



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341/DF**

**RELATOR:** MINISTRO MARCO AURÉLIO  
**REQUERENTE:** PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA (PDT)  
**ADVOGADO:** LUCAS DE CASTRO RIVAS  
**INTERESSADO:** PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
**PARECER SFCONST/PGR Nº 100129/2020**

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO DA SAÚDE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPUGNAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA MEDIDA PROVISÓRIA 926/2020 E, POR ARRASTAMENTO, DO DECRETO 10.282/2020. ALTERAÇÕES NO ART. 3º, *CAPUT*, VI E §§ 8º A 11, DA LEI 13.979/2020. AÇÕES DE COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS). RESGUARDO DO FUNCIONAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E ATIVIDADES ESSENCIAIS. ALEGAÇÕES DE INVASÃO DA ESFERA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 23, PARÁGRAFO ÚNICO) E DE VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA POLÍTICA E DA COMPETÊNCIA MATERIAL COMUM DOS ENTES FEDERADOS (CF, ARTS. 18 E 23, II). NÃO VERIFICAÇÃO. DISPOSIÇÕES QUESTIONADAS INSERIDAS NA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS DE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE, ASSEGURADA PELO ART. 24, XII, § 1º, DA CF. *PERICULUM IN MORA INVERSO*. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR.



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

1. Não invade o campo reservado à lei complementar pelo art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal – edição de normas de cooperação federativa em prol do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional – a regulação de medidas emergenciais de enfrentamento a surto epidemiológico de alcance nacional.

2. Cabe a todos os entes federados atuar de forma coordenada e conjunta na execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica e de controle do surto de Covid-19 (coronavírus), em decorrência da competência material comum traçada pelo art. 23, II, da Constituição Federal.

3. Insere-se no campo legislativo da União, de edição de normas gerais de proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII, § 1º), o tratamento normativo relativo ao resguardo de serviços e atividades de caráter essencial no contexto de implementação de medidas voltadas à mitigação das consequências da pandemia do novo coronavírus no território nacional.

4. Há *periculum in mora* inverso, uma vez que a suspensão da eficácia das normas questionadas da MP 926/2020 conferiria legitimidade a um conjunto de atos estaduais e municipais que, de forma descoordenada e sem observância dos parâmetros básicos da Lei 13.979/2020, promovem a interrupção de serviços públicos e atividades essenciais, com prejuízos para as populações diretamente afetadas.

Parecer pelo indeferimento da medida cautelar.



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

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDF) em face de alterações promovidas pela Medida Provisória 926, de 20.3.2020, na Lei 13.979, de 6.2.2020, a qual “*dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus*”; e, por arrastamento, do Decreto 10.282, de 25.3.2020, que a regulamenta.

Eis o seu teor das normas objurgadas da Lei 13.979/2020:

*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: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*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: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*



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

*b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*(...)*

*§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§ 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

*§ 11. 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. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)*

Insurge-se o requerente contra disposições que (i) determinaram o resguardo do funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais na adoção das medidas de enfrentamento ao coronavírus (art. 3º, §§ 8º e 9º); (ii) alteraram a legitimidade para determinar a adoção das medidas de isolamento, quarentena e restrição de locomoção em tais hipóteses (art. 3º, § 10); e que (iii) impediram a imposição de restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar serviços públicos ou atividades essenciais (art. 3º, § 11).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Sustenta, de início, a inconstitucionalidade formal das normas, por inobservarem a vedação do art. 62, § 1º, III, da Constituição Federal<sup>1</sup>. A seu ver, a matéria versada pela MP envolveria “*cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional*”, a qual estaria reservada à lei complementar pelo art. 23, parágrafo único da CF<sup>2</sup>.

Sob o aspecto material, aponta violação da autonomia política dos entes subnacionais e da competência administrativa comum em tema de polícia sanitária (CF, arts. 18<sup>3</sup> e 23, II<sup>4</sup>), em razão de terem os §§ 8º a 11 do art. 3º da Lei 13.979/2020 – oriundos da MP 926/2020 –, concentrado na União a decisão acerca da adoção das medidas de isolamento, quarentena e restrição de locomoção na hipótese de afetarem serviços e atividades essenciais.

