo. Entretanto, o presidente Jair Messias Bolsonaro quebrou essa tradição em 2019 e nomeou o procurador Antônio Augusto Brandão de Aras para o cargo, mesmo que seu nome não tenha integrado a lista tríplice votada pelo MPF. Essa nomeação, que se repetiu em 2021, foi duramente criticada por membros do MPF e pela imprensa, visto que deixou evidente o favoritismo por parte do Presidente por um candidato que eventualmente se alinharia a seu governo, abandonando o caráter essencialmente não político-partidário da PGR<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> *In verbis*: "Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo."

<sup>35</sup> *In verbis*: "Art. 1º - A Advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente. Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, nos termos desta Lei Complementar."

<sup>36</sup> *In verbis*: "Art. 6º O Procurador Geral da República funciona perante o Supremo Tribunal Federal. Como Chefe do Ministério Público Federal representa os interesses da União e fiscaliza a execução e o cumprimento da lei em todos os processos sujeitos a seu exame."

<sup>37</sup> Lista tríplice. *Associação Nacional de Procuradores da República*. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/institucional/lista-triplice>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

<sup>38</sup> MOTA, Erick. Procuradores em luto, chamam nomeação de Aras de "retrocesso constitucional", *Congresso em foco*, UOL, 05 set. 2022. Disponível em:

A nomeação do Advogado-Geral da União, por sua vez, ocorre de maneira distinta e não é pautada em lista tríplice, embora tenham sido iniciadas discussões para adotar esse modelo de indicação ao cargo<sup>39</sup>. O artigo 3º da Lei Complementar nº 73/1993 dispõe que a escolha para o cargo de Advogado-Geral da União é discricionária ao presidente da República, desde que o indicado seja maior de trinta e cinco anos, possua notável saber jurídico e reputação ilibada. Nesse sentido, é evidente que as funções exercidas pelo AGU possuem essencialmente uma proximidade e alinhamento maiores com o Chefe do Executivo, uma vez que sua função principal é prestar assessoramento jurídico ao presidente da República por meio de pareceres jurídicos. Cabe ressaltar que essa proximidade não deve ser traduzida como apoio incondicional aos atos do presidente da República, uma vez que o AGU deve sempre resguardar pela legalidade de atos e normas editadas.

Em observância à sua função legalmente prevista, a primeira manifestação da Advocacia-Geral da União na ADI 6341 se deu por meio de Embargos de Declaração opostos à decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio, que deferiu parcialmente a liminar pleiteada pelo PDT para suspender a eficácia dos dispositivos alterados pela MP 926/2020. Assim, com o intuito de sustentar a constitucionalidade da norma impugnada na ADI 6341, a MP 926/2020, o então Advogado-Geral da União, André Mendonça, opôs, em 25/03/2020, Embargos de Declaração e alegou que a decisão monocrática não era clara o suficiente, permitindo a usurpação de competências legislativas e materiais da União. De acordo com o AGU, é competência privativa da União a edição de normas gerais de saúde pública e, portanto, a decisão do Ministro ao reconhecer a competência concorrente dos entes federados não estaria de acordo com a norma constitucional. Ainda, a Advocacia-Geral da União sustenta que a decisão do Ministro não esclareceu

---

<<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/procuradores-em-luto-e-chamam-nomeacao-de-aras-de-retrocesso-constitucional/>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

<sup>39</sup> ZANINI, Fábio. Advogados da União pedem a presidenciais escolha por lista tríplice, *Folha de São Paulo*, 24 set. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2022/09/advogados-da-uniao-pedem-a-presidenciais-escolha-por-lista-triplice.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

em que medida apreciou o pedido de liminar feito pelo PDT e, por isso, acarretaria a instabilidade federativa e, conseqüentemente, o desabastecimento de insumos básicos, uma vez que a decisão permitiria que outros entes federados para além da União estabelecessem normas de restrição à mobilidade.

Nesse sentido, ainda nos embargos de declaração, a AGU sustentou que o pedido feito pelo PDT tinha "indisfarçável pretensão" de conferir validade a decisões restritivas de autoridades locais em detrimento das normas centrais. Aduz também que a própria decisão monocrática do Ministro Marco Aurélio admite inexistir transgressão à Constituição nas normas impugnadas e, portanto, a concessão de medida liminar não se justifica. Em síntese, a AGU sustenta que o objetivo do partido autor da ADI é esvaziar a interpretação dos dispositivos legais de que é competência exclusiva da União decidir sobre a interdição de atividades essenciais por carecer de norma geral.

A manifestação apresentada pela AGU no dia 07/04/2020, trouxe o mesmo teor e entendimento dos embargos de declaração, sustentando que não há inconstitucionalidade formal ou material da Medida Provisória nº 926/2020. É importante destacar que a AGU apresentou a mesma manifestação tanto na ADI nº 6341, proposta pelo PDT, quanto na ADI nº 6343, proposta pela REDE. A respeito da ADI nº 6341, reitera o acolhimento dos embargos de declaração para esclarecer que a decisão monocrática não autoriza Estados e Municípios a impor restrições à circulação de pessoas, bens e serviços em contrariedade às "normas gerais" editadas pela União.

Dentro de um contexto federativo, a edição de normas gerais cumpre a função de uniformização normativa, essencial para harmonizar as relações federativas, prevenindo conflitos. (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Embargos de Declaração, p. 12)

Além disso, alega que o entendimento pretendido pelo PDT geraria instabilidade na prestação de serviços públicos e inequívoca invasão da competência do ente titular do serviço, uma vez que defende que as medidas sejam adotadas sem articulação prévia com o órgão regulador ou Poder concedente/autorizador. Com relação à ADI nº 6343, sustenta o conhecimento parcial do pedido, uma vez que não reconhece o interesse de



agir da REDE no que tange à expressão “intermunicipal” e não admite a concessão de liminar por ausência do requisito *fumus boni iuris*.

De modo geral, a AGU defende que a exigência de embasamento científico para adoção de medidas restritivas do direito de ir e vir é requisito básico para ponderar o direito à saúde coletiva e à liberdade individual, exigindo atuação coordenada e técnica dos entes federativos. No que diz respeito às competências legislativas, argumenta que não é aceitável a pulverização de autoridade normativa para tratar de saúde pública e, portanto, é competência da União definir o que são serviços essenciais. Enquanto aos Estados e DF cabe suplementar a legislação nacional e, somente em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, estes poderiam exercer competência legislativa plena. Assim, defende que as normas gerais dispostas na Lei nº 13.979/2020 têm por função não permitir que o funcionamento de atividades essenciais seja impedido por decisões isoladas e locais.

No entanto, a disposição presente no § 8º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 assegura única e exclusivamente ao presidente da República a prerrogativa de dispor, por meio de decreto, acerca do que são atividades essenciais, ou seja, uma hipertrofia do Poder Executivo da União. Ao analisar a contexto político e sanitário da situação, resta evidente que essa concentração de poderes nas mãos do presidente da República, que negava a pandemia e a ciência, resultou em decisões no mínimo prejudiciais à saúde coletiva brasileira ao contribuir com a abertura de shoppings, igrejas, salões de beleza e academias<sup>40</sup> que foram consideradas atividades essenciais apesar do grande risco de exposição e propagação do coronavírus.

Último ponto a ser destacado com relação à manifestação da AGU nas ADIs 6341 e 6343 são as dez páginas voltadas para exemplificar casos de usurpação de competência da União por Estados, elencando diversas ações de Ministérios acerca do combate à pandemia de Covid-19. Ao explicitar essas

---

<sup>40</sup> MATTOS, Rodrigo. De igreja a academia: Bolsonaro já liberou 57 atividades como essenciais, *UOL*, 18 mai. 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/18/de-igreja-a-academia-bolsonaro-ja-liberou-57-atividades-como-essenciais.htm>>. Acesso em 18 nov. 2022.

ações, transmite a impressão de uma tentativa de atestar as ações do Governo Federal diante do Supremo Tribunal Federal e indicar a relevância de ações coordenadas pela União diante do momento de crise.

Posteriormente, a Advocacia-Geral da União apresentou uma segunda manifestação, mas apenas na ADI 6343, em 28/04/2020. Um fato muito relevante que ocorreu nesse período foi a troca do Advogado-Geral da União em virtude da saída do Ministro da Justiça e da Segurança Pública. Depois de desentendimentos com o presidente da República, o ex-juiz Sérgio Moro deixou o posto de Ministro da Justiça, que foi ocupado logo em seguida pelo então Advogado-Geral da União, André Mendonça. O nome de André Mendonça sempre esteve no radar da cúpula governamental bolsonarista para ocupar cargos do alto escalão, em virtude de sua proximidade com o Presidente e também de sua religião, uma vez que ele mesmo se diz “terrivelmente evangélico”<sup>41</sup>. Além disso, durante o período de tempo transcorrido entre a primeira manifestação e a segunda, houve o referendo da decisão liminar do Ministro Marco Aurélio na ADI 6341 em plenário. Desse modo, a manifestação sofreu influência dos votos dos ministros durante a sessão plenária.

Apesar das mudanças, o conteúdo da manifestação foi essencialmente o mesmo, sendo que certos trechos são exatamente iguais. A única novidade na nova manifestação foi a apresentação de boletim técnico a respeito das medidas adotadas de distanciamento social, que não havia sido apresentado na manifestação anterior, mas que não altera o cerne da argumentação. Um ponto que merece destaque é o fato de que a AGU sustenta em diversos pontos a competência concorrente, mas na ADI 6341, quando o relator deferiu parcialmente a liminar e sustenta ser competência concorrente, a AGU opôs embargos de declaração.

Na ADI nº 6341, a Procuradoria-Geral da República apresentou manifestação no dia 07/04/2020 e não acolhe a tese do autor de que a Medida

---

<sup>41</sup> ALESSI, Gil. André Mendonça, o nome “terrivelmente evangélico” para o STF de Bolsonaro, *El País*, 12 jul. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-12/andre-mendonca-o-nome-terrivelmente-evangelico-para-o-stf-de-bolsonaro.html>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

Provisória nº 926/2020 viola a autonomia política dos entes federados, bem como não reconhece a usurpação de competência dos Estados-membros na proteção da saúde. A PGR pontua a diferença entre competências materiais comuns, disciplinadas pelo artigo 23 da Constituição Federal, e competências legislativas concorrentes, disciplinadas pelo artigo 24 da Constituição Federal. Assim, compreende que a competência de atuação é comum, mas a competência de legislar é concorrente, sustentando que esses conflitos devem ser norteados pelo princípio da predominância do interesse, como fica claro no trecho da manifestação “Estados somente exercem competência suplementar de forma plena se inexistir lei federal, e assim mesmo, para atender a suas peculiaridades”<sup>42</sup>. Ainda, a PGR não acolhe a tese inicial do PDT de que a matéria disciplinada na MP nº 926/2020 seria matéria reservada à lei complementar. Por fim, sustenta se tratar de assunto de interesse e relevância de todas as unidades da Federação e, por isso, não justificaria o cabimento de norma isolada editada no âmbito de cada ente federado.

No que tange ao pedido de medida cautelar, a PGR alega que não estão configurados os pressupostos para concessão de liminar, sobretudo o *periculum in mora*. De acordo com a manifestação, há um *periculum in mora* “inverso”, já que a concessão de liminar para reconhecer a inconstitucionalidade da medida provisória resultaria em prejuízos irreparáveis à população, devido à pulverização de normas municipais e estaduais que entrariam em conflitos com as disposições da Lei nº 13.979/2020 e eventualmente promoveriam a interrupção de serviços públicos e atividades essenciais.

A manifestação da Procuradoria-Geral da República na ADI nº 6343 foi apresentada em 22/04/2020 e argui que não há ofensa ao princípio da autonomia política dos entes federados sob a ótica da proporcionalidade entre os direitos em colisão. Devido ao enfoque na temática dos transportes trazida em exordial, a PGR sustenta que o constituinte desenhou o pacto federativo de maneira a reservar à União a competência para legislar sobre essa

---

<sup>42</sup> BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Manifestação da Procuradoria-Geral da República, p. 16.

matéria, como dispõe o artigo 22, inciso XI da Constituição Federal<sup>43</sup>. Desse modo, compreende que é competência residual dos Estados e Municípios tratar sobre o transporte intermunicipal, como dispõe o art. 25, § 1º, da Constituição Federal<sup>44</sup>. Compreende que a restrição de locomoção é uma medida de caráter excepcional e deveria ser embasada por evidências científicas, além de acontecer de forma linear e coordenada em todo o território nacional, tendo em vista a ponderação entre bens de natureza jusfundamental, a liberdade individual e o direito à saúde.

No que tange ao direito à saúde, a manifestação da PGR compreende a saúde como um direito fundamental, dispondo que as ações e serviços públicos de saúde integram a rede regionalizada e hierarquizada pelo SUS de maneira descentralizada. Entretanto, embora seja descentralizada, não exclui a atuação direta do ente central para coordenar ações em situações específicas, como seria o caso da pandemia de Covid-19. É estabelecida uma diferenciação entre competências materiais comuns, disciplinadas pelo artigo 23 da Constituição, e competências legislativas concorrentes, previstas no artigo 24 da Constituição. Em se tratando desta última, deve-se nortear pelo princípio da predominância do interesse e, somente em caso de “vácuo legislativo” do ordenamento jurídico seria aceitável o exercício de competência supletiva dos Estados. Nesse sentido, sustenta-se que não há prerrogativa de Estados e Municípios para a interrupção de serviços.

