



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 665/DF

RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX

ARGUENTE: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE

ADVOGADO: FABIANO AUGUSTO MARTINS SILVEIRA

INTERESSADOS: GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA E OUTROS

PARECER SFCONST/PGR Nº ÚNICO 87601/2020

CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AÇÕES DE COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19 (CORONAVÍRUS). ATOS NORMATIVOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. RESTRIÇÕES AO TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS OU CARGAS. APARENTE INOBSERVÂNCIA AO PACTO FEDERATIVO. POTENCIAL PREJUÍZO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS À SAÚDE E À ALIMENTAÇÃO. DEFERIMENTO.

1. Cabe a todos os entes federados atuar de forma conjunta na execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica e de controle do surto de Covid-19 (novo coronavírus), em decorrência da competência material comum delineada pelo art. 23, II, da Constituição Federal e pormenorizada pelos arts. 16 e 18 da Lei 8.080/1990.

2. Há de se dar de forma linear e coordenada entre as unidades federadas o tratamento normativo da restrição do direito de locomoção, no contexto de implementação de medidas necessárias para mitigar as consequências da pandemia de novo coronavírus no território nacional.

3. Imposição unilateral de medidas tendencialmente voltadas ao fechamento de fronteiras, por meio da restrição ao transporte coletivo de passageiros e de cargas, bem como da restrição de ingresso de pessoas de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

outras unidades da Federação, aparenta desbordar dos limites da competência normativa dos Estados e dos Municípios e avança sobre o campo reservado à União para legislar sobre trânsito, transporte e normas gerais de proteção da saúde (Constituição Federal, arts. 22, XI, e 24, XII e § 1º).

4. Perigo na demora processual decorre dos riscos de lesão a direitos fundamentais – em especial aos direitos sociais à saúde e à alimentação –, devido ao fato de os atos normativos atacados não levarem em consideração, na imposição das medidas restritivas ao transporte coletivo de passageiros e cargas, os condicionamentos previstos pela Lei federal 13.979/2020, sobretudo as exigências de certeza científica quanto à eficácia das medidas (art. 3º, § 1º), recomendação técnica da Anvisa (art. 3º, VI, "b") e preservação das atividades e serviços de caráter essencial (art. 3º, §§ 8º a 11).

Parecer pelo deferimento da medida cautelar.

Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pela Confederação Nacional dos Transportes – CNT contra *“decretos estaduais e municipais que (determinam) o fechamento de fronteiras locais como forma de contenção da pandemia da Covid-19”*.

A arguente relata que, após a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarar, em 11.3.2020, *“estado de pandemia em razão do novo coronavírus*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(Sars-Cov-2), ante o rápido contágio e os efeitos devastadores da doença (Covid-19) no Mundo”, foram editadas no Brasil diversas normas federais sobre a matéria, “tais como a Lei nº 13.979/2020, a Medida Provisória nº 926/2020, a Portaria nº 356/2020/GM/MS e a Portaria Interministerial nº 5/2020/MS/MJSP”, todas disciplinando “medidas cabíveis no contexto atual de emergência em saúde pública, além das respectivas formas de implementação e contenção do avanço da doença no território nacional”.

Afirma que, enquanto o art. 2º da Lei nº 13.979/2020 *“instituiu as medidas de segregação para fins do estado de emergência em saúde pública, sendo estas (i) isolamento; ou (ii) quarentena”, o art. 3º da aludida norma federal, por sua vez, “previu medidas concretas que podem ser adotadas pelos entes federados para a contenção do contágio do Covid-19”.*

Defende que, *“com o objetivo de evitar excessos aos limites impostos aos direitos fundamentais do cidadão durante a pandemia, o legislador federal acertadamente vinculou a adoção das supramencionadas medidas a ‘evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e [que] deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública’” (art. 3º, § 1º)“.*

Sustenta que, *“em inobservância às suas competências constitucionais e em contrariedade às normas gerais aplicáveis, Governadores de Estados e Prefeitos de*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Municípios vêm editando atos normativos nitidamente inconstitucionais que determinam, de forma desarrazoada e sem embasamento científico e técnico, o fechamento das fronteiras interestaduais e intermunicipais com a pretensão de minimizar os efeitos do contágio do Covid-19”.

Menciona normas previstas em decretos estaduais e municipais que, segundo a alega, *“restringem, de forma inconstitucional, o tráfego de pessoas e mercadorias no âmbito dos Estados e Municípios”*. São elas:

- (i) art. 5º do Decreto nº 19.549/2020 do Estado da Bahia, que suspende, *“pelo período de 10 (dez) dias, a partir da primeira hora do dia 20 de março de 2020, a circulação e a saída, e, a partir da nona hora do dia 20 de março de 2020, a chegada (i) de qualquer transporte coletivo intermunicipal; (ii) de ônibus interestaduais no território do Estado da Bahia”*;
- (ii) art. 1º do Decreto nº 21.357/2020, do Município de Florianópolis, que proíbe *“a entrada e circulação de ônibus, micro-ônibus e vans, de transporte coletivo e de transporte turístico de passageiros no município de Florianópolis, inclusive pelas pontes que dão acesso à Ilha de Santa Catarina”*;
- (iii) art. 2º, VIII, do Decreto nº 9.638/2020, do Estado de Goiás, que estatui ficarem suspensos o *“ingresso e circulação, no território do Estado de Goiás, de transporte interestadual de passageiros, público e privado,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

incluindo por aplicativo, proveniente de Estado ou com passagem por Estado em que foi confirmado o contágio pelo coronavírus ou decretada situação de emergência”;

(iv) arts. 5º e 6º do Decreto nº 419/2020, do Estado de Mato Grosso, que, respectivamente, restringem o transporte coletivo municipal e metropolitano à manutenção dos passageiros sentados, assim como proíbem “o transporte coletivo intermunicipal” e a “utilização do banco dianteiro do passageiro no transporte individual remunerado de passageiro, seja por meio de táxi, aplicativo ou congêneres”;

(v) art. 1º do Decreto nº 10.648/2020, do Estado do Paraná, que suspende, “a partir de 20 de março de 2020, a circulação de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros com origem de todas as unidades federativas do país e do Distrito Federal”;

(vi) art. 5º do Decreto nº 48.834/2020, do Estado de Pernambuco, que suspende, “a partir de 22 de março de 2020, o transporte coletivo intermunicipal de passageiros em todo o Estado de Pernambuco”;

(vii) art. 4º, IX, do Decreto nº 46.979/2020, do Estado do Rio de Janeiro, que, pelo prazo de 15 dias e com “o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

propagação no coronavírus (COVID-19)", suspende, "a partir de 0h (zero hora) do dia 21 de março de 2020, a circulação de transporte interestadual de passageiros com origem nos seguintes Estados: São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Distrito Federal e demais Estados em que a circulação do vírus for confirmado ou situação de emergência decretada", estabelecendo competir "à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT retificar esta determinação até o início da vigência do presente dispositivo";

