

Nota sobre a ADI nº 6.341 – Fixação de interpretação da competência concorrente entre os entes sobre saúde pública.

Maria da Gloria Faria*

Resumo: A presente nota visa trazer análise sucinta e alguns breves comentários à decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal que confirmou, por unanimidade, o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na MP 926/2020, para o enfrentamento do coronavírus, não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, Distrito Federal e municípios.

Abstract: This note aims to bring a brief analysis and short comments to the decision of the Supreme Court which unanimously confirmed the understanding that the measures adopted by the Federal Government Provisional Measure for coping with coronavirus do not rule out competing competence or the taking of normative and administrative measures by the states, Federal District and municipalities .

Palavras-chave: Saúde Pública. Pandemia. Medida provisória. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Supremo Tribunal Federal. Competência concorrente.

Keywords: Public health. Pandemic, Provisional Measure. Direct Action of Unconstitutionality, Competing competence.

1. Introdução

As primeiras menções sobre a misteriosa pneumonia chinesa, que se manifestou inicialmente na província de Wuhan, chegaram na virada do ano de 2019 para 2020. Em 13 de janeiro é confirmado o primeiro caso fora da China, na Tailândia, e no dia 21 o primeiro em solo americano, em Washington. Dia 24 de janeiro a França noticia 3 casos e os números de cidades e países com casos confirmados vai se multiplicando. As suspeitas de o vírus já ter chegado ao Brasil aumentam e as medidas preventivas começam a se delinear com recomendações básicas de higiene.

O Executivo encaminha, no dia 4 de fevereiro, proposta de lei ao Congresso, que se constitui no PL - 23/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do coronavírus. A Câmara apresenta e aprova o projeto no mesmo dia 4 de fevereiro e a aprovação do Senado se dá na sessão do dia seguinte. Em 6 de fevereiro é sancionada a Lei 13.979/2020¹.

* Advogada, Pós-graduada em Direito Empresarial pela UCAM, IAG Master de Seguros pela PUC-Rio, Conselheira e Presidente do GNT de Novas Tecnologias da Associação Internacional de Direito do Seguro/AIDA-Brasil, Organizadora da Revista Jurídica de Seguros.

¹ A Lei Ordinária nº 13.979 é publicada no DOU 07/02/2020 Pag. 01 Col 01.

Em virtude da disseminação geográfica rápida da Covid-19² a OMS declara a elevação do estado da contaminação para pandemia no dia 11 de março.

Mais uma vez o Executivo toma a iniciativa para obtenção de instrumento legal para novas medidas de enfrentamento da (agora já declarada) pandemia da Covid-19 que deverão contemplar uma gama muito maior de providências, permissões e vedações, de forma excepcional e temporária sobre serviços públicos essenciais, dispensando ainda a licitação para aquisição de bens e serviços, dentre outras medidas.

2. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e as alterações pela MP-926/2020

É dentro de um cenário de agravamento e escalada da Covid-19, que impôs medidas de quarentena, isolamento e distanciamento social, e em que as necessidades do SUS para o atendimento da população demandaram aquisição de leitos, equipamentos, medicamentos etc., que o Executivo apresentou, em 20/03/2020, a proposta de Medida Provisória 926/2020, no sentido de alterar a Lei 13.979/20, *para estabelecer especificidades na licitação e sua eventual dispensa para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da infecção humana pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019(COVID-19).*³

Fez parte das razões – justificativa – da proposta de MP, parágrafo que diz respeito, especificamente, a um dos pontos questionados na ADI 13.341 e que foi objeto da decisão ora em análise, que reafirma a competência concorrente da União, Estados e municípios como, inclusive, prevista na Constituição Federal⁴

No que se refere às alterações da Lei nº 13.979, de 2020, a primeira alteração é específica para reforçar os limites constitucionais legislativos e, ao mesmo tempo, prezar pelo entendimento mútuo entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. É neste sentido que as medidas de isolamento e quarentena, quando afetarem a execução de serviços públicos regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou com o Poder Concedente ou autorizador.

3. ADI 13.979

O requerente da ADI 13.979, Partido Democrático Trabalhista – PDT – entendia que as alterações promovidas pela MP 926 no artigo 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, padeciam de inconstitucionalidade formal, visto que, dada a matéria a que se dirigiam as alterações, somente lei complementar poderia fazê-las.

² Em 11 de março a OMS eleva estado da contaminação para pandemia de Covid-19, doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2).

³ Justificativa da proposta da MP-926/2020

⁴ CF/88 Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios: [...] II – cuidar da saúde e assistência pública, (...)