A partir das manifestações da Advocacia-Geral da República e da Procuradoria-Geral da República nota-se que ambas sustentam a constitucionalidade da norma impugnada e apresentaram argumentos próximos acerca das competências dos entes federativos para sustentar que não haveria usurpação ou concentração de poderes na figura do presidente da República. Não se questiona em nenhuma medida o instituto da medida

---

<sup>43</sup> *In verbis*: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XI - trânsito e transporte;”

<sup>44</sup> *In verbis*: “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

provisória para disciplinar a matéria em litígio, nem os critérios de relevância e urgência para editar uma medida provisória.

## **5. Como decidiu o STF**

A análise de decisões do Supremo Tribunal Federal é uma fonte repleta de detalhes que permite uma análise minuciosa do posicionamento da Corte, capaz de identificar e/ou evidenciar peculiaridades nas relações internas e externas do Supremo Tribunal Federal, uma vez que transmite, de certa, forma a dinâmica de julgamento das Ações diretas de Inconstitucionalidade que tratavam da MP discutida nesta monografia.

### **5.1. Decisões liminares**

O Ministro Marco Aurélio, relator de ambas as ADIs, proferiu decisão liminar para analisar o pedido de medida cautelar realizado pelo Partido Democrático Trabalhista e pela Rede Sustentabilidade. Embora os partidos de oposição ao governo do Presidente Jair Bolsonaro tenham apresentado pedidos e linhas de argumentação semelhantes, as decisões monocráticas do Relator foram distintas nas ADIs 6341 e 6343.

Na ADI 6341, o Ministro deferiu parcialmente a liminar, no dia 24/03/2020, no sentido de reconhecer a competência concorrente dos entes federados a respeito de saúde e explicitou que a Medida Provisória não afastava essa competência concorrente de União, Estados e Municípios. Nesse sentido, é evidente que a decisão liminar do Relator não se deu no sentido de acolher os pedidos elaborados em sede de inicial pelo PDT, mas apenas reafirmar a norma que evidencia a competência concorrente dos entes federados no que tange a questões ligadas à saúde. Quanto à alegação de vício formal sustentada pelo PDT, o Relator não reconhece que a Medida Provisória nº 926/2020 disciplinou matéria reservada à lei complementar e, ainda, comenta que o presidente da República agiu de maneira correta e assertiva, no tempo e no modo, ao editar medida provisória sobre a matéria, tendo em vista a “urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional”<sup>45</sup>.

Desse modo, a concessão da medida liminar, mesmo que parcialmente, abriu espaço para questionamentos, como feito pela

---

<sup>45</sup> BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Decisão Monocrática, p. 5.

Advocacia-Geral da União, que opôs embargos de declaração para que a decisão fosse esclarecida e a obscuridade solucionada, como explicitado anteriormente. De fato, a decisão liminar do Ministro Relator Marco Aurélio não esclarece em que medida concedeu o pedido de inconstitucionalidade elaborado pelo PDT. A liminar apenas reconheceu o caráter concorrente das competências de União, Estados e Municípios em se tratando de saúde, ou seja, não fez menção direta aos requerimentos do Autor e, portanto, proferiu uma decisão parcialmente procedente a um pedido que não se encontra na petição inicial.

Menos de 24 horas após a decisão liminar proferida na ADI nº 6341/DF, o Ministro Relator Marco Aurélio negou o pedido de medida cautelar elaborado pela Rede Sustentabilidade na ADI nº 6343/DF. Sabe-se que ambas as ADIs possuíam objeto e pedidos semelhantes, por esse motivo, a decisão monocrática proferida em 25/03/2020 não acompanhou a linha argumentativa da decisão proferida no dia anterior e apresentou resultado distinto.

Enquanto na decisão liminar referente à ADI nº 6341/DF o Ministro concentrou seus argumentos na observação e cumprimento das normas constitucionais, bem como na coordenação de medidas para o combate à pandemia, a decisão liminar referente ao pedido realizado pela REDE na ADI nº 6343/DF foi norteadas pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Para sustentar essa linha argumentativa, o Relator defendeu que as alterações na Lei nº 13.979/2020 provocadas pela Medida Provisória nº 926/2020 deveriam ser mantidas até o período de análise da MP pelo Congresso Nacional. De acordo com o Ministro Marco Aurélio, uma decisão em sentido contrário, ou seja, de suspender a eficácia da MP ocorreria “sob pena de potencializar-se visões político-partidárias em detrimento do interesse público”<sup>46</sup>.

Ao se referir especificamente à questão envolvendo o transporte intermunicipal, o Ministro defendeu que a locomoção deveria ser tratada linearmente, de forma a alcançar todo o território nacional, uma vez que

---

<sup>46</sup> BRASIL, 2020, apud ADI 6343, Decisão Monocrática, p. 4.

“revela-se inviável emprestar ênfase maior ao critério da descentralização do poder, deixando a cargo de cada Estado restringir ou não a locomoção entre os Municípios.”<sup>47</sup> Ainda, pontua que a tomada de decisão a partir de dados científicos foi medida assertiva a ser tomada, para que as decisões houvessem critérios a serem seguidos.

Sob esse pretexto, o Ministro Marco Aurélio indeferiu a liminar pleiteada pela Rede Sustentabilidade, que almejava a suspensão de trechos do dispositivo legal, e argumentou que em períodos de crise as normas constitucionais seriam norteadoras para a tomada de decisões, com base na ponderação de valores e, no caso concreto, prevaleceria o valor relativo à saúde pública e sua proteção conforme o texto da Medida Provisória.

Com a breve síntese de ambas as decisões liminares do Ministro Marco Aurélio, percebe-se que, embora tenha deferido parcialmente a liminar na ADI nº 6341/DF, a decisão proferida na ADI nº 6343/DF contrariou a lógica apresentada previamente. Entretanto, se analisados os pedidos de maneira detalhada, resta evidente que a liminar parcialmente deferida no dia 24/03/2020, a pedido do PDT, não versa explicitamente sobre os pedidos realizados pelo autor e, desse modo, tanto o PDT quanto a REDE não tiveram seus pedidos acatados pelo STF.

## **5.2. O pacto federativo**

Ao ler a íntegra dos autos, resta incontroverso que o pacto federativo e a repartição de competências entre União, Estados e Municípios compõem o pano de fundo da discussão acerca da inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 926/2020. O debate entre centralização e descentralização é matéria comum no Supremo Tribunal Federal e, em algumas situações, é objeto de divergência entre os Ministros.

Na petição inicial da ADI nº 6341/DF, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), requereu a inconstitucionalidade parcial da Medida Provisória nº 926/2020 e do Decreto nº 10.282/2020. Para tal, afirmou que a centralização de competência esvazia a responsabilidade dos demais entes

---

<sup>47</sup> BRASIL, 2020, apud ADI 6343, Decisão Monocrática, p. 4.



federativos para cuidar da saúde e que as medidas excepcionais de controle epidemiológico tangenciam competências restritas à União e podem constranger direitos fundamentais resguardados pela legalidade ampla (art. 5º, II, CF<sup>48</sup>).

No acórdão que referendou a Medida Cautelar, o Ministro Alexandre de Moraes afirma em seu voto que o Federalismo, junto à separação de Poderes e à Declaração de Direitos Fundamentais são os alicerces do Estado Democrático de Direito e têm como objetivo a limitação de poder. Além disso, pontuou que a regra no Brasil é a autonomia dos Estados membros e dos Municípios e, em momentos de crise, a Constituição deve ser guia aos líderes políticos. Nesse sentido, sustentou que a distribuição de competência do Federalismo, sendo administrativa ou legislativa, foi baseada no princípio da predominância do interesse, seja ele geral, regional ou local, conforme disciplina o art. 23, II da Constituição Federal<sup>49</sup>, cuja redação afirma que saúde pública é competência comum de todos os entes federativos. O Ministro coloca o seguinte questionamento e traz ao debate o federalismo cooperativo:

O que significa competência comum administrativa? Significa que, a partir do princípio da predominância do interesse, a União deve editar normas, políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados, interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local.” e também aproveita para reforçar que “A Constituição estabelece exatamente a divisão de competências a partir da cooperação - o chamado Federalismo cooperativo - de interesses, da predominância do interesse. (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Acórdão, p.24)

Diante da ideia de cooperação entre os entes, o Ministro pontuou que, caso tenha ocorrido de fato excessos nas legislações estaduais e municipais, isso se deu em virtude da ausência de regulamentação geral por parte da União. Concluiu com a defesa de que a Lei nº 13.979/2020 deve ser interpretada como direcionamento para normas gerais no contexto da

---

<sup>48</sup> *In verbis*: “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”

<sup>49</sup> *In verbis*: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;”

pandemia, sem avançar sobre a competência concorrente e complementar de Estados e Municípios.

Na exposição de seu voto, o Ministro Edson Fachin também deixou inequívoco que a discussão na ADI nº 6341/DF era sobre *Federalismo* e a *Federação*. Com isso, afirmou que a matéria se desloca para a seara de competências concorrentes e que, embora a Lei nº 13.979/2020 seja decorrente da competência própria da União, ela não diminui a competência dos demais entes, cuja autonomia deve ser resguardada pelo exercício da competência de legislar da União.

No mesmo sentido se manifestou a Ministra Rosa Weber, ao afirmar que a discussão tem como pano de fundo o federalismo e a distribuição de competências entre seus entes. A Ministra também indicou que a configuração do Estado federal, por meio da distribuição de competências, permite lidar com a crise sanitária de modo a observar as peculiaridades regionais e adotar medidas cabíveis e pertinentes em cada localidade, de forma a evitar o caos jurídico na federação.

O Ministro Luiz Fux faz exposição no mesmo sentido que o Ministro Alexandre de Moraes e compreende que, embora o artigo 21, XVIII<sup>50</sup>, da Constituição Federal disponha sobre a obrigatoriedade da União planejar ações de saúde pública em caso de calamidade pública, o dispositivo não afasta a competência concorrente dos demais entes e pontua que o Supremo Tribunal Federal já decidiu valorizar a legislação local por apresentar arcabouço protetivo mais eficiente que a norma federal. Nesse sentido, o Ministro afirmou:

Em termos gerais, a Federação se caracteriza por aglutinar, dentro de um mesmo território, diversos centros dotados de capacidade política. O federalismo configura um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre várias entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade. [...]

---

<sup>50</sup> *In verbis*: “Art. 21. Compete à União: XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;”

O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal, como reflexo do experimentalismo democrático. Por isso, merecem ser prestigiadas as iniciativas regionais e locais, nos casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, a menos que haja ofensa a alguma norma expressa e inequívoca da Constituição.

Isso não significa que, em nome do pluralismo político e autonomia dos entes federativos, possam coexistir uma plêiade de atos normativos conflitantes e desconexos que, a par de trazer profunda insegurança social e jurídica, podem comprometer justamente o desiderato que se pretende com a competência instituída concorrentemente no artigo 24, XII, da Constituição e com o planejamento de que dispõe do artigo 21, XVIII, da Constituição. (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Acórdão, p. 97)

Ainda, o Ministro Luiz Fux pontuou que a federação brasileira ainda possui um caráter centralizador e pode ser classificada como federalismo nominal, em função do caráter jurídico-positivo, que concentra muitas matérias sob competência privativa da União, e também em função do caráter jurisprudencial, já que o Supremo Tribunal Federal exerce o controle de constitucionalidade de normas federais ou estaduais sob interpretação inflacionada das competências normativas da União ou Estados, em detrimento da descentralização político-administrativa para Estados e Municípios. Por fim, expõe em seu voto que o cenário brasileiro no tocante ao federalismo e às nuances do pacto federativo podem variar, em alguns casos direciona o pêndulo no sentido da centralização política e administrativa para, em outros, apontar para a descentralização e, mesmo com essa oscilação, permanecem dentro da estrutura constitucional.

No mesmo sentido se manifestou o Ministro Ricardo Lewandowski ao reconhecer que o federalismo no Brasil sempre apresentou caráter centralizador de competências à União e enfatizou não existir hierarquia entre os entes federados, dando destaque ao princípio da subsidiariedade:

[...] todos os sistemas federais repousam sobre um princípio importante, justamente o princípio da subsidiariedade, que, em termos muito simples e muito didáticos, pedagógicos, significa o seguinte: tudo aquilo que o ente menor pode fazer de forma mais rápida, econômica e eficaz não deve ser feito pelo ente maior. (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Acórdão, p. 134)

A Ministra Carmen Lúcia, por sua vez, evidenciou em seu voto que o Federalismo é um instrumento da democracia, uma vez que dá voz a todos os entes federados. Desse modo, reconhece que a edição de norma geral por parte da União não exclui a competência comum e concorrente de Estados e Municípios, afirmando:

[...] a atribuição ao Presidente da República para dispor - é o verbo utilizado - sobre serviços essenciais não exclui as competências comuns entregues aos Estados e aos Municípios. Especialmente porque o cidadão, no auge do sofrimento, baterá à porta dos prefeitos, que deverão falar sobre o que é necessário em contingências e condições específicas. (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Acórdão, p. 105)

O Ministro Gilmar Mendes reiterou em seu voto o ponto levantado pelo Ministro Alexandre de Moraes sobre o federalismo cooperativo que, de acordo com Mendes, restou inequívoco no campo da saúde e reconheceu que:

A partir das manifestações dos diversos Colegas e do próprio Relator, fica evidente, Presidente, que a competência para proteção da saúde, seja no plano administrativo, seja no plano legislativo, é competência tripartite. É uma competência da União, dos estados e dos municípios. (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Acórdão, p. 138)

No que tange ao pacto federativo, o Ministro Alexandre de Moraes reiterou o caráter da separação de Poderes e do Federalismo como limitadores do exercício arbitrário do poder e reconheceu as competências administrativas comuns e competências legislativas concorrentes, conforme dispõe o artigo 23 da Constituição Federal. Ainda, o Ministro pontuou a possibilidade de Municípios suplementar a legislação estadual e federal quando houver interesse local, como indica o artigo 30, I e II, da Constituição<sup>51</sup> e defendeu que Estados e Municípios não podem estar vinculados a autorizações e decisões de órgãos federais para tomar atitudes e definir medidas de combate à pandemia.