(viii) art. 2º, I, "a", do Decreto nº 55.128/2020, do Estado do Rio Grande do Sul, que implementa a proibição *"da circulação e do ingresso, no território do Estado, de veículos de transporte coletivo interestadual, público e privado, de passageiros";*

(ix) art. 7º, "d" e "e", do Decreto nº 525/2020, do Estado de Santa Catarina, que suspende, em território catarinense, *"a circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal de passageiros; e (...) a circulação e o ingresso (...) de veículos de transporte interestadual e internacional de passageiros"; e*

(x) art. 2º do Decreto nº 9/2020, do Município de Tamandaré/PE, que proíbe *"a circulação de veículos, oriundos de outros Municípios, pela PE-09 que dá acesso a Praia dos Carneiros, nos limites deste município, que ficarão*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

interditadas pela guarda municipal e em casos extremos pela polícia militar que conduzirá o descumpridor desta medida a delegacia local para abertura de inquérito e outras sanções previstas em lei”.

Assegura que *“as normas estaduais e municipais acima dispostas violam preceitos sensíveis da Constituição da República, notadamente os direitos fundamentais à saúde e ao transporte (art. 6º), bem como a estrutura do pacto federativo (art. 21, inciso XII, alínea 'e', e art. 22, incisos IX e XI) ao usurpar competências legislativas”.*

Assevera haver distinção entre os objetos da presente ADPF e da ADI 6.341/DF, na qual o Ministro Marco Aurélio concedeu medida cautelar para *“tornar explícita (...) a competência concorrente”.* Esclarece que, enquanto na aludida ADI *“a pretensão do partido político era a de possibilitar que governadores e prefeitos utilizassem os instrumentos do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 para implementar ações de combate à pandemia da Covid-19”,* nesta ADPF objetiva-se *“uniformizar o entendimento, no âmbito nacional, sobre os limites constitucionais do fechamento das fronteiras estaduais e municipais que vêm sendo promovido pelos governadores e prefeitos”.*

Sustenta que, apesar de ser concorrente a competência para legislar em matéria de polícia sanitária - tal qual reconhecido pelo Ministro Marco Aurélio na decisão pela qual concedeu a medida cautelar pleiteada na ADI



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

6.341/DF–, os decretos estaduais e municipais impugnados invadiram a competência da União para legislar sobre normas gerais prevista no art. 24, § 1º, da Constituição Federal, por contrariarem *“os critérios definidos na Lei Federal nº 13.979/2020, com redação dada pela MP n. 926/2020, e no Decreto nº 10.282/2020”*. Fala que *“as mencionadas normas gerais não previram o indiscriminado fechamento de fronteiras e vias públicas, o que evoca a conhecida figura do silêncio eloquente”*. Acresce que as determinações estaduais e municipais voltadas a proibir a circulação em seus territórios infringem o pacto federativo, estatuído no art. 1º, *caput*, da CF.

Embora reconheça as responsabilidades de governadores e prefeitos no combate ao novo coronavírus nos territórios estaduais e municipais, ressalta que *“as medidas adotadas pelos Chefes dos Poderes Executivos locais, especialmente quanto ao fechamento de fronteiras e vias públicas, devem seguir um regramento geral”*, regramento esse implementado *“pela União por meio da Lei Federal nº 13.979/2020, com redação dada pela MP nº 926/2020, e do Decreto nº 10.282/2020”*.

Argui a inconstitucionalidade formal dos decretos impugnados também por infringência aos arts. 21, XII, “e”, e 22, X e XI, da Constituição Federal, normas constitucionais que concedem à União competências privativas para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e para legislar sobre transporte e diretrizes da política nacional de transportes. Isso porque é *“inviável que os Chefes dos Poderes Executivos estadual*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e municipal determinem, por meio de decreto, o fechamento das fronteiras, em dissonância com a legislação constitucional e sem qualquer embasamento científico”.

Pondera que, conquanto sejam naturais os esforços envidados à contenção da pandemia do novo coronavírus, inclusive a adoção de medidas que restrinjam temporariamente direitos fundamentais, destaca que *“os serviços essenciais – e o direito à saúde é o principal exemplo dessa categoria – não podem ser tolhidos, interrompidos ou prejudicados por atos federais, estaduais ou municipais, sob pena de violação à máxima da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF)”*. Acrescenta ser esse o motivo do preceituado no art. 3º, § 8º, da Lei 13.979/2020, o qual dispõe que, quando aplicadas, as medidas de segurança ali previstas *“deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais”*.

Formula os seguintes questionamentos ao STF: *“como garantir que os direitos fundamentais estão sendo preservados, ante as determinações de fechamento de diversas fronteiras estaduais e municipais? E mais, como garantir que a população fronteiriça, ribeirinha ou que vive em Municípios pequenos contíguos a capitais de outros Estados terão acesso aos grandes centros clínicos e hospitais do SUS?”*.

Exemplifica o disposto no art 5º do Decreto nº 19.549/2020, do Estado da Bahia, que, segundo alega, teria determinado *“o fechamento das fronteiras de diversos Municípios”*, assegurando que, a partir dessa determinação, *“fica tolhido o*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

direito da população dos outros Municípios de acessar a rede hospitalar de Salvador (capital), que é a mais estruturada da Bahia". Garante que exemplos similares vem se reiterando no Brasil, "de modo que a população mais carente tem tido seus direitos fundamentais violados pelas ordens de fechamento de fronteiras". Circunstância que se agravaria "quando se traz à conclusão que grande parte da população brasileira – sobretudo do interior – precisa se locomover para as grandes cidades em busca de tratamento médico, odontológico ou até para ter acesso a medicamentos de uso contínuo". Arremata que as determinações impugnadas terminam por ofender o direito fundamental à saúde da população, constante do art. 6º da Constituição Federal, e por negligenciar a responsabilidade do Estado de prestar esses serviços de forma plena.

Eleva como premissa da ADPF a de que "a elogiável pretensão de conter a propagação da Covid-19 não pode resultar em atos normativos que violam diversos direitos fundamentais da população e que não são fundamentados em quaisquer evidências científicas". Até por isso, diz, o art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020 estabelece que "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".

Considera admissível, "no atual estado de emergência, que medidas sanitárias sejam adotadas para o controle da infecção, incluindo-se proibições de entradas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e saídas dos territórios estaduais e municipais, mas desde que preservados os instrumentais para o funcionamento dos serviços essenciais”. Colaciona o que consta no art. 3º, § 11, da Lei nº 13.979/2020, o qual veda a restrição à circulação de “cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população”. Explica que o legislador classificou o transporte de cargas como serviço essencial, por considerá-lo serviço que “abastece as cidades com insumos necessários” e que “garante eventuais reposições de equipamentos, roupas e itens hospitalares, a entrega de bens e objetos diversos de livre circulação e comércio no território nacional”.