Do ponto de vista material, teria sido esvaziada a responsabilidade constitucional atribuída a todos os entes, para cuidarem da saúde, dirigirem o sistema único e executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica.⁵

O Relator, Ministro Marco Aurélio, em decisão monocrática, em 24 de março, deferiu, em parte, a medida cautelar⁶, *para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.*

O julgamento pelo Colegiado ocorreu na primeira sessão plenária da história do STF, por meio de videoconferência, em 15 de abril, quando aquela Corte referendou a decisão liminar do Ministro Marco Aurélio, de não estar afastada nos dizeres da MP 9.326 que alteraram a Lei 13.979, a competência concorrente dos estados e municípios em questões de saúde pública.

O entendimento de que as competências concedidas à Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa - não prejudicavam nem afastavam a competência dos governos estaduais e prefeituras de adotarem medidas sobre isolamento, quarentena e outras medidas restritivas no combate e prevenção do Covid-19 foi acolhido na forma do voto do Ministro Relator, quando afirma *que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei Federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.*

O que, em um primeiro momento, em leitura rápida, pode parecer um exagero, tão explicitada e reafirmada que foi a competência concorrente, ainda que constante do texto constitucional, na verdade, serve para retirar qualquer resquício de dúvida, empecilho ou óbice aos Estados e Municípios para assumir, promover e implantar ações emergenciais que considerem necessárias para a segurança sanitária e impor providências quanto à saúde pública neste momento de enfrentamento da pandemia da Covid-19.

⁵ 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:

a) entrada e saída do País; e
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.

§ 10. 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.

⁶ “O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente....

Em decorrência da decisão do Supremo, o Prefeito do Rio de Janeiro fez publicar no D.O. RJ 18/04/20 o Decreto Municipal 47.375/20, que torna obrigatório o uso de máscara facial não profissional para todas as pessoas que se deslocem em transporte público municipal; estejam desempenhando suas funções em ambiente coletivo compartilhado, público ou privado; frequentem espaços públicos como praias, lagoas, estradas, ruas e praças. Sendo que aquele que não observar os comandos do decreto estará sujeito às multas previstas no inciso IX, do art. 30 do Decreto municipal 45.585 de 27/12/18, e ainda eventual responsabilização pelo crime de infração de medida sanitária preventiva, de que trata o art. 268, do Decreto-Lei 2.828 de 07/08/1940, Código Penal.

Em São Paulo, o Decreto Municipal nº 59.384/2020, publicado em 30 de abril, também se valeu da competência concorrente – para determinar o uso de máscaras de proteção facial no transporte público da capital paulistana – que conta com mais de 55 normativos relativos à Covid-19, entre leis, decretos, decretos legislativos, emendas à Lei Orgânica, resoluções e outros atos. Os dois mais recentes, nº 59.433 e nº 59.434, ambos de 13.05.2020 tratam, respectivamente, da instituição do regime emergencial de restrição de circulação de veículos no município de SP, e da declaração de situação de emergência no município de SP, para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus.

Quanto ao estado de São Paulo, em que a Covid-19 registra o maior número de indivíduos positivados e vítimas fatais, o Decreto Estadual 64.975, de 13.05.2020 veio atualizar as medidas de quarentena no Estado, alterando o Decreto 64.881.

4. Concluindo

Inúmeros são os decretos, leis, portarias e outras normas promulgados nos estados e em muitos municípios do país, que com sua competência validada por decisão do Supremo vieram nortear ações, vedações e providências para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

O questionamento, quanto a superposições e invasões mútuas de competência entre os três Poderes, é matéria assídua da mídia e de discussões de cunho político, social ou jurídico. Entretanto, o questionamento da constitucionalidade de leis ou atos normativos federais e estaduais por meio de ação direta de inconstitucionalidade, apresentada e julgada no STF, está totalmente pacificado, visto que, inclusive, faz parte das atribuições daquela Corte, órgão de cúpula do Poder Judiciário a guarda da Constituição como definido no art.102 da Constituição da República.⁷

A decisão na ADI nº 6.341, que fixou a interpretação da competência concorrente entre os entes federal, estaduais e municipais no que se refere à saúde pública e sua segurança, coloca um ponto final na discussão e seus desdobramentos e efeitos se fizeram notar desde o dia seguinte do julgamento. A limpidez do conceito veio já quando da concessão da medida

⁷ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente:

- a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal:

cautelar pelo Ministro Marco Aurélio, em decisão monocrática, posteriormente confirmada pelo Colegiado, que desnecessária era, pois constante do texto constitucional mas reafirmada a interpretação, apenas *para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicação do Supremo, a competência concorrente.*

MAIO 2020

REVISTA JURÍDICA DE SEGUROS

REVISTA JURÍDICA DE SEGUROS

MAIO 2020

12



12