Ninguém, nenhum ente federativo, nenhum Poder de Estado, nenhuma autoridade, tem o monopólio do combate à pandemia. Todos temos que nos unir, os três Poderes, no âmbito dos três níveis de federação, para tentar diminuir os efeitos nefastos dessa pandemia ao máximo.(BRASIL, 2020, apud ADI 6343, Acórdão, p. 26)

---

<sup>51</sup> *In verbis*: "Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

No mesmo sentido de defesa da prevalência do interesse votou a Ministra Carmen Lúcia, uma vez que os artigos 1º e 18 da Constituição Federal já estabeleceram a autonomia dos entes federados e da prevalência do interesse, não existindo subordinação na Federação, mas uma coordenação entre os entes prevista pelos artigos 22, 23 e 24, também da Constituição.

O Ministro Luiz Fux, apesar de ter acompanhado o Relator e votado pelo indeferimento da medida cautelar, ponderou a possibilidade de competência concorrente quando visa a proteção do interesse preponderante e traz proteção mais eficiente quando comparada à proteção federal. Assim, defendeu que as normas locais e regionais devem ser respeitadas, quando observado o interesse local e quando não há clara violação à Constituição.

O Ministro Edson Fachin levantou os mesmos pontos abordados em seu voto no referendo à medida cautelar da ADI nº 6341/DF e ponderou que existem dois pontos a respeito do conflito federativo, compreender que quem é o ente público competente para realizar as ações e qual o limite constitucional para a realização dessas ações. Reiterou que o caso concreto revela a necessidade urgente de definir os contornos das competências dos entes federados, a partir da ideia de federalismo cooperativo. De acordo com o Ministro, o exame feito é a identificação, *a priori*, da matéria que aparece preponderantemente na legislação e só depois a identificação do ente responsável por tal matéria. Tal esquema leva à inação do ente que deveria agir desde o primeiro momento em muitos dos casos. Ainda sobre o pacto federativo, o Ministro pontua que o federalismo pode ser compreendido como um “laboratório social da democracia”, por descentralizar o poder e as decisões, e não como uma cooptação do poder pelas elites locais.

O Ministro Gilmar Mendes elaborou em seu voto a tese de que a adoção de medidas restritivas é competência comum dos entes federativos e arguiu que o texto constitucional institui uma cooperação necessária entre os entes. Reconheceu a necessidade de padronização das ações, bem como as particularidades regionais e locais. Ainda, em seu voto, fez considerações gerais sobre conflitos federativos com ênfase na gestão da saúde e afirmou

que, em relação ao cenário brasileiro, não se pode negligenciar a previsão normativa de foros permanentes de negociação, articulação e decisão entre os gestores nos aspectos operacionais e na construção de pactos nacionais, estaduais e regionais no Sistema Único de Saúde (SUS). Tudo isso, de acordo com o Ministro, contribui para o aprimoramento do pacto federativo, de modo que esse tipo de gestão compartilhada da saúde precisa ser estimulado e efetivamente implementado no plano concreto. Assim, com base em dispositivos constitucionais, argumentou:

É preciso reconhecer, portanto, no que diz respeito à crise do Covid19, que a autoridade dos entes federativos descentralizados, para promover controle sanitário-epidemiológico (CF, art. 200, II) e efetivar o direito à saúde (CF, art. 23, II), não decorre de delegação da União nem a ela se subordina. Trata-se de competência autônoma, estabelecida pelo art. 18 da Constituição. (BRASIL, 2020, apud ADI 6343, Acórdão, p. 93)

Por fim, em fevereiro de 2022, foram julgados os embargos de declaração opostos ao Acórdão da ADI nº 6343/DF para que fosse explicitado o entendimento de que a competência do enfrentamento da pandemia é de todos os entes federativos, que deveriam agir de forma cooperativa.

O relator, Ministro Alexandre de Moraes, destacou que cabe à União coordenar as medidas e os esforços necessários ao controle da situação em que se encontra o país, e que é ausente de fundamento constitucional qualquer iniciativa do Poder Executivo federal que vise a desautorizar medidas sanitárias adotadas pelos Estados e Municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e epidemiológica. Esse entendimento tampouco desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19. Sendo assim, o Ministro reafirmou seu posicionamento em prol do federalismo cooperativo, que havia sido abordado em seus votos na ADI nº 6341/DF e na ADI nº 6343/DF.

Finalmente, compreende-se que na petição inicial da ADI nº 6343/DF, a Rede Sustentabilidade argumenta existir uma verdadeira violação à autonomia dos entes federativos. Reforça-se, portanto, a centralidade do

pacto federativo e aponta se tratar de uma situação em que o “mandatário do Poder Executivo Federal” afronta o pacto federativo. Nesse sentido, os votos do acórdão para referendar a decisão do Ministro Marco Aurélio, indeferindo o pedido liminar, possuem linha argumentativa muito próxima àquela apresentada nos votos da ADI nº 6341/DF, ou seja, em busca de acomodação dos interesses de estados e municípios.

### **5.3. Acórdão com decisão final de mérito**

Na ADI nº 6341/DF, o plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, referendou a medida cautelar parcialmente deferida pelo Relator, Ministro Marco Aurélio, e acrescentou interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979<sup>52</sup>. Existiram alguns pontos controversos quanto à possibilidade de o presidente da República dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, em que o Relator, Ministro Marco Aurélio, e o Presidente, Ministro Dias Toffoli, foram vencidos, e quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, foram vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Desse modo, a Lei nº 13.979/2020 passou a vigorar, segundo à decisão do plenário, com a seguinte redação:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de  
b) locomoção interestadual e intermunicipal; (BRASIL, 2020)

O Acórdão da ADI nº 6343/DF apresentou resultado distinto, em que o Relator, Ministro Marco Aurélio, foi vencido. Os Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Celso de Mello votaram em sentido contrário ao Relator, que havia indeferido o pedido de liminar, e deferiram parcialmente a medida cautelar para suspender em parte a aplicabilidade do art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II,

---

<sup>52</sup> *In verbis* “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.”

da Lei nº 13.979/2020<sup>53</sup> aos Estados e Municípios. Os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber também deferiram parcialmente a liminar apenas para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, nos termos do artigo 198, I, da Constituição Federal<sup>54</sup>. Nesse sentido, após a decisão do STF, os artigos da Lei nº 13.979/2020 passaram a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de  
b) locomoção interestadual e intermunicipal;”

§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo.

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V e VI do **caput** deste artigo; (BRASIL, 2020)

O teor central de ambos os Acórdãos foi a discussão acerca do Federalismo e da distribuição de competências entre os entes federativos, como explicitado em trecho anterior. Ainda assim, é importante ressaltar alguns apontamentos feitos pelos Ministros ao longo dos votos, bem como fatos que merecem atenção especial.

---

<sup>53</sup> *In verbis*: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: b) locomoção interestadual e intermunicipal; § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do **caput**.; § 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos. § 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do **caput** deste artigo; ou”

<sup>54</sup> *In verbis*: “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;”



Não poderia deixar de ser abordada a declaração de suspeição feita pelo Ministro Luís Roberto Barroso. Tanto na ADI nº 6341/DF, quanto na ADI nº 6343/DF, o Ministro se declarou suspeito para julgar a questão por motivo de foro íntimo. Na ADI nº 6341/DF, o Ministro se manifestou para declarar sua suspeição e afirmou que já havia preparado o seu voto, mas não participaria do julgamento. Apesar de uma manifestação breve e sem grandes explicações, o Ministro Barroso deixou transparecer uma análise concisa sobre o tema:

Acho que o enfrentamento do Covid-19 exige coordenação, liderança, racionalidade e cooperação entre os entes estatais. Evidentemente, não pode ser tudo centralizado, nem tampouco pode ser de forma que cada um corra para um lado, que o estado faça de um jeito e a União de outro.

De modo que é preciso coordenação e cooperação. Já havia estudado o processo e já havia preparado meu voto. No entanto, por fato superveniente, vou-me declarar suspeito e não vou participar, infelizmente, desse julgamento, nem do subsequente, pela mesma razão. Existem outros processos relacionados a esse tema, em relação aos quais não terei a mesma restrição e poderei participar construtivamente de um debate que considero decisivo. (BRASIL, 2020 apud ADI 6341, Acórdão, p. 63)

Destaca-se também o posicionamento assertivo do Ministro Edson Fachin, que faz críticas à interpretação equivocada dos dispositivos constitucionais que disciplinam a repartição de competências e desenham o pacto federativo. Essa crítica fica evidente ao afirmar que:

O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, p. 38)

No acórdão que referendou a Medida Cautelar, explicita-se que os condicionamentos impostos pelo art. 3º, VI, "b", §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em

detrimento do pacto federativo. Isso porque, conforme afirmou o Ministro Alexandre de Moraes:

Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo *Imperial College of London*, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*, vários autores; *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, vários autores). (BRASIL, 2020, apud ADI 6341, Acórdão p. 25)

Nesse sentido, ficou decidido que Estados e Municípios não precisariam de autorização ou observância do ente federal, reconhecendo as competências administrativas comuns e legislativas concorrentes. Assim, a decisão não concentrou as competências para adoção de medidas de combate à pandemia na União, como vislumbrava o governo federal, e viabilizou a implementação de medidas restritivas por governos locais e regionais, assegurando maior autonomia dos entes federados para atuar na contenção do vírus.

## **6. Considerações finais**

A presente pesquisa buscou responder ao questionamento de como o conflito de competências entre entes federados e o pacto federativo influenciaram no processo de validação constitucional da Medida Provisória nº 926. Como conclusão, tem-se que o conflito de competências e o pacto federativo ocuparam a centralidade do debate a respeito da constitucionalidade da MP nº 926/2020. Os entraves argumentativos apresentados nas manifestações das autoridades públicas federais foram solucionados pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de conferir maior autonomia a Estados e Municípios com relação à União. O STF ganhou protagonismo no decorrer do processo, tendo em vista que as alterações promovidas pelas decisões do Tribunal foram de suma importância para a aplicabilidade das disposições da MP no contexto fático da pandemia de Covid-19, bem como viabilizar sua conversão em lei, de modo a resguardar o pacto federativo e a autonomia dos entes federados.

Pelo processo de tramitação ordinário de uma medida provisória, esperava-se, evidentemente, a participação do Congresso Nacional e da Presidência da República no processo de validação constitucional da MP e consequente conversão em lei. No entanto, no caso estudado, notou-se que, em função do conteúdo da norma e do contexto político em que foi editada, de disputas entre governos municipal, estadual e federa, o caminho percorrido pela MP passou por outras esferas para além daquelas já previstas.

Essa afirmação é incontroversa, uma vez que, apenas 3 dias após a publicação da Medida Provisória nº 926/2020, os partidos políticos de oposição, PDT e REDE, já haviam acionado o STF para questionar a constitucionalidade do dispositivo legal. O questionamento quanto ao conteúdo da norma, que apresentava ofensa ao pacto federativo e à autonomia dos entes, por violar disposições constitucionais sobre a repartição de competências, foi tema central para colocar em discussão a constitucionalidade da MP sob o aspecto material. O contexto de crise político-institucional e embate entre o presidente da República e governadores e prefeitos, em virtude da pandemia, intensificaram o teor da discussão e

contribuíram para uma participação mais ativa de autoridades públicas federais no processo.

Enquanto os partidos políticos de oposição sustentaram que a medida provisória foi editada para vetar ou dificultar atos regionais e locais no combate à pandemia, diante da omissão e inação do governo federal, autoridades como a Procuradoria-Geral da República e a Advocacia-Geral da União defenderam que a medida provisória tinha como objetivo coordenar e unificar as ações e diretrizes a partir de normas gerais da União. A manifestação da AGU na ADI nº 6341 para questionar a liminar concedida no sentido de explicitar a competência concorrente dos entes evidenciou a intenção de concentrar todas as ações na União e, mais especificamente, no presidente da República, uma vez que a decisão não limitou a atuação do Poder Executivo da União, mas reconheceu a possibilidade de atuação de Estados e Municípios dentro de suas competências. A PGR, por sua vez, também se manifestou no sentido de não reconhecer violação da autonomia dos entes federados ou do pacto federativo, uma vez que se trata de assunto de interesse comum aos três níveis da federação, não cabendo, portanto, norma isolada no âmbito de cada ente. Essas manifestações no sentido de defesa da norma impugnada, mesmo que contra disposições constitucionais, não geram espanto, tendo em vista o alinhamento tanto da AGU quanto da PGR ao presidente da República.