Atesta que, mesmo diante da “ressalva específica da legislação federal aplicável, diversos Estados e Municípios publicaram decretos que, em verdade, dificultam a vida dos trabalhadores do segmento de cargas e de transporte (representados pela CNT) no exercício de seus serviços tão essenciais”. Cita o preceituado pelo ora questionado Decreto nº 9/2020, do Município de Tamandaré/PE, que impede o fluxo de quaisquer veículos pela rodovia PE-09. Categoriza como inconcebível “que um decreto municipal, sem embasamento científico, determine o fechamento de estradas, impedindo o trânsito de veículos e a circulação de bens e insumos básicos”. Argumenta que “o colacionado decreto é apenas representativo da controvérsia, existindo, no âmbito estadual e municipal, dezenas de atos normativos similares, os quais tolhem o direito tanto dos trabalhadores de se locomoverem livremente para entregar suas cargas, quanto dos cidadãos de terem acesso aos diversos insumos”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Requer a concessão de medida cautelar *“a fim de declarar a nulidade e, conseqüentemente, afastar a eficácia de dispositivos dos atos normativos listados no tópico I, supra, que imponham o fechamento de fronteiras e vias públicas; (...) que a liminar, requerida nos termos do item 1 supra, também possa alcançar quaisquer atos emitidos por estados e municípios com conteúdo semelhante”*. Ao final, pleiteia *“a confirmação da medida liminar previamente concedida, garantindo a manutenção da abertura das fronteiras estaduais e municipais”*; subsidiariamente, *“e também por medida liminar, seja dada interpretação didática, ou conforme à Constituição, aos citados atos normativos listados no tópico I, supra, uniformizando-os no sentido de que não sejam criados embaraços ao transporte de cargas em geral (serviço essencial) em todo território nacional, com vistas a evitar, assim, o desabastecimento da população e problemas na distribuição de insumos necessários ao combate à própria pandemia em questão”*.

O Relator, Ministro Luiz Fux, determinou a intimação da Agência Nacional de Transportes Terrestres e do Ministério da Saúde, *“para trazerem contribuições técnicas, bem como outros pontos que julguem relevantes para o deslinde do caso”*, assim como a notificação da PGR e da AGU, *“diante da repercussão jurídica e institucional da controvérsia e da urgência do tema, para que prestem as informações, fixado o prazo comum de 48 horas a contar da data desta solicitação”*.

É o relatório.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

– Cabimento da ADPF

O argumento central desta ação consiste na alegada impossibilidade de decretos estaduais e municipais determinarem, sem embasamento científico e em desacordo com a legislação federal de regência, o fechamento de fronteiras locais como estratégia para contenção da pandemia da Covid-19.

A arguente traz relação de decretos estaduais e municipais que suspenderam ou proibiram o transporte de pessoas ou de cargas provenientes de outros Estados ou Municípios. Alega que violaram preceitos fundamentais dos arts. 1º, *caput*, 5º, *caput*, 6º, 21, XII, “e”, 22, IX e XI, 24, § 1º, e 196, *caput*, todos da Constituição Federal.

O pedido principal é no sentido de garantir a manutenção da abertura das fronteiras estaduais e municipais em todo país.

Há ainda o pedido subsidiário de que seja conferida interpretação didática, ou conforme à Constituição, aos decretos colacionados na inicial, a fim de serem uniformizados *“no sentido de que não sejam criados embaraços ao transporte de cargas em geral (serviço essencial) em todo território nacional.”*

Requer, em essência, que o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das medidas adotadas pelos poderes públicos dirigidas à contenção da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

determinados comportamentos estatais violadores de preceitos fundamentais.

Ao ver da Procuradoria-Geral da República, a arguição há de ser conhecida.

- Breve contextualização jurídico-normativa

Em 30.1.2020, declarou a Organização Mundial de Saúde situação de emergência de saúde pública de importância internacional, em decorrência do surto de transmissão do vírus Sars-Cov-2, originário da China, causador da doença Covid-19 (ou coronavírus). Posteriormente, com o agravamento do número de casos de transmissão e o crescimento significativo do contágio entre pessoas de diversos continentes, decidiu a entidade declarar a situação de pandemia de coronavírus, em 11.3.2020.

No Brasil, o quadro de disseminação internacional da doença levou à adoção de medidas de prevenção e de contenção do novo coronavírus pelas diversas esferas de governo, cabendo destacar, no campo normativo federal, a adoção dos seguintes atos, em ordem cronológica:

- (i) Portaria 188, de 3.2.2020, do Ministro de Estado da Saúde, que, em atenção à declaração da OMS de 30.1.2020, determinou a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPI);

(ii) Lei 13.979, de 6.2.2020, posteriormente alterada pelas Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020, que dispuseram sobre as *“medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”*;

(iii) Portaria 356, de 11.3.2020, do Ministro de Estado da Saúde, que regulamentou e operacionalizou as medidas de enfrentamento emergenciais previstas na Lei 13.979/2020;

(iv) Portaria Interministerial 5, de 17.3.2020, dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e da Saúde, que disciplinou a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência previstas pela Lei 13.979/2020;

(v) Decreto 10.282, de 20.3.2020, que regulamentou a Lei 13.979/2020, definindo serviços públicos e atividades essenciais, para fins de resguardo da sobrevivência, saúde e segurança da população afetada pelas medidas da lei; e

(vi) Decreto Legislativo 6, de 20.3.2020, que acolheu solicitação do Presidente da República por meio da Mensagem 93, de 18.3.2020,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

para reconhecer o quadro grave de calamidade pública em razão da emergência relativa ao Covid-19.

Diante de tal panorama, insurge-se a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental contra a validade constitucional de atos normativos municipais e estaduais que, unilateralmente e de forma desconectada do arcabouço normativo nacional suprarreferido, impuseram medidas tendencialmente voltadas ao fechamento de fronteiras, por meio da limitação ao transporte coletivo de passageiros e de cargas, bem como da restrição de ingresso de pessoas de outras unidades da Federação.

- Competência constitucional para disciplinar o transporte coletivo de pessoas e de cargas

Ao disciplinar o pacto federativo, o constituinte de 1988 reservou à União competência para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI) e para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII, *e*). Conferiu aos municípios, a organização e a prestação de serviços de transporte coletivo de interesse local (art. 30, V), considerados, no próprio dispositivo constitucional, como serviços públicos “*que tem caráter essencial*”. Com base na competência residual (art. 25, § 1º), sobrou aos estados e ao Distrito Federal, por exclusão das atribuições municipais e federal, organizar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

e explorar o transporte coletivo intermunicipal de passageiros, nos respectivos territórios.