1 “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.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (...)

III - reservada a lei complementar; (...).”

2 “Art. 23. (...)

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

3 “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.”

4 “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; (...).”



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

Requer que o Supremo Tribunal Federal suspenda cautelarmente a eficácia das normas e pronuncie *“a sua inconstitucionalidade no sentido em que conota(m) exclusividade à União para dispor sobre a interdição de serviços públicos e atividades essenciais (...), resguardando-se, nos termos do artigo 18 da Constituição, a autonomia de política sanitária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para implementar as referidas providências”*.

Em 24.3.2020, o Ministro Relator deferiu parcialmente a medida cautelar, nos seguintes termos (peça 12):

*SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*  
(...)

*2. Embora o pedido de medida de urgência esteja direcionado à imediata glosa dos preceitos impugnados, cumpre, na fase atual, enquanto não aparelhado o processo, aferir tão somente a pertinência, ou não, de suspensão da eficácia dos dispositivos.*

*A cabeça do artigo 3º sinaliza, a mais não poder, a quadra vivenciada, ao referir-se ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus. Mais do que isso, revela o endosso a atos de autoridades, no âmbito das respectivas competências, visando o isolamento, a quarentena, a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal.*

*Seguem-se os dispositivos impugnados. O § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais. O § 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis. Já o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. Por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.*

*Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.*

*Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. 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. 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*



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

*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.*

*4. Esta medida acauteladora fica submetida, tão logo seja suplantada a fase crítica ora existente e designada Sessão, ao crivo do Plenário presencial. Remetam cópia desta decisão ao Presidente do Supremo – ministro Dias Toffoli –, aos demais Ministros, aos Presidentes da República, da Câmara e do Senado, procedendo-se de idêntica forma quanto ao Procurador-Geral da República.*

*Sem prejuízo da submissão ao Colegiado, solicitem informações, colham a manifestação do Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República.*

*5. Publiquem.*

Na mesma data, foram opostos embargos de declaração pela Advocacia-Geral da União, que argumentou não ter a decisão sido “*categórica quando i) à possibilidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerem quais são as atividades e serviços públicos essenciais e ii) à possibilidade de que as medidas descritas nos incisos I, II e VI do caput do artigo 3º da Lei 13.979/2020 independam de articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador*”; razão pela qual a medida liminar “*ensejou a pulverização irrestrita da autoridade normativa a ser exercida no campo da saúde pública em momento de calamidade deflagrada, frustrando os pressupostos de coesão social, harmonia federativa e de operabilidade mínima dos serviços federais*”. Requereu a AGU a





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

reconsideração da decisão e o indeferimento da cautelar, assentando-se que *“não é legítimo que autoridades locais imponham 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’;*” (peça 13).

Postularam admissão no processo, como *amici curiae*, a Federação Brasileira de Telecomunicações (Febratel) e o Banco Central do Brasil (peças 15 e 40, respectivamente).

A ação foi incluída no calendário de julgamento de 15.4.2020 (cf. registro de 30.3.2020, no sistema de movimentação processual do STF).

Eis, em síntese, o relatório.

### **Breve contextualização jurídico-normativa**

Em 30.1.2020, a Organização Mundial de Saúde declarou situação de emergência de saúde pública de importância internacional, em decorrência do surto de transmissão do vírus Sars-Cov-2, 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



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

diversos continentes, decidiu a entidade declarar a situação de pandemia de coronavírus, fato ocorrido 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 vírus pelas diversas esferas de governo, cabendo destacar, no campo normativo federal, a edição 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 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



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

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

Ante tal panorama, insurge-se a presente ação direta de inconstitucionalidade contra normas acrescidas à Lei 13.979/2020 pela MP 926/2020, por meio das quais se limitou o alcance de algumas das medidas de enfrentamento ao coronavírus, com vistas ao resguardo das atividades e serviços públicos de caráter essencial.