É importante destacar que o objeto central em todo o processo de discussão acerca da constitucionalidade da MP nº 926/2020 foi o impacto das alterações trazidas sobre o pacto federativo, sobre a autonomia dos entes federados e, principalmente, sobre o combate à pandemia. Embora tenha ocorrido um breve questionamento de ordem formal, quanto ao não cabimento de medida provisória para editar essas matérias, suscitado na ADI nº 6341, os critérios de relevância e urgência para edição de medidas provisórias não foram abordados por nenhum dos atores ou citados em acórdãos.

A atuação do Supremo Tribunal Federal foi peça chave para traçar os rumos e os reflexos da MP sobre os entes federados e no combate à

pandemia. Nas ADIs nº 6341 e nº 6343, o STF referendou medida cautelar para reconhecer a competência de Estados e Municípios de atuar concorrentemente à União na implementação de medidas de combate à pandemia. Quanto ao mérito da decisão, suscita-se a questão de que, inicialmente, PDT e REDE fizeram pedidos para reconhecer que a MP nº 926/2020 violava a competência comum dos entes federativos. No entanto, a decisão liminar do Ministro Relator Marco Aurélio na ADI nº 6341 foi proferida no sentido de reconhecer a competência concorrente dos entes, ou seja, acolheu pedido distinto daquele feito em inicial. Na ADI nº 6343, o Ministro indeferiu a liminar sob o argumento de que, em momentos de crise, deve-se considerar o princípio da razoabilidade e sustentou que deveria ser aguardada análise do Congresso Nacional para mitigar viés político-partidário em detrimento do interesse público.

O entendimento consolidado pela Corte nos acórdãos das ADIs nº 6341 e nº 6343 se deu no sentido de reconhecer a competência concorrente de entes federativos, a fim de mitigar a concentração de poderes nas mãos do presidente da República e viabilizar iniciativas de combate à pandemia por parte dos três níveis federativos. Essa decisão apresentou relevância interna e externa ao Tribunal, uma vez que foi jurisprudência para o julgamento de outras ações a respeito de políticas públicas e omissão do governo federal no combate à pandemia, como ocorreu nos casos de planos de imunização da Covid-19 que chegaram ao STF<sup>55</sup>.

Quanto à repercussão externa ao STF, elencam-se as inúmeras vezes em que o presidente da República, por ter recebido decisão desfavorável ao seu ponto de vista, usou de maneira deturpada o entendimento do STF e afirmou que o Tribunal havia limitado seus atos referentes ao combate à pandemia de Covid-19. Desde o início da crise sanitária, o presidente da República se posicionou de maneira negligente e omissa, uma vez que negava os efeitos e a própria pandemia. Nesse contexto, Estados e Municípios, diante

---

<sup>55</sup> BRANDÃO, Bruna Neri Cardoso. Vacinação em foco: um estudo sobre o papel do STF na condução dos planos de imunização da Covid-19. Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/vacinacao-em-foco-um-estudo-sobre-o-papel-do-stf-na-conducao-dos-planos-de-imunizacao-da-covid-19/>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

da inércia do governo federal em adotar medidas restritivas, conforme orientações técnicas de órgãos nacionais e internacionais, passaram a disciplinar restrições locais e regionais a fim de conter a disseminação do vírus.

A Medida Provisória nº 926/2020 foi uma tentativa do governo federal de limitar atos dos demais entes e centralizar para si as decisões e medidas a serem implementadas no combate à pandemia. Como as decisões do STF foram no sentido de reconhecer a legitimidade de Estados e Municípios para propor ações e diretrizes de combate à pandemia, o presidente da República assumiu papel secundário no combate à crise. A postura negacionista do chefe do Poder Executivo em relação ao vírus e à doença foi fator determinante na atuação insuficiente e apática do governo federal, que se valeu da decisão do STF para fomentar a narrativa de que as decisões seriam um entrave para a atuação do governo federal, deixando as diretrizes sob a responsabilidade de governadores e prefeitos.

Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal refletiu em aspectos práticos no enfrentamento e contenção da pandemia de Covid-19. Com o reconhecimento de maior autonomia dos entes federados, Estados e Municípios adotaram diferentes estratégias para o combate ao coronavírus. Embora as decisões nas ADIs 6341 e 6343 tenham permitido uma atuação mais próxima e coerente com a realidade regional e local, a ausência de um plano de ação unificado e conduzido pelo governo federal adiou a obtenção de resultados positivos. De todo modo, as medidas adotadas por Estados e Municípios foram essenciais para encaminhar o país para a estabilização e futuro arrefecimento da pandemia diante da ausência de iniciativas de órgãos federais competentes. Exemplo dessas ações foram as campanhas pelo isolamento social e também pelo desenvolvimento de vacinas, lideradas pelo Instituto Butantan, em São Paulo, e pela Fiocruz, no Rio de Janeiro. Assim, a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das ADIs 6341 e 6343 foi essencial no contexto da crise sanitária ao reconhecer a autonomia dos entes federados e, conseqüentemente, gerar o engajamento de medidas de combate ao vírus.

## Referências Bibliográficas

ALESSI, Gil. André Mendonça, o nome "terrivelmente evangélico" para o STF de Bolsonaro, *El País*, 12 jul. 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-07-12/andre-mendonca-o-nome-terrivelmente-evangelico-para-o-stf-de-bolsonaro.html>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BITTAR, Paula e BRANDÃO, Francisco. Governo edita mais medidas provisórias que gestões anteriores, mas menos MPs se convertem em lei. *Agência Câmara de Notícias*, 24 nov. 2020. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/709849-governo-edita-mais-medidas-provisorias-que-gestoes-anteriores-mas-menos-mps-se-convertem-em-lei/>>. Acesso em: 27 de junho de 2022.

Bolsonaro mente ao dizer que STF o proibiu de 'qualquer ação' contra covid. *UOL*, 15 jan. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/15/bolsonaro-diz-que-stf-proibiu-qualquer-acao-contra-pandemia.htm>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRANDÃO, Bruna Neri Cardoso. Vacinação em foco: um estudo sobre o papel do STF na condução dos planos de imunização da Covid-19. Disponível em: <<https://sbdp.org.br/publication/vacinacao-em-foco-um-estudo-sobre-o-papel-do-stf-na-conducao-dos-planos-de-imunizacao-da-covid-19/>>. Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 23 nov 2022.

BRASIL. Decreto-Lei nº 9.608, 19 de agosto de 1946. Dispõe sobre a organização do Ministério Público Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 19 ago. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del9608.htm#art42](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9608.htm#art42)>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 73, 10 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 fev. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.979/2020, 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 fev. 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm)>. Acesso em 22 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 ago. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2022

BRASIL. Lei nº 9.868/1999, 10 de novembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento de ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 nov. 1999. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm)>. Acesso em: 18 nov. 2022.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 06 maio 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008>>. Acesso em: 23 nov 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341. Relator: Marco Aurélio. Brasília, DF, 15 abril 2020. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>>. Acesso em: 23 nov 2022.

CONGRESSO NACIONAL. Entenda a tramitação da Medida Provisória. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

Congresso Nacional. Medida Provisória nº 926/2020. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

Exposição de motivos nº 19/2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-926-20.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-926-20.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2022.

Lista tríplice. *Associação Nacional de Procuradores da República*. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/institucional/lista-triplice>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

Lista tríplice. *Associação Nacional de Procuradores da República*. Disponível em: <<https://www.anpr.org.br/institucional/lista-triplice>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

Machado, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. O estudo de caso na pesquisa em direito. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MATTOS, Rodrigo. De igreja a academia: Bolsonaro já liberou 57 atividades como essenciais, *UOL*, 18 mai. 2020. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/18/de-igreja-a-academia-bolsonaro-ja-liberou-57-atividades-como-essenciais.htm>>. Acesso em 18 nov. 2022.

MEDIDAS PROVISÓRIAS POSTERIORES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32. *Portal da Legislação*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>>. Acesso em: 31 de julho de 2022.

MOTA, Erick. Procuradores em luto, chamam nomeação de Aras de “retrocesso constitucional”, *Congresso em foco, UOL*, 05 set. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/procuradores-em-luto-e-chamam-nomeacao-de-aras-de-retrocesso-constitucional/>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SOARES, Olavo. Pandemia de Covid-19 provoca “enxurrada” de medidas provisórias do governo Bolsonaro. *Gazeta do Povo*, 07 mai. 2020. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/republica/medidas-provisorias-bolsonaro-mps-recorde-covid-19/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2022.

ZANINI, Fábio. Advogados da União pedem a presidenciais escolha por lista tríplice, *Folha de São Paulo*, 24 set. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2022/09/advogados-da-uniao-pedem-a-presidenciais-escolha-por-lista-triplice.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

## **ANEXOS**

ANEXO I – Fichamento dos documentos relacionados à ADI nº 6343

**DOCUMENTO:** Petição inicial

**AUTOR:** Rede Sustentabilidade

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 23/03/2020

**PEDIDO DA AÇÃO:** Inconstitucionalidade das Medidas Provisórias nº 926/2020 e nº 927/2020

Pedido para suspender os trechos “intermunicipal” no art. 3º, VI, b, da Lei 13.979/2020; “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde” art. 3º, § 1º, Lei 13.979/2020; “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde”, art. 3º, II, § 7º, Lei 13.979/2020; e suspender o § 6º do art. 3º da Lei 13.979/2020

**OBJETO:** Dispositivos da Lei nº 13.979/2020, da MP nº 926/2020 e da MP nº 927/2020

**ARGUMENTOS:** Violação aos artigos 1º, 18, 23, II, 24, XII, E 25, § 1º da Constituição Federal de 1988

### 1. Violação à autonomia dos entes federados

- Exalta a centralidade do pacto federativo e aponta que não é uma situação isolada em que o “mandatário do Poder Executivo Federal” afronta o pacto federativo (mostra mais uma vez um viés político mais forte e explícito)
- Cita violação ao art. 24, XII, da CF que não foi citado pela ADI nº 6341/DF
- Estados têm as atribuições residuais que não elencadas para União e Municípios (art. 25, § 1º, da CF)
- Sobre a MP 927, aponta que ela institui a necessidade de ato conjunto de 3 Ministérios (Saúde, Justiça e Infraestrutura) para dispor sobre medida que caberia exclusivamente aos Estados (violação ao art. 25, § 1º)

2. Medida Cautelar: *periculum in mora* se consubstancia na vigência imediata da MP

**OBSERVAÇÕES:** Na exposição dos fatos, há um tom mais político e crítico ao presidente da República, alega que as medidas têm o fim único de corromper a essência do pacto federativo brasileiro. Aponta, ainda, que cabe aos demais Poderes limitar esses atos autoritários do presidente, destacando o protagonismo do STF para isso.

(...) patente demonstração de queda de braço com os Estados e como forma de conter 2 tais medidas, o Presidente da República, no seu afã intransigente de entender o Coronavírus como uma "gripezinha" fácil de resolver, editou a citada medida provisória com o fim deliberado de lhe subordinar a competência constitucionalmente atribuída aos entes federados, ou seja, uma verdadeira inversão do pacto federativo. (p. 2)

- Há capítulo dedicado à legitimidade ativa da proponente, que não há na petição inicial da ADI 6341 proposta pelo PDT. (questão meramente formal que não há tanta relevância para o estudo do caso).
- Enfoque mais específico no que tange ao transporte, não tão destacado na ADI 6343, que faz pedido genérico da inconstitucionalidade dos dispositivos.
- Não há observação quanto à inconstitucionalidade formal, como longamente abordado pela petição inicial apresentada na ADI 6341
- Há indicação de trechos mais específicos a serem julgados inconstitucionais.

**DOCUMENTO:** Decisão monocrática – Medida Cautelar

**AUTOR:** Relator Ministro Marco Aurélio

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 25/03/2020

**DECISÃO:** Indeferimento da liminar

**OBJETO:** Pedidos de cautelar para suspensão de trechos das alterações implementadas pela MP

**ARGUMENTOS:** Cenário pandêmico demanda razoabilidade e proporcionalidade

- Manutenção das alterações até análise do Congresso Nacional para minimizar a tensão político-partidária em detrimento do interesse público
- Reconhecimento de que devem ser considerados dados científicos para tomada de decisão, algo positivo na visão do relator
- Sobre o transporte intermunicipal, sustenta que deve ser tratado de maneira linear em todo o território nacional e, portanto:

Revela-se inviável emprestar ênfase maior ao critério da descentralização do poder, deixando a cargo de cada Estado restringir ou não a locomoção entre os Municípios. (p. 4)

**OBSERVAÇÕES:** Faz uma análise de ponderação em virtude do cenário de crise, para se atentar ao arcabouço constitucional, prevalecendo a preocupação com a saúde pública nacional

**DOCUMENTO:** Manifestação da Procuradoria-Geral da República

**AUTOR:** Procurador-Geral da República Augusto Aras

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 22/04/2020

**OPINIÃO QUANTO AO MÉRITO:** Não há ofensa ao princípio da autonomia política dos entes federados, sobretudo se considerada a proporcionalidade dos direitos em colisão

**ARGUMENTOS:** Afirma que o constituinte desenhou o pacto federativo de modo a reservar à União a competência para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI) e para explorar serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional (art. 21, XII, e) e, aos municípios, organização e prestação de serviços de transporte coletivo (art. 30, V). Assim, é competência residual de estados o transporte intermunicipal (art. 25, §1º). Sustenta que outras modalidades de transporte que não rodoviário são de competência da União.