Por isso, a disciplina legal de outras modalidades de transporte, que variam conforme o modal (aquaviário, ferroviário, aeroportuário) e a destinação pretendida (de cargas², individual de passageiros, turismo, ambulatorial etc.), é incumbência da União (arts. 21, XII, “c” e “d”, XXII, e 22, I e XI, da CF), a quem compete estabelecer os requisitos técnicos e econômicos da atividade, inclusive quanto ao seu início, seu término, as condições regulamentares de sua prestação e, ainda, as hipóteses válidas de sua interrupção, sempre observado o caráter de direito fundamental social de que o direito ao transporte se reveste (art. 6º, *caput* e IV, da CF).

Corolário da competência federal para disciplina normativa de trânsito e transporte é a competência da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, as quais compreendem não apenas a ordenação de habitação e saneamento básico, mas também dos **transportes urbanos** (art. 21, XX, CF). O acesso aos equipamentos e aos serviços que viabilizem o desenvolvimento e a mobilidade urbana é condição para o gozo do direito à cidade, nos termos do art. 182, CF³.

2 O Código Civil Brasileiro disciplina o contrato de transporte no Capítulo XIV, estabelecendo disposições gerais (arts. 730 a 733), transporte de pessoas (arts. 734 a 742) e transporte de coisas (arts. 743 a 756).

3 “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das fun-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De igual modo, a competência federal para ordenação dos transportes atrela-se às competências executivas comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em particular, o transporte é condição essencial ao acesso à saúde e à assistência pública das pessoas com deficiência (art. 23, II, CF), bem como para *“fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”* (art. 23, VIII, CF) e *“combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos”* (art. 23, X, CF).

Embora a disciplina da proteção e da defesa da saúde seja matéria sujeita à competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, XII), tal prerrogativa legislativa, quando exercida por Estados e pelo DF – e na hipótese de versar sobre eventuais condições e requisitos que limitem a atividade de transporte –, há de harmonizar-se com a competência legislativa privativa da União para a disciplina do transporte.

Descabe, assim, a adoção de critérios ou condições por norma local que restrinjam ou impeçam, sem respaldo em norma federal, o exercício da atividade de transporte⁴.

ções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

4 *“A questão suscitada no presente recurso extraordinário versa, à luz do art. 30, I e V, da CF, sobre a competência suplementar de Município para legislar sobre trânsito e transporte, e impor sanções mais gravosas que as previstas no Código de Trânsito Brasileiro (CTB). Há nesta Corte decisão específica sobre o tema no sentido da inconstitucionalidade de norma municipal que impõe sanção mais gravosa que a prevista no CTB, por extrapolar a competência legislativa suplementar do Município expressa no art. 30, II, da CF. Neste sentido: ARE 638.574/ MG, rel. min. Gilmar*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sendo certo que a *atividade econômica* de transporte (isto é, aquela regida pelo Código Civil, pelo Código Brasileiro de Aeronáutica) é livre, nos termos do art. 170, CF, somente lei em sentido formal pode estabelecer requisitos e critérios para o desempenho e para eventuais causas de suspensão ou interrupção da atividade econômica.

Quando o transporte constituir *serviço público*, as normas constitucionais que conferem aos Estados e aos Municípios competência para explorar e organizar os serviços de transporte coletivo de interesse das respectivas localidades, embora atribuam a esses entes a possibilidade de conformação quanto ao modo de prestação e remuneração⁵, não transfere a eles a prerrogativa para estabelecer a interrupção de serviços que, por previsão do

Mendes, DJE de 14-4-2011. Esta Corte possui ainda jurisprudência firmada no sentido de que compete privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, impossibilitados os Estados-membros e Municípios a legislar sobre a matéria enquanto não autorizados por lei complementar.” (ARE 639.496 RG, voto do Rel. Min. Cezar Peluso, DJe de 31 ago. 2011, Tema 430.)

- 5 *“Não vislumbro, no texto da Carta Política, a existência de obstáculo constitucional que possa inibir o exercício, pelo Município, da típica atribuição institucional que lhe pertence, fundada em título jurídico específico (CF, art. 30, I), para legislar, por autoridade própria, sobre a extensão da gratuidade do transporte público coletivo urbano às pessoas compreendidas na faixa etária entre 60 e 65 anos. Na realidade, o Município, ao assim legislar, apoia-se em competência material – que lhe reservou a própria Constituição da República – cuja prática autoriza essa mesma pessoa política a dispor, em sede legal, sobre tema que reflete assunto de interesse eminentemente local. Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada.” (RE 702.848, Rel. Min. Celso de Mello, dec. monocrática, DJe de 14 maio 2013.)*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

art. 175, IV, da CF e do art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95 , merecem ser prestados de modo adequado e contínuo.

Dado que a legislação geral pressupõe a continuidade dos serviços e, ainda, que a legislação específica (Lei 13.979/2019, no art. 3º, IV, “b”), também federal, excepciona situações em que pode haver interrupção excepcional, proporcional e motivada dos serviços de transporte, não há amparo para edição de normas estaduais e municipais que, de caráter peremptório, inviabilizem, proíbam ou encerrem a prestação do serviço de transporte, quer sob regime público, quer sob regime privado.

O exame dos atos normativos impugnados, em juízo perfunctório, típico ao exame do pedido cautelar, revela situações capazes de usurpar a competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, bem como a violar as próprias competências de Estados e Municípios, nos termos da jurisprudência do STF⁶, o que ora se examina:

(i) O Decreto nº 19.549, de 18 de março de 2020, do Estado da Bahia, em seu art. 5º, criou norma proibitiva ao exercício do transporte coletivo intermunicipal, a consubstanciar possível descontinuidade

6 “Os Estados-membros são competentes para explorar e regulamentar a prestação de serviços de transporte intermunicipal. (...) A prestação de transporte urbano, consubstanciando serviço público de interesse local, é matéria albergada pela competência legislativa dos Municípios, não cabendo aos Estados-membros dispor a seu respeito.” (ADI 2.349, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 14 out. 2005.)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de serviço público. Ademais, a proibição de acesso de ônibus interestaduais ao Estado baiano também aparenta criar óbice à continuidade do serviço de transporte interestadual, cuja disciplina é competência da União;

(ii) o Decreto nº 21.357, de 19 de março de 2020, do Município de Florianópolis, ao proibir a circulação dos veículos de transporte coletivo de passageiros, potencialmente obstou a prestação de serviços;

(iii) o Decreto nº 9.638, de 20 de março de 2020, do Estado de Goiás, ao suspender o ingresso e a circulação de transporte interestadual de passageiros, público e privado, dispõe sobre transporte interestadual, que é matéria federal;

(iv) o Decreto nº 419, de 20 de março de 2020, do Estado do Mato Grosso, em seu art. 5º, *caput*, estabelece restrição ao transporte coletivo municipal, o que, em juízo de cognição sumária, indica verossímil usurpação de competência dos entes municipais. No parágrafo único do artigo 5º, há estabelecimento de proibição à prestação do serviço público de transporte, a revelar risco de impedimento ao direito ao transporte.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(v) o Decreto nº 10.648, de 18 de março de 2020, do Estado do Paraná, ao determinar a suspensão do transporte coletivo interestadual, disciplinou modalidade de transporte de competência da União, em eventual oposição às regras de competência;

(vi) o Decreto nº 48.834, de 20 de março de 2020, do Estado de Pernambuco, ao suspender o transporte coletivo intermunicipal, conquanto tenha disposto sobre matéria de sua provável competência, o fez de modo tendente a interromper a continuidade da prestação do serviço público;

(vii) O Decreto nº 46.979, de 19 de março de 2020, do Estado do Rio de Janeiro, estabeleceu a restrição do transporte interestadual de veículos que contenham passageiros originários de estados que tenham registrado ocorrências do vírus, a indicar descontinuidade dos serviços de transporte;

(viii) o Decreto nº 55.128, de 19 de março de 2020, do Estado do Rio Grande do Sul que estabeleceu, em seu art. 2º, proibição geral de acesso e circulação de veículos de transporte coletivo interestadual, público e privado, de passageiros, parece haver promovido



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

descontinuidade a serviço de titularidade federal e ter imposto restrição à atividade econômica privada sem previsão em lei formal;

(ix) o Decreto nº 525, de 23 de março de 2020, do Estado de Santa Catarina, além de suspender a circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal – o que, em tese, seria competência de cada municipalidade –, e intermunicipal – o que, embora no âmbito de competência estadual, poderia promover descontinuidade dos serviços –, estabelece restrição proibitiva a veículos de transporte interestadual e até internacional, em potencial afronta direta à competência constitucional expressa da União para tais modalidades de transporte;

(ix) o Decreto nº 009/2020, de 21 de março de 2020, do Município de Tamandaré/PE, ao proibir circulação de veículos oriundos de outros municípios que acessem a Praia dos Carneiros, aparentemente invadiu prerrogativa do ente federal, por abranger restrição ao transporte de cargas, cuja disciplina é da União.

Posto isso, vislumbra-se em tais atos normativos restrições cruzadas⁷ e até impedimento ao transporte de cargas e pessoas, em potencial invasão da

⁷ Em nível municipal por normas estaduais; em nível intermunicipal, inclusive por determinação unilateral de município; e em nível federal, por normas estaduais e municipais que vedam transporte interestadual e internacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

competência normativa da União para legislar sobre trânsito e transporte, inclusive já exercida, quanto ao fim pretendido, em especial, na Lei 13.979/2019, que prevê, no aludido art. 3º, VI, “b”, a possibilidade de restrição excepcional, temporária e motivada de locomoção interestadual e intermunicipal.

- Proteção da saúde e atuação coordenada em emergências epidemiológicas nacionais

O constituinte de 1988 elevou a saúde a direito fundamental e impôs ao poder público o dever de assegurar a sua proteção, promoção e recuperação “*mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços*” (Constituição Federal, art. 196).

Trata-se de direito de dupla fundamentalidade, conforme acentuam Ingo W. Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo:

A fundamentalidade em sentido material encontra-se ligada à relevância do bem jurídico tutelado pela ordem constitucional, que se evidencia, no caso da saúde, por ser o pressuposto da manutenção e gozo da vida (e vida com dignidade, ou seja, vida saudável e com certa qualidade), bem como operar como garantia das condições necessárias à fruição dos demais direitos, fundamentais ou não, inclusive no sentido de viabilização do livre desenvolvimento da pessoa e de sua personalidade. (...).

Já a fundamentalidade formal é propriedade que decorre do direito constitucional positivo e, no contexto brasileiro, desdobra-se em três



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*elementos: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais (e, portanto, também o direito à saúde) situam-se no ápice do ordenamento jurídico, como normas de superior hierarquia formal e axiológica; b) na condição de normas fundamentais insculpidas na Constituição escrita, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (“cláusulas pétreas”) para modificação dos preceitos constitucionais; c) nos termos do § 1º do artigo 5º da CF, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais são diretamente aplicáveis, vinculando de forma imediata as entidades estatais e os particulares – comando que alcança outros dispositivos de tutela da saúde, por força da cláusula inclusiva constante do § 2º do mesmo artigo 5º da CF.*⁸

Preceituou o art. 197 da CF serem as ações e serviços de saúde de relevância pública, “cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle”. Conforme explica Sarlet, a Constituição impôs ao Estado a efetivação do direito fundamental à saúde, “podendo-se falar – sem prejuízo de outras concretizações – num dever de proteção à saúde, individual e pública (dimensão defensiva), facilmente identificado em normas penais e normas de vigilância sanitária; assim como num dever de promoção da saúde (dimensão prestacional em sentido amplo), especialmente vigente no âmbito das normas e políticas públicas de regulamentação e organização do SUS”.⁹

8 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *O direito fundamental à proteção e promoção à saúde no Brasil: principais aspectos e problemas*. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/11336>>. Acesso: 29 mar. 2020.

9 SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao art. 196. In.: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.932.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

De acordo a ordem constitucional vigente, ações e serviços públicos de saúde integram rede regionalizada e hierarquizada e constituem 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.¹⁰

A despeito da necessária observância das diretrizes constitucionais de descentralização e de regionalização da direção político-administrativa das unidades que compõem o sistema (art. 198, I), a atuação e a responsabilidade pelas ações e serviços públicos de saúde não de harmonizar-se com o pacto federativo e com o sistema constitucional de repartição de competências entre as unidades da Federação¹¹.

Esclarecem Ingo Sarlet e Mariana Filchtiner que os princípios da regionalização e descentralização, informadores do SUS, não excluem “a atuação direta do ente central em certas situações, quer para a garantia da necessária harmonização prática entre os princípios constitucionais da eficiência, da subsidiariedade e da integralidade do atendimento, pois a assistência à saúde deve ser executada por quem possua condições para efetivá-la da melhor forma (isto é, com melhor qualidade e condições de acesso), quer em decorrência de uma obrigação de permanente aperfeiçoamento do sistema, notadamente para assegurar equilíbrio à

10 MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 487.

11 *Idem*, p. 1.939.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

distribuição de recursos (financeiros e sanitários) e equidade de acesso à assistência".¹²

Nessa perspectiva, legislar sobre proteção e defesa da saúde figura no rol de atribuições deferidas concorrentemente a União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, XII), ao passo que o cuidado com a saúde constitui competência material comum desses entes federados e dos Municípios (art. 23, II), aos quais a Constituição atribui as funções de legislar sobre assunto local, suplementar legislação federal e estadual no que couber, e prestar serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, I, II e VI).