Sustenta que não há prerrogativa de Estados e Municípios para estabelecer a interrupção dos serviços

Saúde como direito fundamental e ações e serviços públicos de saúde integram rede regionalizada e hierarquizada (SUS) de forma descentralizada. Mas essa regionalização e descentralização não excluem a atuação direta do ente central em certas situações

De acordo a ordem constitucional, ações e serviços públicos de saúde integram rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único – o SUS –, organizado de forma descentralizada, com direção em cada esfera de governo e participação da comunidade, voltado ao atendimento integral da população. (p. 13)

Alega a diferenciação entre competências materiais comuns (art. 23) e competências legislativas concorrentes (art. 24). Em sede de matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse. É o “vácuo legislativo” do ordenamento jurídico que permite exercício da competência supletiva dos Estados

Apesar de seus contornos fluidos, o modelo de condomínio legislativo ditado pela Constituição Federal, em matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse. (p. 15)

(...) o fato de a União estabelecer normas gerais, em razão da configuração federativa prevista na Constituição, não esvazia a possibilidade de que Estados e Municípios, a par das realidades regionais e locais, tomem as medidas necessárias à promoção da saúde dos cidadãos. (...) cabe à União, no que concerne à proteção da saúde, editar normas gerais que busquem a coordenação nacional; aos Estados, compete regular temáticas de interesse regional, em suplementação às normas gerais nacionais. Por sua vez, aos Municípios cabe legislar a respeito de temas de interesse local (CF, art. 30, I), observadas as regras federais e estaduais estabelecidas sobre a matéria. (p. 16)

Estados somente exercem competência suplementar de forma plena se inexistir lei federal e, assim mesmo, para atender a suas peculiaridades. (p. 16)

A restrição de locomoção interestadual é uma medida de caráter excepcional, que deveria ser embasada por evidências científicas

Ponderação entre bens de natureza jusfundamental: liberdade individual (locomoção e transporte) e direito à saúde

- A restrição do direito de locomoção deve acontecer de forma linear e coordenada em todo o território nacional, mas isso não afasta o papel dos Estados e Municípios.
- Destaca o posicionamento do Relator na ADI 6341, em que preza pela visão coletivista que reconhece a responsabilidade de todos os entes federados; enquanto na ADI 6343, sustenta ser inviável prestar ênfase à descentralização do poder
- Pontua os malefícios que a restrição de transporte interestadual poderia causar: abastecimento de medicamentos e alimentos (p. 26)

**OBSERVAÇÕES:** N/a.

**DOCUMENTO:** Manifestação da Advocacia-Geral da República

**AUTOR:** Advogado-Geral da União André Mendonça

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 07/04/2020

**ARGUMENTOS:** Conhecimento parcial da ADI 6343 pela ausência do interesse de agir do partido requerente quanto à expressão "e intermunicipal"; não concessão das cautelares por ausência do *fumus boni iuris*

**OBSERVAÇÕES:** Mesma manifestação para ADI 6341 e 6343



**DOCUMENTO:** Manifestação da Advocacia-Geral da União

**AUTOR:** Advogado-Geral da República Substituto Renato de Lima França (André Mendonça, até então AGU, nomeado Ministro da Justiça em 29/04/2020)

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 28/04/2020

**OPINIÃO QUANTO AO MÉRITO:** Conhecimento parcial da ADI 6343 pela ausência do interesse de agir do partido requerente quanto à expressão “e intermunicipal”; não concessão das cautelares por ausência do *fumus boni iuris*

**ARGUMENTOS:** Usa os mesmos argumentos apresentados na manifestação anterior, acrescentados argumentos e trechos da prestação de informações ofertada pelo presidente da República, no sentido de que há necessidade de atuação federativa coordenada, com diretrizes nacionais estabelecidas pela União. Sob essa perspectiva, faz o uso de trechos do voto do Min. Alexandre de Moraes na ADI 6341:

[...] ao ressaltar não ser “possível que Municípios queiram se tornar repúblicas autônomas dentro do Brasil, fechando seus limites geográficos, impedindo a entrada de serviços essenciais”, e que “impedir que se utilize rodovia, mesmo que estadual, essencial para o abastecimento, transcende interesse local” (p. 15)

- Sustenta que o problema apontado sobre o transporte intermunicipal foi resolvido com os Decretos nº 10.282/2020 e nº 10.292/2020, que incluíram a exigência de recomendação técnica para a restrição de locomoção intermunicipal
- Alega que o requerente pretende que tais medidas sejam tomadas sem a devida supervisão/recomendação técnica, mas em nenhum momento isso foi questionado/exigido

**OBSERVAÇÕES:** Apresentação de boletim técnico a respeito de medidas adotadas de distanciamento social, algo que não havia sido apresentado na manifestação anterior. O boletim é do dia 17/04

- Pontua que são inúmeros decretos estaduais e municipais que determinaram o fechamento de rodovias sem observância aos requisitos da legislação federal, mas não cita nenhum deles para exemplificar.
- Ou seja, é uma manifestação no mesmo sentido da anterior acrescida de alguns boletins técnicos que não mudam os argumentos.
- Algo que achei peculiar é que a AGU sustenta em diversos pontos a competência concorrente, mas na ADI 6341, quando o relator deferiu parcialmente a liminar e sustenta ser competência concorrente, a AGU opôs embargos de declaração

**DOCUMENTO:** Inteiro Teor do Acórdão de decisão de Mérito da ADI Nº 6343

**AUTOR:** Min. Redator do Acórdão Alexandre de Moraes

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 06/05/2020

**RESULTADO:** Não foi referendado indeferimento da MC; liminar parcialmente deferida pelo Plenário

**EMENTA:**

Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, "b", e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo. (p. 3)

**ARGUMENTOS:**

**1. MINISTRO MARCO AURÉLIO:** Medida cautelar indeferida

**2. MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** Referenda parcialmente o indeferimento da cautelar, pois concede a medida em relação ao art. 3º, VI, *b* e §§ 6º e 7º, II

- Reconhecimento das competências administrativas comuns e legislativas concorrentes (Art. 23)
- Separação de Poderes e Federalismo como limitadores do exercício arbitrário de poder
- Art. 24, XII, competência concorrente de União e Estados; art. 30, II, Municípios podem suplementar a legislação federal e estadual desde que haja interesse local

- As regras de repartição devem ser respeitadas na interpretação e aplicação da Lei nº 13.979/2020, ainda citou que o próprio Ministro Marco Aurélio afirmou isso quando deferiu a medida cautelar na ADI 6341
- Rememorou que em seu voto na ADI 6341 já proposto a interpretação conforme do art. 3º, VI, b que, de acordo com ele, a forma como está, não há respeito à autonomia dos entes federativos
- Defende que os Estados e Municípios não podem estar vinculados a autorizações e decisões dos órgãos federais para tomar atitudes

Ninguém, nenhum ente federativo, nenhum Poder de Estado, nenhuma autoridade, tem o monopólio do combate à pandemia. Todos temos que nos unir, os três Poderes, no âmbito dos três níveis de federação, para tentar diminuir os efeitos nefastos dessa pandemia ao máximo. (p. 26)

**3. MINISTRO EDSON FACHIN:** Defere parcialmente a medida cautelar requerida, ou seja, não referenda a decisão monocrática do Marco Aurélio

- Fundamentação no art. 93, IX, da CF
- Premissas: a emergência reconhecida pela OMS não implica discricionariedade sem contrapesos do Estado Democrático de Direito; competência constitucional em ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos; pior erro em políticas públicas é a omissão, que o governo federal seja omissor sob o manto da competência privativa

A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. (p. 31);

- Ler a Lei nº 13.979/2020 aos olhos da Lei do SUS
- Defere a Medida Cautelar em parte:

[...] para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei 13.979, de 2020, para afastar o sentido de qualquer condição que obste o respeito à diretriz constante do art. 198, I, da Constituição Federal que prevê que o Sistema Único de Saúde será descentralizado, com direção única em cada esfera de governo. (p. 33)

- Dois pontos de vista do argumento da inconstitucionalidade com fundamento na ofensa à visão das autonomias dos entes federativos: o problema de saber quem é o ente público competente para realizar as ações e qual o limite constitucional para a realização dessas ações
- O caso revela a necessidade urgente de definir os contornos das competências dos entes federados pensando no federalismo cooperativo; o parâmetro utilizado é a identificação a priori da matéria preponderante da legislação para depois identificar o ente responsável; essa solução de identificar primeiramente o interesse em determinado tema resulta na inação do ente que o Tribunal compreende ser competente
 

O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. (p. 37)
- Papel do STF como garantidor do cumprimento integral das obrigações do Estado; quando não há violação à CF, não é papel do STF declarar a nulidade de leis estaduais e locais; atuação para examinar ofensas materiais à CF; Federalismo como um “laboratório social da democracia”, não como uma cooptação do poder pelas elites locais
- Acolher a tese de inconstitucionalidade formal proposta pelo autor implicaria em declarar inconstitucional a MP e a Lei nº 13.979/2020 por ser ordinária; caso o tema fosse de competência comum, a Lei do SUS por si só seria inconstitucional
- Expõe a sistematização da vigilância epidemiológica presente na Lei do SUS, direcionando o entendimento e a interpretação da Lei nº 13.979/2020 para o mesmo sentido de distribuição de competência normativa; a competência da União não diminui a competência dos demais entes federativos

Ante o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar requerida para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei 13.979, de 2020, a fim de explicitar que, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição e desde que amparadas em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde, Estados, Municípios e Distrito Federal podem determinar as medidas sanitárias de isolamento; quarentena; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver. (p. 47)

**4. MINISTRA ROSA WEBER:** Defere a liminar para conferir interpretação conforme o art. 198, I, da CF ao trecho “desde que autorizadas pelo Ministério da Saúde”

**5. MINISTRO LUIZ FUX:** acompanha o voto do Ministro Marco Aurélio e indefere a MC, mas faz referendo parcial para suspender parcialmente o art. 3º, VI, *b* e §§ 6º e 7º, como fez Alexandre de Moraes

- Possibilidade de competência concorrente quando visa proteção do interesse preponderante e trouxesse proteção mais eficiente que a proteção federal; “condomínio legislativo” no que tange à saúde

A Lei nº 13.979/2020 não viola reserva de lei complementar (art; 24, § 1º, CF); as MPs 926 e 927 tratam de norma geral de defesa e proteção à saúde (art. 24, XII, CF); [...] a Lei 13.979/2020, conforme alterada pelas Medidas Provisórias 926 e 927/2020, configura norma geral, ao traçar limites mínimos para a atuação dos demais entes, exigir que as decisões sejam tecnicamente embasadas; e demandar a atuação articulada de todos os órgãos setoriais envolvidos. (p. 55)

- A predominância do interesse é nacional, tendo em vista o funcionamento de serviços e abastecimento de insumos básicos, cabe à norma geral estabelecer base mínima de segurança jurídica
- A Lei 13.979/2020 não exclui competência complementar dos Estados, há necessidade de balizar a proteção insuficiente a partir de parâmetros científicos
- As normas locais e regionais devem ser respeitadas, a não ser que haja clara violação à Constituição

No entanto, é importante realçar que nem toda a medida mais protetiva à saúde pública será legítima constitucionalmente, dado que sequer o direito à vida configura valor absoluto. Em qualquer caso, deve-se avaliar a proporcionalidade da medida, para que não se adote um remédio ineficaz, mais amargo do que o necessário ou inferior às alternativas. É importante afinar o discurso para evitar populismos e histerias, reconduzindo-o aos institutos jurídicos havidos para tanto. (p. 61)