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.¹³ Logo, 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 e aos Municípios, a respeito de temas de interesse local, de acordo com a competência material prevista no art. 23, II e VI, da CF, desde que observadas as regras federais sobre a matéria.

12 SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Obra citada*.

13 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 478.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Estados somente exercem competência suplementar de forma plena se inexistir lei federal para atender a peculiaridades. Conforme acentua Gilmar Ferreira Mendes, em matéria de competência concorrente, é o vácuo legislativo, ou seja, a lacuna do ordenamento jurídico, que permite exercício da competência supletiva dos Estados:

(...) A legislação ordinária federal pode assumir relevância, porém, na aferição de constitucionalidade de leis estaduais, editadas com fundamento na competência concorrente (CF, art. 24, §§ 3º e 4º). É que, existindo lei sobre as matérias elencadas no art. 24 (incisos I-XVI), não pode o Estado-Membro fazer uso da competência legislativa plena que lhe é assegurada em caso de “vácuo legislativo”. A norma federal ordinária limita e condiciona essa faculdade. Também nos casos de colisão entre normas de direito estadual com as leis complementares, admitiu o Supremo a existência de inconstitucionalidade. As duas hipóteses supõem a existência de um bloqueio de competência levado a efeito pelo direito federal, de modo que o direito estadual em contradição com esses limites deve ser considerado nulo. Todavia, nesses casos, o direito federal não configura exatamente um parâmetro de controle abstrato, mas simples índice para aferição da ilegitimidade ou não observância da ordem de competência estabelecida na Constituição. A legislação federal sobre essa questão é exhaustiva, não havendo conteúdo a ser supletivamente regulamentado pela legislação estadual.¹⁴

Na esfera do ente central da Federação, editou-se a Lei 8.080, de 19.9.1990, que, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, regulou, em todo o território nacional, as ações e

14 MENDES, Gilmar F. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 239-240.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

serviços públicos de saúde. Nos arts. 16 a 19, o diploma fixou áreas de atuação de cada ente da Federação em tema de saúde, inserindo, no campo reservado à direção nacional do SUS, a coordenação do sistema de vigilância epidemiológica e a coordenação e a execução das respectivas ações, sobretudo em circunstâncias excepcionais suscetíveis de acarretar *agravos inusitados à saúde* ou *risco de disseminação nacional*:

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

(...)

III - definir e coordenar os sistemas:

a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;

b) de rede de laboratórios de saúde pública;

c) de vigilância epidemiológica; e

d) vigilância sanitária;

(...)

VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;

(...)

Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional. (Grifo nosso.)

A regulamentação do parágrafo único do art. 16 da Lei 8.080/1990 veio com o Decreto 7.616, de 17.11.2011, que dispôs sobre a “*declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN*”, estabelecendo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

as hipóteses de adoção da medida. Previu, entre elas, a ocorrência de **surtos ou epidemias com risco de disseminação nacional**:

Art. 3º A ESPIN será declarada em virtude da ocorrência das seguintes situações:

I - epidemiológicas;

II - de desastres; ou

III - de desassistência à população.

§ 1º Consideram-se situações epidemiológicas, para os fins de aplicação do inciso I do caput, os surtos ou epidemias que:

I - apresentem risco de disseminação nacional;

II - sejam produzidos por agentes infecciosos inesperados;

III - representem a reintrodução de doença erradicada;

IV - apresentem gravidade elevada; ou

V - extrapolem a capacidade de resposta da direção estadual do Sistema Único de Saúde - SUS.

Em 3.2.2020, o Ministro da Saúde adotou a providência prevista na norma, ao determinar a declaração de ESPI em face do crescimento dos casos de infecção por coronavírus, por meio da Portaria 188/2020:

O MINISTRO DE ESTADO DA SAÚDE, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I e II do parágrafo único do art. 87 da Constituição, e

Considerando a Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde em 30 de janeiro de 2020;

Considerando que o evento é complexo e demanda esforço conjunto de todo o Sistema Único de Saúde para identificação da etiologia dessas ocorrências e adoção de medidas proporcionais e restritas aos riscos;

Considerando que esse evento está sendo observado em outros países do continente americano e que a investigação local demanda uma



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

resposta coordenada das ações de saúde de competência da vigilância e atenção à saúde, entre as três esferas de gestão do SUS;

Considerando a necessidade de se estabelecer um plano de resposta a esse evento e também para estabelecer a estratégia de acompanhamento aos nacionais e estrangeiros que ingressarem no país e que se enquadrarem nas definições de suspeitos e confirmados para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV); e

Considerando que a situação demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, resolve:

Art. 1º Declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional conforme Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011;

Art. 2º Estabelecer o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional.

Parágrafo único. A gestão do COE estará sob responsabilidade da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS).

Art. 3º Compete ao COE-nCoV:

I- planejar, organizar, coordenar e controlar as medidas a serem empregadas durante a ESPIN, nos termos das diretrizes fixadas pelo Ministro de Estado da Saúde;

II- articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS;

III- encaminhar ao Ministro de Estado da Saúde relatórios técnicos sobre a ESPIN e as ações administrativas em curso;

IV - divulgar à população informações relativas à ESPIN; e

V - propor, de forma justificada, ao Ministro de Estado da Saúde:

a) o acionamento de equipes de saúde incluindo a contratação temporária de profissionais, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993;

b) a aquisição de bens e a contratação de serviços necessários para a atuação na ESPIN;

c) a requisição de bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, nos termos do inciso XIII do caput do art. 15 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

d) o encerramento da ESPIN.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Em outra frente, a preocupação com o crescimento da pandemia levou o Congresso Nacional a promulgar a Lei 13.979/2020 (alterada pelas Medidas Provisórias 926 e 927/2020), a qual estabeleceu um conjunto de medidas a serem implementadas pelo poder público para “enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. No art. 3º, disciplinou as competências de autoridades e poderes públicos relativamente a situações que requeiram isolamento, quarentena e restrição temporária de locomoção interestadual e intermunicipal, entre outras medidas:

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;

III - determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

IV - estudo ou investigação epidemiológica;

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

a) entrada e saída do País; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

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.

Pela leitura da norma, infere-se que a restrição à movimentação de pessoas entre os territórios de mais de uma unidade federada figura como medida de caráter excepcional, suscetível de ser adotada no combate da epidemia do novo coronavírus apenas se atendidos os pressupostos previstos na norma geral nacional, entre os quais se destaca a recomendação técnica e fundamentada da Anvisa e delimitação temporal da medida (Lei 13.979/2020, art. 3º, VI, “b”).

Para além de tais condicionamentos, e tendo em conta o impacto negativo das medidas sobre direitos e liberdades fundamentais das pessoas afetadas, previu a lei que a respectiva adoção fosse pautada em “*evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde*” (art. 3º, § 1º), estando submetida, ainda, à regulação mediante ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura (art. 3º, § 6º, na redação da MP 927/2020). A competência para determinação da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

restrição à locomoção de pessoas foi conferida, expressamente, ao Ministro da Saúde, com possibilidade de delegação ao gestor local de saúde, mediante autorização (art. 3º, § 7º).

Ademais, externou o legislador nacional preocupação com a manutenção dos serviços públicos e atividades de caráter essencial, cujo exercício e funcionamento há de ser resguardado, sobretudo no que toca a atividades de transporte de *“cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população”* (art. 3º, §§ 8º a 11).

Infere-se desse quadro ter o Congresso Nacional efetuado, no exercício de sua competência constitucional, ponderação de bens de natureza jusfundamental, nomeadamente a liberdade individual, representada pela locomoção e pelo direito ao transporte intermunicipal e interestadual, de um lado; e o direito fundamental à proteção da saúde, de outro.

Decorre da estrutura principiológica dos direitos fundamentais a possibilidade de virem a ser limitados em prol de outros bens e interesses que apresentem maior peso num caso concreto. Conforme observa Jorge Novais, perante a necessidade de realizar escolhas complexas envolvendo esses direitos, que demandem a avaliação de quais os bens ou interesses prevalecentes em situação de conflito ou colisão, exsurge a necessidade de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

perquirir qual a instituição competente ou funcionalmente adequada para fazer, em caráter definitivo, a ponderação correspondente.¹⁵

O raciocínio desenvolvido pelo autor lusitano para a aferição das margens de controle judicial das restrições a direitos fundamentais veiculadas em atos do poder público pode ser transposto para a hipótese presente, de conflito entre produções legislativas das diferentes unidades federadas em tal seara.

Na definição acerca de qual a ponderação prevalecente dos bens fundamentais em conflito, quando em confronto ponderações feitas por órgãos de mais de um ente político em tema de proteção da saúde, há de se ter em conta as regras de organização de competências que decorrem do pacto federativo brasileiro.

No caso, tendo como norte as disposições constantes dos arts. 22, I, XI, 24, XII e § 1º, da CF, e não se revelando manifestamente arbitrária ou desproporcional a escolha feita pela Lei federal 13.979/2020, ao menos em juízo de cognição sumária, há de se reconhecer a inconstitucionalidade formal dos atos normativos estaduais e municipais que impõem restrições unilaterais ao transporte coletivo de pessoas e de cargas, por invasão da competência da União.

¹⁵ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais e justiça constitucional*. Lisboa: AAFDL Editora, 2017, p. 209-210.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tratamento normativo da restrição do direito de locomoção há de se dar de forma linear e coordenada em todo o território brasileiro. Tal conclusão não implica o esvaziamento do papel dos Estados e Municípios, nem o seu alijamento da participação na execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica e controle do surto de Covid-19, no desempenho da competência material comum delineada pelo art. 23, II, da Constituição e pormenorizada pelos arts. 17 e 18 da Lei 8.080/1990.

Conforme ressaltou o Ministro Marco Aurélio, ao apreciar pedidos cautelares nas ADIs 6.341/DF (*DJe* 72, de 25 mar. 2020) e 6.343/DF (*DJe* 74, de 26 mar. 2020), há de se ter visão voltada ao coletivo, reconhecendo-se a responsabilidade de todos os entes federados na tutela da saúde pública, havendo os dirigentes de atuar em conjunto na busca da implementação de medidas que se façam necessárias para mitigar as consequências da pandemia.

- Necessidade de deferimento da medida cautelar

Sabe-se que normas de direitos fundamentais têm, em geral, natureza principiológica e conteúdo aberto. Por assegurarem um conjunto amplo de posições jurídicas subjetivas, não raro entram em conflito com



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

outras normas e necessitam ter seu alcance relativizado em juízo de ponderação, não sendo dotadas de caráter absoluto¹⁶.

As restrições legislativas aos direitos fundamentais, embora em princípio admissíveis, necessitam limitar-se ao necessário para preservar outros direitos e interesses constitucionalmente protegidos. Ao analisar o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, J. J. Gomes Canotilho pondera:

*Meio e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim. Trata-se, pois, de uma questão de 'medida' ou 'desmedida' para se alcançar um fim: pesar as desvantagens dos meios em relação às vantagens do fim.*¹⁷

Em circunstâncias que envolvam restrições a direitos fundamentais, o legislador há de sopesar as desvantagens para os cidadãos dos meios empregados com as vantagens a serem alcançadas pelo fim almejado, observadas adequação e necessidade da medida, a qual há de ser aplicada em extensão e alcance estritamente necessários.¹⁸ Ato restritivo de direito há de ser apropriado para atingir o fim almejado, e o meio há de ser o estritamente

16 ALEXY, Robert, *Teoria dos direitos fundamentais*, trad. Virgílio Afonso da Silva, 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2015, p. 111.

17 CANOTILHO, J. J. GOMES. *Direito Constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, p. 270.

18 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 174.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

necessário, de modo a não ocasionar danos desproporcionais a direitos fundamentais das pessoas atingidas.

Sob análise perfunctória, própria das medidas cautelares, os decretos questionados na presente ADPF estabeleceram restrições ao transporte de pessoas e cargas que, embora direcionadas à defesa do direito à saúde, aparentemente não se mostram apropriadas para atingir os fins almejados, limitando para além do estritamente necessário os direitos fundamentais envolvidos.

Os decretos estaduais e municipais referenciados na petição inicial instituíram distintas medidas voltadas ao combate do novo coronavírus, objetivando, com isso, diminuir a proliferação da pandemia e proteger a saúde das populações locais.

Impende ressaltar, como dito, que é compatível com a Constituição Federal a atuação de Governadores e Prefeitos orientada ao combate do novo coronavírus e à proteção da saúde da população, decorrendo das competências que a Carta Magna conferiu aos Estados e aos Municípios na tutela do aludido direito fundamental (arts. 23, II, 24, XII e 30, VII, da CF).

Embora não se questione a constitucionalidade de todas as medidas previstas nos decretos estaduais e municipais apontados na exordial, as



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

restrições ao transporte de pessoas e de cargas neles previstas parecem não lograr êxito em atingir o fim de resguardar o direito fundamental à saúde, tendo inclusive potencialidade para se opor a sua concretização.