Ex positis, acompanho, em grande parte, o voto do Ministro Marco Aurélio, que referendou o indeferimento, mas peço vênia para fazer um referendo parcial, no sentido de suspender parcialmente os arts. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, da Lei 13.979/2020, quanto à locomoção interestadual e intermunicipal, tal como o fez o Ministro Alexandre de Moraes, acompanhando-o, nesse particular, na divergência. (p. 65)

| DISPOSITIVO DA LEI 13.979  | ANÁLISE   |
|--|---|
| <p>Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:</p> <p>I - isolamento;</p> <p>II - quarentena;</p> <p>(...)</p> <p>VI - restrição excepcional e temporária, <u>conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária</u>, por rodovias, portos ou aeroportos de:</p> <p>a) entrada e saída do País; e</p> <p>b) locomoção interestadual e intermunicipal;</p> <p>(...)</p> | <p>A expressão "no âmbito de suas competências", introduzida pela MPv 926/2020, é deferente à competência concorrente em matéria de "proteção e defesa da saúde" (24, XII, CF), que explicita que a Lei 13.979/2020 consiste em norma geral.</p> <p>A interpretação que preserva o pacto federativo é a de que o inciso VI enfatiza o caráter de mera "recomendação" da consulta à ANVISA, o que ressalta a valorização do aspecto científico da decisão política. Não cabe ao Executivo, via agência reguladora, impedir a atuação dos entes federativos naquilo que se mostrar mais protetivo à saúde. Quanto à locomoção interestadual e intermunicipal, os atos dos ministérios e das próprias agências não poderiam figurar como óbice ao exercício das competências concorrentes, em razão de interesses predominantes e peculiaridades locais.</p> |
| <p>§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.</p>   | <p>O partido requerente considera excessiva a exigência de comprovação científica em um cenário de tantas incertezas. O dispositivo prestigia a proporcionalidade da norma, na ponderação dos valiosos direitos fundamentais restringidos pela norma, e a expertise dos órgãos competentes.</p>   |
| <p>§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput.</p> <p>§ 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos.</p>  | <p>O dispositivo não especifica qual a eficácia do ato conjunto interministerial. A interpretação que homenageia o federalismo é a de que o ato trará balizas e recomendações gerais, sem impedir a suplementação por entes federativos. Os atos dos ministérios e das próprias agências não podem figurar como óbice ao exercício das competências concorrentes, em razão de interesses predominantes e peculiaridades locais.</p>   |
| <p>§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:</p> <p>I - pelo Ministério da Saúde;</p> <p>II - pelos gestores locais de saúde, <u>desde que autorizados pelo Ministério da Saúde</u>, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou</p> <p>III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.</p>  | <p>O inciso I não foi impugnado, mas, juntamente com o inciso II, atribui poderes excessivos ao Ministro da Saúde, que poderia restringir qualquer direito ou, o que é mais grave, impedir a adoção pela autoridade local das medidas restritivas de que tratam os incisos I, II, V, VI e VIII. Mais uma vez, os atos dos ministérios e das próprias agências não podem figurar como óbice ao exercício das competências concorrentes, em razão de interesses predominantes e peculiaridades locais.</p>  |

**6. MINISTRA CARMEN LÚCIA:** defere parcialmente a MC; acompanha o voto do Ministro Alexandre de Moraes

- Arts. 1º e 18 da CF já estabelecem que os entes federados são autônomos e, no espaço de sua autonomia, a prevalência do interesse
- Não há relação de subordinação na Federação, há uma coordenação prevista pelos arts. 22, 23 e 24 da CF
- Fundamenta o voto no princípio federativo e na repartição de competências

**7. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI:** acompanha voto do Ministro Alexandre de Moraes

- Suspensão do trecho "intermunicipal" do art. 3º, VI, *b*, do § 6º do art. 3º e do trecho "desde que autorizados pelo Ministério da Saúde" no § 7º, II, do art. 3º; A necessidade de recomendação técnica e fundamentada da Anvisa para estabelecer restrições no transporte intermunicipal viola competência concorrente de Estados para a defesa da saúde (art. 23, II e art. 24, XII), além de violar a competência administrativa dos entes federados sobre o transporte intermunicipal (art. 25, § 1º da CF); Anvisa não tem capacidade para analisar situações locais em todo o país; além disso, entende que a atuação dos entes não pode ser limitada por ato conjunto dos Ministros da Saúde e da Justiça, sendo que o melhor limitador da atuação são as evidências científicas
- Entende que a solução adotada pelo Ministro Alexandre de Moraes é a que melhor resguarda o princípio federativo
- Não reconhece a inconstitucionalidade do trecho "somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde" do § 1º do art. 3º; vota pelo indeferimento da cautelar nesse ponto, visto que é harmônico e razoável com a constituição

**8. MINISTRO GILMAR MENDES:** defere a cautelar



- O Ministro traça um panorama da aprovação da Lei nº 13.979/2020 e suas consequências, como a adoção de medidas restritivas de Estados e Municípios; entende que o objetivo da MP 926 foi estabelecer normas gerais para o enfrentamento da pandemia, concentrando no Governo Federal o poder para estabelecer essas medidas de restrição, além de delegar a um decreto a definição do que se poderia compreender por atividade essencial (Decreto nº 10.282/2020), entendimento que foi ampliado pelo Decreto nº 10.292/2020
- É importante reconhecer a necessidade de padronização das ações de enfrentamento, assim como as particularidades regionais e locais
- Conflito de normas constitucionais: art. 21, XVIII, art. 23, II, art. 22, X e XI, art. 24, XII, e art. 30, I

É preciso reconhecer, portanto, no que diz respeito à crise do Covid19, que a autoridade dos entes federativos descentralizados, para promover controle sanitário-epidemiológico (CF, art. 200, II) e efetivar o direito à saúde (CF, art. 23, II), não decorre de delegação da União nem a ela se subordina. Trata-se de competência autônoma, estabelecida pelo art. 18 da Constituição. (p. 93)

- Entende que é competência comum dos entes federativos a adoção de medidas restritivas, o texto constitucional institui uma cooperação necessária entre os entes
- Sobre o transporte rodoviário intermunicipal, entende que as medidas adotadas pelos governos estaduais decorrem do exercício de competência própria e devem ser respeitadas

voto pelo deferimento da medida cautelar na ADI 6.343, para suspender parcialmente, sem redução de texto, a eficácia do art. 3º, VI, caput, § 6º e § 7º, II, da Lei 13.979/2020, na redação dada pela MP 927/2020, relativamente ao transporte rodoviário intermunicipal, para assentar a competência estadual para dispor sobre o assunto, independentemente de autorização prévia de órgãos federais (Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura). (p. 99)

**9. VOTO-VISTA MINISTRO DIAS TOFFOLI (06/05):** referenda parcialmente a liminar

- No pedido de vista, externou preocupação para evitar excessos dos entes federados que pudessem provocar desabastecimento; cita os diversos pedidos de suspensão de liminar que chegaram ao Tribunal; por isso, o tema necessita de medidas coordenadas e voltadas para o bem comum, bem como a tomada de providências estatais tendo em vista a crise sanitária

(...) assiste razão ao requerente quando afirma que os dispositivos questionados obstam o exercício das competências constitucionais dos estados-membros e dos municípios, ao condicionarem a aplicação de medidas de restrição de locomoção intermunicipal, bem como de outras medidas na área da saúde (...) (p. 113)

- Acompanha o Ministro Alexandre de Moraes para suspender parcialmente o art. 3º, VI, b e §§ 6º e 7º, II, para excluir estados e municípios da necessidade de autorização do ente federal; para evitar excessos dos entes federados, propõe que sejam explicitados a necessidade de observância de recomendações científicas e técnicas para adoção de medidas de restrição e o resguardo da locomoção de produtos e serviços essenciais definidos pelos entes federados, a partir de suas competências constitucionais

Ante o exposto, voto pelo referendo parcial da medida cautelar, para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devam ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e a prestação de serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo. (p. 14)

**10. MINISTRO CELSO DE MELLO:** acompanha o voto do Min. Alexandre de Moraes

**DOCUMENTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO**

**AUTOR:** REDE SUSTENTABILIDADE

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 23/06/2020

**PEDIDO DA AÇÃO:** “Explicitar que a competência do enfrentamento da pandemia é de todos os entes federados, que devem agir de forma cooperativa, cabendo, também, à União adotar todas as medidas em seu âmbito de competência constitucional”

**OBJETO:** Decisão do Plenário que concedeu parcialmente a liminar pleiteada

**ARGUMENTOS:**

- A Medida Provisória nº 926, de 2020, com a seguinte ementa: “Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus” esvaziou a competência dos demais entes federados sobre restrições necessárias decorrentes da covid-19.
- O presidente da República vem se manifestando publicamente sobre sua impossibilidade de agir no enfrentamento à Covid-19 por conta das decisões deste STF, sobretudo nestas duas ADIs que contestaram a MP 926. Não pode uma decisão acertada deste Eg. STF ser usada como fundamento para omissão estatal, que decorre única e exclusivamente da posição negacionista do presidente da República.

**DOCUMENTO:** Acórdão – Embargos de Declaração

**AUTOR:** Ministro Alexandre de Moraes

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 14/02/2022

**RESULTADO:** Embargos de declaração rejeitados

**EMENTA:**

Pandemia do coronavírus (Covid-19). Reafirmação das regras de distribuição de competências do federalismo que consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (Arts. 1º e 18 da CF). Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (Arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). Embargos de declaração rejeitados. (p. 1)

**ARGUMENTOS:** Divide o voto em dois aspectos, o primeiro em que analisa formalmente o cabimento dos ED, estabelecendo novo entendimento da Corte, e o segundo em que passa a fazer um julgamento do mérito:

- Mesmo não verificado o termo inicial do prazo para a oposição de Embargos Declaratórios, o que ocorreria com a publicação do inteiro teor do acórdão de julgamento, merecem conhecimento os Embargos Declaratórios opostos Partido Autor no caso presente.
- Esses questionamentos foram superados pelo novo art. 218, § 4º, do CPC vigente, a seguir transcrito:

Art. 218. Os atos processuais serão realizados nos prazos prescritos em lei. (...) § 4º Será considerado tempestivo o ato praticado antes do termo inicial do prazo.

A extemporaneidade não se verifica com a interposição de recurso antes do termo a quo e consequentemente não gera a ausência de preenchimento de requisito de admissibilidade da tempestividade. (AI 703269 AgR-ED-ED-EDv-ED, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, DJe de 7/5/2015)

- Em vista do exposto, o ministro conhece dos Embargos de Declaração.
- Contudo, na análise de mérito, o Ministro entende que o julgado embargado não encontra nenhuma das omissões, contradições, obscuridades ou erros materiais necessárias.

- Isso porque o acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial. O voto condutor do julgamento expressamente consignou que cabe a todos os entes federados empreender as medidas necessárias à efetiva superação do quadro pandêmico que assola o país, destacando o papel primordial da União no esforço comum que se impõe.
- O relator destaca ainda que cabe à União coordenar as medidas e os esforços necessários ao controle da situação em que se encontra o país e que é ausente de fundamento constitucional qualquer iniciativa do Poder Executivo federal que vise a desautorizar medidas sanitárias adotadas pelos Estados e Municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e epidemiológica nos âmbitos respectivos, com fundamento em orientações de seus órgãos técnico, o que tampouco desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19

ANEXO II – Fichamento dos documentos relacionados à ADI nº 6341

**DOCUMENTO:** Petição inicial

**AUTOR:** Partido Democrático Trabalhista (PDT)

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 23/03/2020

**PEDIDO DA AÇÃO:** Inconstitucionalidade parcial da Medida Provisória nº 926/2020 E DO Decreto nº 10.282/2020

**OBJETO:** *caput*, incisos I, II E VI E §§ 8º, 9º 10 e 11 do artigo 3º da Lei Federal nº 13.979/2020

**ARGUMENTOS:**

1. Inconstitucionalidade formal: MP dispendo sobre matéria reservada à lei complementar

- Alega abuso de poder na modalidade de excesso (vício de competência), pela edição de ato com força de lei fora dos limites das possibilidades constitucionais
- Interferência no regime de cooperação entre os entes federativos ao redistribuir poderes de polícia sanitária à Presidência da República ou ao órgão regulador ou ao Poder concedente ou autorizador
- Admite-se, em primeiro momento, a concentração administrativa via lei complementar, sendo muito enfático que isso jamais poderia ocorrer por medida provisória
- Pontua que a Lei nº 13.979/2020 passou como lei ordinária, embora houvesse conteúdo normativo qualificado de lei complementar
- MP nº 926/2020 avançou sobre competência legislativa que exige quórum especial de aprovação

2. Inconstitucionalidade material: ofensa à autonomia federativa (CF, art. 18) por subtração de competência administrativa comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 23, II; 198, I, e 200, II)

- A centralização de competência esvazia a responsabilidade dos demais entes federativos para cuidar da saúde

- As medidas excepcionais de controle epidemiológico tangenciam competências restritas à União e podem constranger direitos fundamentais resguardados pela legalidade ampla (CF, art. 5º, II)
3. Princípio da autonomia federativa: cita julgado do STF (ADI 3499/ES)
  4. Emprego da técnica de declaração de nulidade parcial qualitativa
  5. Medida liminar: *periculum in mora*, tendo em vista a propagação do novo coronavírus e a dificuldade gerada pela MP nº 926/2020 para implementação de barreiras sanitárias por entes federativos, que apenas a conseguem mediante ordem judicial

**OBSERVAÇÕES:** alguns argumentos se repetem nos pedidos de inconstitucionalidade por vício formal e material

**Documento:** Decisão monocrática – Medida Cautelar

**AUTOR:** Relator Ministro Marco Aurélio

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 24/03/2020

**DECISÃO:** deferimento parcial da liminar no sentido de reconhecer a competência concorrente

**OBJETO:** pedido liminar para suspender eficácia dos dispositivos

**ARGUMENTOS:**

- Não considera o alegado vício formal de reserva à lei complementar, tendo agido de maneira correta o presidente da República ao editar MP
- A MP não afasta a competência concorrente de Estados e Municípios
- Deferimento do pedido liminar para tornar definitiva a competência concorrente

**OBSERVAÇÕES:**

“Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios” (p. 5)

A petição inicial do PDT questiona a violação à competência comum dos entes federados. O Ministro Relator não cita competência comum em sua decisão e, ainda, defere parcialmente medida cautelar para reconhecer competência concorrente de União, Estados e Municípios, que não foi abordada nos pedidos da inicial.