A proibição ou a suspensão da chegada, do ingresso ou da circulação de veículos de transporte interestadual de passageiros são medidas previstas nos decretos estaduais da Bahia, de Goiás, do Paraná, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A restrição da chegada, da circulação ou da saída de veículos de transporte intermunicipal de passageiros constam dos Decretos dos Estados da Bahia, de Mato Grosso, de Pernambuco e de Santa Catarina. Já o Decreto municipal de Florianópolis impede o ingresso de veículo de transporte coletivo de passageiros, enquanto o Decreto de Tamandaré proíbe a circulação de veículos de transporte de carga e de passageiros oriundos de outros Municípios, por rodovia específica.

Percebe-se que os decretos estaduais e municipais colacionados na ADPF suspenderam ou proibiram o transporte de pessoas ou de cargas provenientes de outros Estados ou Municípios.

As medidas implementadas, conquanto declaradamente voltadas à proteção do direito fundamental à saúde dos habitantes das correspondentes localidades, apresentam potencialidade para impedir o acesso a serviços de saúde por parte das pessoas que necessitem se deslocar para outros Estados e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Municípios, em procura de hospitais, de tratamento médico ou para ter acesso a medicamentos indispensáveis à sobrevivência. Especialmente diante do contexto brasileiro, em que grande parte da população depende do transporte público para viabilizar a concretização do seu direito fundamental à saúde, ante a carência de serviços adequados em diversas localidades de um país que apresenta dimensões continentais.

Por meio da restrição ao transporte coletivo interestadual e intermunicipal de passageiros, não apenas os usuários dos serviços de saúde podem ser privados do acesso a medicamentos e cuidados hospitalares, como também os profissionais de saúde que atuam em localidades diversas daquelas em que residem podem se ver impedidos de exercer suas funções profissionais, mormente quando a prestação dos serviços ocorrer em localidades distantes das capitais, rurais, ribeirinhas e fronteiriças, acessíveis somente por meio de transporte coletivo de veículos terrestres e aquáticos.

Além disso, a proibição da entrada e da circulação de veículos de transporte de cargas oriundas de outras localidades também apresenta potencialidade de impedir o acesso por populações locais a medicamentos essenciais e de uso contínuo e a materiais hospitalares e de saúde disponíveis exclusivamente em Estados ou Municípios diversos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Diante desse cenário, as restrições ao transporte de pessoas e de cargas previstas nos Decretos objeto da presente ADPF parecem ir em sentido oposto ao da concretização do direito fundamental à saúde.

Ademais, a restrição ao ingresso de veículos de cargas provenientes de outras localidades aparenta ter também capacidade de ocasionar prejuízos ao direito social à alimentação estatuído no art. 6º da CF, ante a possibilidade de privar populações estaduais e municipais de ter acesso a alimentos e insumos básicos disponíveis exclusivamente em Estados e Municípios diversos.

Nesse ponto, o art. 3º, § 11, da Lei federal 13.979/2020, por exemplo, é expresso ao impedir que se restrinja a *“circulação de (...) cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população”*. Assim, norma estadual ou municipal que impeça a circulação de cargas de qualquer espécie, além de incorrer em inconstitucionalidade formal por invadir a competência legislativa da União em tema de transporte e proteção da saúde – competência essa exercida, quanto ao combate ao novo coronavírus, por meio do disposto no art. 3º, § 11, da Lei 13.979/2020 –, tem a aptidão de incorrer em eventual afronta ao direito à alimentação previsto no art. 6º da CF.

No contexto da presente ADPF, há aparente dissonância, ainda, com o preceituado pelo art. 19, III, da CF, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

si. Tal dispositivo constitucional é corolário do princípio da igualdade e, segundo pontua José Afonso da Silva, *“significa que um Estado não poderá criar vantagem a favor de seus filhos em detrimento de originários de outros, como não pode prejudicar filhos de qualquer Estado em relação aos filhos de outros, nem filhos de um Município em relação aos filhos de outros”*.¹⁹

Assim, decretos estaduais ou municipais que proíbam ou suspendam a circulação de pessoas ou de cargas têm potencial de conceder tratamento diferenciado incompatível com o art. 19, III, da CF, por eventualmente conferir aos habitantes de uma localidade o acesso a serviços, bens e insumos apenas ali disponíveis, restringindo-os aos moradores de regiões diversas para quem aqueles só poderiam ser disponibilizados por intermédio de transporte.

Merece menção, por último, o preceituado pelo art. 150, V, da CF, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios *“estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais”*. Em que pese esteja situado entre as limitações constitucionais ao poder de tributar, o dispositivo visa, em última análise, a que os cidadãos exerçam seus direitos econômicos e de locomoção sem intervenções indevidas, imotivadas e injustificadas dos poderes públicos. Demonstra, assim, o relevo que à liberdade de locomoção dispensou o constituinte de 1988.

19 SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 252.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em referência à aludida norma, Luciano Amaro afirma que *“o que está em causa é a liberdade (de pessoas ou bens), mais do que a não discriminação de bens ou pessoas, a pretexto de irem para outra localidade ou de lá virem; ademais, prestigiam-se a liberdade de comércio e o princípio federativo”*.²⁰

No contexto da presente ADPF, não parecem se coadunar com a finalidade do art. 150, V, da CF normas estaduais ou municipais que, ao estabelecerem limitações ao transporte de pessoas e de cargas, aparentam se direcionar em sentido inverso do fim por elas pretendido, que é a concretização do direito fundamental à saúde.

A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos na petição inicial e na presente manifestação.

Os riscos de lesão aos direitos fundamentais envolvidos na presente ADPF são significativos, especialmente quando se tem em conta o fato de que os decretos atacados não levam em consideração, na imposição das medidas restritivas, os condicionamentos impostos pela Lei 13.979/2020, sobretudo as exigências de certeza científica (art. 3º, § 1º), recomendação técnica da Anvisa (art. 3º, VI, "b") e manutenção das atividades e serviços de caráter essencial (art. 3º, §§ 8º a 11). A ausência de resguardo, nos decretos objeto de impugnação, das

20 AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*, 14 ed., pp. 145-146.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

possíveis consequências negativas decorrentes das vedações ao transporte intermunicipal e interestadual de pessoas e cargas, evidencia o perigo da demora processual, pressuposto para concessão da cautelar.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo deferimento da medida cautelar, a fim de suspender a eficácia de todos os atos normativos estaduais e municipais que, unilateralmente e sem observância dos condicionamentos estabelecidos pela legislação federal – em especial a exigência de certeza científica para adoção da medida, embasada em manifestação técnica dos órgãos federais competentes (Anvisa e Ministério da Saúde) –, restrinjam a locomoção individual e o transporte intermunicipal e interestadual de pessoas e de cargas, acarretando riscos de desabastecimento e falta de acesso a serviços de saúde para as populações diretamente afetadas.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JPSC/AMO/VF