**DOCUMENTO:** Embargos de Declaração

**AUTOR:** Advogado-Geral da União (André Mendonça)

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 25/03/2020

**PEDIDO:** reconsideração da decisão e indeferimento do pedido de liminar (edição de normas gerais de saúde pública como competência privativa da União)

**OBJETO:** decisão monocrática que deferiu parcialmente a liminar

**ARGUMENTOS:** A decisão não esclarece em que medida concedeu o pedido feito na inicial de inconstitucionalidade dos dispositivos

1. A medida liminar, por não ser clara o suficiente, permitiu a usurpação de competência legislativas e materiais da União
2. A obscuridade da decisão pode acarretar a instabilidade federativa e o desabastecimento de insumos básicos
3. Alega que o pedido feito tinha “indisfarçável pretensão” de assegurar validade de decisões restritivas proferidas por autoridades locais, sem considerar normas estabelecidas por ente público central
4. Pontua uma diferença entre competência concorrente e comum
5. Alega que a decisão reconhece inexistir transgressão à Constituição, não justificando a concessão de liminar
6. Não há competência exclusiva para União nessa matéria, mas há competência exclusiva da União para editar normas gerais sobre proteção da saúde; sustenta não haver centralização ou usurpação de competência comum
7. Perigo de dano de difícil reparação, risco de haver decretos e atos estaduais que interfiram na competência material da União

**OBSERVAÇÕES:** AGU sustenta que o objetivo do partido autor é mitigar a interpretação dos dispositivos legais de que a competência sobre a interdição de atividades essenciais é exclusiva da União, por ser norma geral; “Pulverização absoluta da autoridade normativa para tratar de saúde pública” (p. 15); Não se pode admitir também a invasão de Estados e Municípios na competência da União

**DOCUMENTO:** Manifestação da Procuradoria-Geral da República

**AUTOR:** Procurador-Geral da República Augusto Aras

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 07/04/2020

**OPINIÃO QUANTO AO MÉRITO:**

1. Pontua a diferenciação entre competências materiais comuns (art. 23 CF) e competências legislativas concorrentes (art. 24 CF); atuação é comum e legislar é concorrente

Apesar de seus contornos fluidos, o modelo de condomínio legislativo ditado pela Constituição Federal, em matéria de competência concorrente, norteia-se pelo princípio da predominância do interesse [...]

Estados somente exercem competência suplementar de forma plena se inexistir lei federal, e assim mesmo, para atender a suas peculiaridades (p. 16)

2. Não acolhe a tese da inicial de ser um campo reservado à lei complementar
3. Não reconhece a violação da autonomia política dos entes federados ou usurpação da competência dos Estados-membros na proteção da saúde
  - A atuação pode ocorrer por outros meios que não relacionados à lei
4. Sustenta que as matérias disciplinadas são de interesse de todas as unidades da Federação, não justificando o cabimento de norma isolada editada no âmbito de cada ente federado

(...) é compatível com a Constituição Federal a atuação de Governadores e Prefeitos orientada ao combate do Covid-19 e à proteção da saúde da população, decorrendo das competências materiais comuns que a Carta Magna conferiu aos Estados e aos Municípios na tutela do aludido direito fundamental (p. 26)

**ARGUMENTOS:**

Há de se reconhecer, ante tal panorama, não estarem configurados os pressupostos autorizadores da medida cautelar. Há, pelo contrário, periculum in mora inverso, tendo em vista os potenciais prejuízos às populações afetadas, em decorrência da legitimação de uma miríade de atos municipais e estaduais que, em descompasso com os parâmetros e

condicionamentos previstos na Lei 13.979/2020, promovem a interrupção de serviços públicos e atividades de caráter essencial (p. 32)

**OBSERVAÇÕES:**

De acordo a ordem constitucional, ações e serviços públicos de saúde integram rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único – o SUS –, organizado de forma descentralizada, com direção em cada esfera de governo e participação da comunidade, voltado ao atendimento integral da população (p. 14)

**DOCUMENTO:** Manifestação da Advocacia-Geral da União

**AUTOR:** Advogado-Geral da União André Mendonça

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 07/04/2020

**OPINIÃO QUANTO AO MÉRITO:** Não há inconstitucionalidade formal ou material

1. ADI 6343: conhecimento parcial pela ausência de interesse de agir da Rede no que tange à expressão “e intermunicipal”; no mérito, defende a não concessão das cautelares diante da ausência de requisitos, sobretudo o *fumus boni iuris*
2. ADI 6341: caso a cautelar seja referendada, reitera o acolhimento dos ED para esclarecer que a decisão monocrática não autoriza Estados e Municípios a impor restrições à circulação de pessoas, bens e serviços em contrariedade às “normas gerais” editadas pela União, com destaque para aquelas que definem conceitos de essencialidade

**ARGUMENTOS:**

1. Na ADI 6341, o PDT sustenta que as medidas sejam tomadas sem articulação prévia com o órgão regulador ou Poder concedente/autorizador, gerando instabilidade na prestação de serviços públicos e clara invasão da competência do ente que titulariza o serviço
2. Na ADI 6343, a Rede sustenta que os dispositivos impugnados privam os Estados de suas competências, atentando contra competência material e legislativa em matéria de saúde e afronta a competência residual dos Estados-membros
3. A exigência de embasamento científico para adoção de medidas restritivas do direito de ir e vir e da liberdade individual é requisito básico para ponderar o direito à saúde coletiva e a liberdade individual, exigindo atuação coordenada e técnica dos entes federativos. (p. 5)
4. Caráter geral da Lei nº 13.979/2020: as disposições impugnadas têm por objetivo definir conceitos de essencialidade

“Extrai-se da sistemática instituída pelo artigo 24 da Constituição Federal que, tratando-se de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes que devem ser observadas pelos demais entes federados.” (p. 13)

5. Cabe aos Estados e DF suplementar a legislação nacional e, somente no caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, é que estes poderiam exercer a competência legislativa plena
6. A função das normas gerais presentes na Lei nº 13.979/2020 é não permitir que o funcionamento de atividades essenciais seja impedido por decisões isoladas e locais
7. Não admite a pulverização da autoridade normativa para tratar de saúde pública, alegando que a definição do que são serviços essenciais cabe à União, pois essa definição realizada individualmente por cada Estado poderia acarretar o desabastecimento. Assim, defende a constitucionalidade das normas questionadas pela ADI 6341
  - O §8º do art 3º da lei impugnada assegura que o presidente da República disporá, por meio de decreto, o que são atividades essenciais, concentrando nele essa função, tendo como resultado alguns absurdos como academias e salões de beleza como atividade essencial
8. A pretensão do partido Rede foi esvaziada quando editados os Decretos 10.282 e 10.292/2020 que conferem ao órgão de vigilância sanitária a recomendação técnica para a restrição do transporte intermunicipal

**OBSERVAÇÕES:** é a mesma manifestação apresentada para a ADI 6343; A AGU juntou a mesma manifestação em ambas ADIs

- “(...) o caput do artigo 3º é enfático ao estabelecer que as medidas excepcionais podem ser adotadas pelas ‘autoridades, no âmbito de suas competências’.” (p. 3) a expressão “no âmbito de suas competências” me parece algo muito vago e incerto

- Ainda faz observação para o acolhimento dos embargos de declaração opostos pela AGU em virtude da decisão monocrática cautelar na ADI 6341:

“Não obstante, caso mantida a medida cautelar já deferida monocraticamente na ADI nº 6341, é mister que seja suprido o vício de obscuridade por essa Suprema Corte, como já postulado em sede de embargos declaratórios, para esclarecer que a cautelar não autoriza os Estados e os Municípios a imporem restrições à circulação de pessoas, bens e serviços em contrariedade às “normas gerais” editadas pela União, em especial aquelas que definem os “conceitos de essencialidade”, sendo ilegítima, ainda, a interferência nas condições de operabilidade de serviços públicos de competência privativa da União.” (p. 24)

- Dedicou 10 páginas da manifestação para mostrar alguns exemplos de usurpação da competência da União por Estados e acaba elencando vários feitos de Ministérios, como se precisasse prestar informações e provar que o Governo Federal estava trabalhando no combate à pandemia
- De fato, havia a necessidade de ações coordenadas, ocorre que o presidente da República não o fez

**DOCUMENTO:** Acórdão - Referendo na ADI-MC 6341

**AUTOR:** Ministro Redator do Acórdão Edson Fachin

**DATA DE APRESENTAÇÃO:** 15/04/2020

**RESULTADO:** Medida cautelar parcialmente deferida

**EMENTA:**

A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. (p. 1)

É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. (p. 2)

O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. (p. 2)

Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde (...). (p. 2)

Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. (p. 3)

**ARGUMENTOS:**

**1. MINISTRO MARCO AURÉLIO:**

- Art. 23 da CF expõe a competência comum; não se trata de previsão quanto à edição de leis; Art. 24 trata da competência de legislar, sem alusão a Municípios
- Reconhece que a Lei nº 13.979/2020 é lei ordinária e não complementar, admitindo alteração por MP
- Replica seu voto na Medida Cautelar para que seja referendado pelo Plenário

## 2. **MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:** acompanha a liminar do Marco Aurélio

- Destaca que o julgamento não se trata apenas de questões burocráticas, mas abrange um dos alicerces do Estado Democrático de Direito: o Federalismo e suas regras de distribuição;

Federalismo, assim como a separação de Poderes e a Declaração de Direitos Fundamentais são os três alicerces que têm a mesma finalidade: limitação de poder. (p. 22)

- Em momentos de crise a Constituição deve servir de guia aos líderes políticos; regra no Brasil é autonomia dos Estados membros e dos Municípios
- Sobre a multidisciplinaridade: a lei tem direção única de saúde pública e controlar a crise da Covid-19
- Distribuição de competência do Federalismo, sendo administrativa ou legislativa, foi baseada no princípio da predominância do interesse (geral, regional e local); art. 23 saúde pública é competência comum de todos os entes federativos, art. 194 também

O que significa a competência comum administrativa? Significa que, a partir do princípio da predominância do interesse, a União deve editar normas, políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados, interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local. (p. 24)

A Constituição estabelece exatamente a divisão de competências a partir da cooperação - o chamado Federalismo cooperativo - de interesses, da predominância do interesse. (p.24)

Se há excessos nas regulamentações estaduais e municipais, isso deve ser analisado. Mas a verdade é que, se isso ocorreu, foi porque não houve, até agora, uma regulamentação geral da União sobre a questão de isolamento, sobre o necessário tratamento técnico-científico dessa pandemia gravíssima, que vem aumentando o número de mortos a cada dia. (p. 25)

Da mesma forma, no campo legislativo, no art. 24, XII, expressamente o Texto Constitucional prevê competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde, permitindo ainda - isso também é muito importante - aos Municípios, nos termos



do art. 30, II, a chamada competência suplementar à legislação federal e estadual. O Município, por óbvio, não faz parte da competência concorrente, em que as normas gerais da legislação serão da União e as normas complementares, dos Estados, mas o art. 30, II, permite que o Município possa suplementar para fazer bem aplicar a legislação no seu âmbito. Sem contrariar, mas suplementando. (p. 27)

É dessa forma que entendo que a Lei nº 13.979, com as alterações realizadas, deve ser interpretada: no sentido de estabelecer determinações gerais sem ingressar - como não poderia realmente fazê-lo - na competência concorrente e na competência suplementar dos Estados e Municípios respectivamente. (p. 27)

### **3. MINISTRO EDSON FACHIN:** acompanha a liminar do Marco Aurélio (antecipação de voto)

- Pano de fundo é o Federalismo e a Federação
- A matéria se desloca para a seara das competências concorrentes
- Vota de acordo com algumas premissas:
  - A emergência internacional de saúde não implica em outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos do Estado Democrático de Direito
  - O exercício da competência constitucional para ações na área de saúde deve seguir parâmetros específicos
  - Pior erro na formulação de políticas públicas é a omissão
  - A União exerce sua prerrogativa de afastar a competência dos demais entes sempre que veicule por lei geral ou complementar norma que organiza cooperação federativa;

Na organização das competências federativas, a União exerce a preferência, a preempção em relação às atribuições dos demais entes. E, no silêncio da legislação federal, têm Estados e Municípios uma presunção de atuação contra essa preempção - numa conhecida expressão da Teoria do Direito Constitucional -, esse haurio da experiência do Direito norte-americano. (p. 34)

- Na ausência de manifestação legislativa do CN ou do PR, não se pode tolher a competência dos demais entes na promoção de direitos fundamentais

- Caminho mais seguro é o que está na própria lei

A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da Constituição, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas um comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo.” (p. 35)

- Lei nº 13.979/2020 como decorrente da competência própria da União, mas não diminui a competência dos demais entes

É mais alongado, ser o direito à saúde, definido pelo art. 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, garantido por meio da obrigação dos Estados Partes - portanto, também do Brasil - de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas. (p. 35)

- O exercício da competência de legislar da União deve ser para resguardar a autonomia dos demais entes

- Voto-vogal:

Editada com o objetivo de dar ferramentas ao Estado para o enfrentamento da emergência sanitária, ela contém elementos que ultrapassam o tema da saúde pública e se espraiam para questões ligadas à concessão de serviços públicos e à exploração de bens e serviços de titularidade de outros entes da federação. (p. 45);

O presente caso revela muito bem a necessidade de definir urgentemente os contornos das competências dos entes da federação no âmbito do federalismo cooperativo da Constituição Federal. (p. 45)

**4. OBSERVAÇÃO MINISTRO GILMAR MENDES:** é extremamente delicada a redação do § 9º do art. 3º.

(...) se o lermos em sua literalidade, isso poderá significar que o Presidente poderá dispor, mediante decreto, sobre serviços públicos e atividades essenciais, a despeito, eventualmente, de possível afronta à competência de estados e municípios. (p. 58);

Já até disse, esses dias, comentando todo esse desarranjo no âmbito da Administração, que o Presidente da República dispõe de poderes, inclusive, para exonerar o Ministro da Saúde, mas não dispõe de poder para exercer política pública de caráter genocida. (p. 59);

É curioso, Presidente, que se isso ocorresse no plano dos estados ou de um estado que adotasse política irresponsável, ele seria passível de intervenção federal por parte da União. É fácil de ver isso no próprio art. 34 da Constituição. (p. 59)

## **5. ADITAMENTO AO VOTO MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:**

quero aderir - não vou deixar para a próxima ação - a que o § 9º deve ser interpretado conforme a Constituição, no sentido de que não exclui a competência de governadores e prefeitos estipular também por decreto, no âmbito de sua competência municipal ou estadual, os serviços públicos e atividades essenciais que entendam importantes para seu município ou estado.(p. 61)

**6. SUSPEIÇÃO, MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:** Já havia estudado o processo e preparado o voto, mas se declarou suspeito, por motivo de foro íntimo

**7. MINISTRA ROSA WEBER:** acompanha a liminar do Marco Aurélio

- O Estado federal permite lidar com a crise observando as peculiaridades regionais
- A questão envolve como pano de fundo o federalismo e a distribuição de competências entre os seus entes

(...) modelo federativo brasileiro, a autonomia atribuída aos Estados não lhes dá, em absoluto, plena liberdade para o exercício da competência legislativa, sendo-lhes de obrigatória observância as matérias previstas pela Constituição Federal. Embora a competência legislativa concorrente mitigue os traços centralizadores, delinea-se um federalismo de cooperação, com aplicação do princípio da predominância do interesse e dos deveres mínimos de proteção aos direitos fundamentais. (p. 74)

- A distribuição de competências é uma forma de evitar o caos jurídico na federação (Pablo Lucas Verdú)
- Reconhece que a MP nº 926 surge nesse contexto como instrumento de urgência adequado para editar a Lei nº 13.979/2020 e foi editada no âmbito de competência concorrente; não vê inconstitucionalidade formal
- Poder de polícia sanitário é decorrente do federalismo cooperativo (art. 198 e 200 da CF)

A ação de política sanitária e fiscalizatória dos entes permanece preservada, desde que, quanto aos serviços e atividades essenciais, haja atuação de maneira previamente articulada, nos termos da Medida Provisória em análise. Em casos de omissão da regulação devida ou de ausência de matéria que afete serviços públicos e atividades essenciais, subsiste, de modo pleno, a possibilidade de adoção de medidas à luz da autonomia federativa. (p. 82)

A possibilidade de o Presidente da República definir essas atividades, por decreto, a meu juízo, tangenciaria afronta ao princípio da separação de poderes (art. 2º CRFB). (p.83)

## **8. MINISTRO LUIZ FUX:** acompanha a liminar do Marco Aurélio

- Art. 21, XVIII, CF que dispõe sobre a obrigação de a União planejar ações de saúde pública em casos de calamidade pública, mas não blinda a competência concorrente; cita que o STF já entendeu prestigiar a legislação local por apresentar proteção mais eficiente que a norma federal
- O estado de emergência de saúde pública não configura exceção para não observar a ordem constitucional
- Não reconhece inconstitucionalidade formal; a Lei nº 13.979/2020 é norma geral em matéria de proteção e defesa da saúde; não pode blindar a atuação dos demais entes onde se mostrar insuficientemente protetivo e deve ser observada como forma de coesão social e harmonia federativa (precedente ADI 3357)

- Eventual norma estadual ou municipal que institua medidas mais protetivas à saúde do que a legislação federal poderia cumprir melhor as normas constitucionais (precedente ADI 3470)

Consagro, portanto, a competência legislativa concorrente cuja conclusão foi obtida pelo Ministro Relator, com o acréscimo de que essa competência concorrente também se dê, em relação ao §9º, não apenas na figura do Presidente da República, mas também dos chefes dos Poderes Executivos das demais unidades da Federação, acompanhando a interpretação conforme inaugurada pelo Min Edson Fachin. (p. 92)

A Constituição Federal prevê que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF), bem como cuidar da saúde e assistência pública (art. 23, II, CF). Estabeleceu, assim, um condomínio legislativo em matéria de saúde, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membros. (p. 93)

Em termos gerais, a Federação se caracteriza por aglutinar, dentro de um mesmo território, diversos centros dotados de capacidade política. O federalismo configura um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre várias entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um único Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade. (p. 93)

- Indica que a federação brasileira ainda possui um caráter centralizador, podendo ser classificada como federalismo nominal, em virtude de um caráter jurídico-positivo, por concentrar muitas matérias sob competência privativa da União. E também de um caráter jurisprudencial, já que a atuação do STF, ao exercer controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, numa leitura inflacionada das competências normativas da União.

(...) a expressão "normas gerais" se refere a declarações principiológicas, que editadas pela União, no uso de sua competência concorrente limitada, estabelecem diretrizes nacionais a serem respeitadas pelos Estados-Membros e Municípios na feitura de suas respectivas legislações, que "podem ser aplicadas indireta e mediatamente às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos. (...) Sem esgotar a disciplina do tema, as

normas gerais fixam balizas, diretrizes, critérios, mecanismos e procedimentos de cooperação entre os entes federativos, deixando margem para que os demais entes desenvolvam normatização própria. (p. 95)

- Reconhece que a Lei nº 13.979/2020 traça limites mínimos para atuação dos demais entes

A tensão latente entre centralização e descentralização acaba por gerar uma dinâmica ao longo da existência do regime federativo, que se manifesta por oscilações entre a maior e a menor autonomia local em face da unidade nacional. (p. 96)

Como já tive a oportunidade de defender em outras oportunidades (e.g., ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 4/5/2015), devem ser prestigiadas, com a cautela necessária, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição, em oposição à postura prima facie adotada pela Corte em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa.

Essa diretriz parece ser a que melhor se acomoda à noção de federalismo como sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política e que respeita sua positivação como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (artigo 1º, V). Assim se prestigia a liberdade para que cada ente federativo faça suas escolhas institucionais e normativas, as quais já se encontram bastante limitadas por outras normas constitucionais materiais que restringem seu espaço de autonomia (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, n. 179/80: jan./jun. 1990).

O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos estados, municípios e pelo Distrito Federal, como reflexo do experimentalismo democrático. Por isso, merecem ser prestigiadas as iniciativas regionais e locais, nos casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, a menos que haja ofensa a alguma norma expressa e inequívoca da Constituição.

Isso não significa que, em nome do pluralismo político e autonomia dos entes federativos, possam coexistir uma plêiade de atos normativos conflitantes e desconexos que, a par de trazer profunda insegurança social e jurídica, podem comprometer justamente o desiderato que se pretende com a competência instituída concorrentemente no artigo 24, XII, da Constituição e com o planejamento de que dispõe do artigo 21, XVIII, da Constituição. A ressalva se coaduna com a vedação expressa no artigo 3º, § 11, da Lei 13.979/2020, quanto a medidas locais que possam comprometer o abastecimento nacional. (p. 97)

- Ressalta que nem toda medida mais protetiva à saúde pública será legítima constitucionalmente, devendo avaliar sua proporcionalidade, em que o respaldo científico é importante parâmetro;

Há um espaço discricionário da Administração Pública competente para instituir medidas que entenda necessárias para o combate à pandemia, para além das mínimas recomendadas pelos órgãos internacionais. Esse espaço se verifica, em diferentes contornos, para todos os entes federativos, embora seja, em qualquer caso, limitado pela proporcionalidade e juízo de ponderação frente aos valores constitucionais em conflito. (p. 101)

**9. MINISTRA CARMEN LÚCIA:** acompanha a liminar do Marco Aurélio; apresenta o mesmo voto vogal para ADI 6343; defere em parte a liminar na ADI 6343, nos termos do voto do Min. Alexandre de Moraes

Competência não é prerrogativa, não é direito, competência é exercício de dever. E, como todo o dever, tem limitação fixada - no caso, constitucionalmente. (p. 103)

- A Federação é um instrumento da democracia ao dar voz a todos os entes federados

(...) dar interpretação conforme àquele parágrafo, no sentido de que a atribuição ao Presidente da República para dispor - é o verbo utilizado - sobre serviços essenciais não exclui as competências comuns entregues aos Estados e aos Municípios. Especialmente porque o cidadão, no auge do sofrimento, baterá à porta dos prefeitos, que deverão falar sobre o que é necessário em contingências e condições específicas. (p. 105)

- Destaca que acrescentou essa observação como Moraes, Weber, Fux e Fachin
- Art. 200 da CF, é competência comum dos entes cuidar da saúde pública, incluindo a vigilância epidemiológica; Lei nº 8.080/1990 atribuiu à União definir e coordenar os sistemas de vigilância epidemiológica, executando ações em circunstâncias especiais (art. 16), ficando aos Estados a coordenação e execução em caráter complementar; a execução também foi atribuída aos Municípios

No art. 24 da Constituição se estabeleceu repartição vertical de competências legislativas, conferindo competências

concorrentes à União, responsável pela edição de normas gerais, e aos Estados e ao Distrito Federal, aos quais cabe complementar a legislação nacional. (...) Assim, embora a competência administrativa para cuidar da saúde seja comum aos entes estatais, há de ser exercida em consonância com as normas gerais editadas pela União sobre a matéria. (p. 124)

- Não acolhe a inconstitucionalidade formal da MP 926
- No que tange às evidências científicas e à restrição temporal e de espaço, não encontra fundamentos que possam questionar tais restrições ou exigências
- Sobre atividades essenciais:

Não se atribuiu ao Chefe do Poder Executivo discricionariedade absoluta para determinar quais serviços e atividades não podem ser atingidos pelas medidas de enfrentamento da pandemia. O decreto do Presidente da República deve-se ater aos serviços e atividades verdadeiramente essenciais, assim entendidos aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades básicas da população e ao funcionamento da Administração Pública e da economia. Eventual extrapolação dessa atribuição pelo Chefe do Poder Executivo pode ser submetida ao Poder Judiciário para controle de legalidade, sem prejuízo do exercício da competência prevista no inc. V do art. 49 da Constituição pelo Congresso Nacional (p. 128)

#### **10. MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI:** acompanha a liminar do Marco Aurélio

- Reconhece que o federalismo no Brasil sempre apresentou caráter centralizador de competências à União
- Não há hierarquia entre os entes federados;

Todos os sistemas federais repousam sobre um princípio importante, justamente o princípio da subsidiariedade, que, em termos muito simples e muito didáticos, pedagógicos, significa o seguinte: tudo aquilo que o ente menor pode fazer de forma mais rápida, econômica e eficaz não deve ser feito pelo ente maior. (p. 134)

- Levar em consideração a ausência de hierarquia, o princípio da subsidiariedade e o critério do predomínio de interesse

O papel da União neste enfrentamento, e diz o art. 21, XVIII, que cabe à União planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas. Isso, a meu ver, significa, conforme eu disse, estabelecer regras gerais e oferecer apoio material aos demais entes federados. (p. 134)



- Qualquer ato deve se balizar pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade

O Federalismo cooperativo, longe de ser uma peça retórica, exige que os seus integrantes se apoiem mutuamente, deixando de lado as divergências ideológicas ou partidárias dos respectivos governantes. (p. 135)

**11. MINISTRO GILMAR MENDES:** acompanha o relator e dá interpretação conforme ao § 9º como fez Fachin

- Destaca que o federalismo cooperativo ficou muito claro no campo da saúde

(...) a competência para proteção da saúde, seja no plano administrativo, seja no plano legislativo, é competência tripartite. É uma competência da União, dos estados e dos municípios. (p. 138)

**12. MINISTRO DIAS TOFFOLI:** acompanha o relator

#### **OBSERVAÇÕES:**

- Marco Aurélio destaca que é o primeiro processo relatado em videoconferência
- Suspeição do Ministro Luís Roberto Barroso
- Fux é quem mais dá atenção ao debate sobre o Federalismo de maneira prática, reconhecendo a atuação do STF na centralização política da União
- Carmen Lúcia faz questão de enfatizar o papel do STF que, provocado por partido político, decide sobre matéria constitucional, não o fazendo de ofício, que lhe é vedado. Diz que é bom ter clareza quanto ao papel da Corte
- Voto da Ministra Carmen Lúcia traz muito detalhadamente todos os pedidos feitos pelas ADIs 6341 e 6343, além dos pontos questionados por ED e as diferenças entre as liminares