Visa o partido autor a obter o reconhecimento de que, em decorrência da autonomia política e da competência material comum em tema de proteção da saúde, Estados, Distrito Federal e Municípios possam determinar as atividades e serviços públicos revestidos de essencialidade no



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

respectivo território e, com isso, impor as medidas de isolamento, quarentena e restrição de locomoção independentemente dos condicionamentos traçados pela MP 926/2020, em especial a exigência de articulação prévia com o órgão regulador ou poder concedente ou autorizador (Lei 13.979/2020, art. 3º, § 10).

**Direito fundamental à saúde e sua proteção na Constituição Federal**

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. (...).*



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

*Já a fundamentalidade formal é propriedade que decorre do direito constitucional positivo e, no contexto brasileiro, desdobra-se em três 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.<sup>5</sup>*

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

---

5 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.



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

*prestacional em sentido amplo), especialmente vigente no âmbito das normas e políticas públicas de regulamentação e organização do SUS”.*<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

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 distribuição de recursos (financeiros e sanitários) e equidade de acesso à assistência*”.<sup>8</sup>

6 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.

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

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



## MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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 hão de harmonizar-se com o pacto federativo e com o sistema constitucional de repartição de competências entre as unidades da Federação<sup>9</sup>.

### Repartição de competências em tema de proteção à saúde

Há que se distinguir, no desenho do pacto federativo traçado pelo constituinte de 1988, em matéria de proteção da saúde, dois grupos distintos de competências dos entes federados: de um lado, o das *competências materiais comuns*, isto é, das atribuições “*de execução exercitáveis, em parceria, por todos os integrantes da Federação, convocados para uma ação conjunta e permanente*”<sup>10</sup>, previstas no art. 23 da CF; de outro, o das *competências legislativas concorrentes*, ou seja, o campo de produção normativa de titularidade da União, dos Estados e do Distrito Federal, a ser explorado de forma não cumulativa, segundo os contornos traçados pelo art. 24 da CF.

9 SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao art. 196. In. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L (Coords.). *Obra citada*, p. 1.939.

10 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de, Comentário ao art. 23. In. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L (Coords.). *Obra citada*, p. 747.



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

Nessa perspectiva, enquanto a atuação na promoção, proteção e cuidado com a saúde figura como competência comum a cargo de todos os entes federados (art. 23, II), legislar sobre proteção e defesa da saúde insere-se no rol de atribuições deferidas concorrentemente a União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, XII).

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.<sup>11</sup> 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.

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

---

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





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

*(...) 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.<sup>12</sup>*

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 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

---

<sup>12</sup> 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

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 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:*



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

- 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 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*



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

*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*

*d) o encerramento da ESPIN.*

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



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

Em outra frente, a preocupação com o crescimento da pandemia levou o Congresso Nacional a promulgar a Lei 13.979/2020, a qual estabeleceu 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 órgãos públicos relativamente a situações que requeiram isolamento, quarentena e restrição temporária de locomoção interestadual e intermunicipal, entre outras medidas (redação original do dispositivo):

*Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre 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 de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;***



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

*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. (grifo nosso.)*

Com a edição da Medida Provisória 926/2020, impugnada na ação, foi alterada a redação da norma, para incluir, ao lado da restrição excepcional de entrada e saída do País, a medida de restrição à locomoção interestadual e intermunicipal (art. 3º, VI); bem como para estabelecer condicionamentos à imposição das medidas na hipótese de ocorrer afetação de serviços públicos e atividades essenciais (art. 3º, §§ 8 a 11).

**Definição de serviços e atividades essenciais em contexto de pandemia:  
norma geral de proteção e defesa da saúde**

De início, descabe falar em invasão do campo constitucionalmente reservado à lei complementar. O art. 23, parágrafo único, da CF subsume a tal espécie normativa o regramento da cooperação dos entes federativos em prol do bem-estar e do desenvolvimento nacional. Com tal objeto não se confunde



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

o teor das normas questionadas na ADI, que se voltam ao enfrentamento de situação emergencial específica no campo da saúde pública nacional.

A prevalecer o entendimento de somente caber a lei complementar a disciplina atinente ao enfrentamento ao Covid-19, por envolver atuação coordenada de entes federados diversos, não apenas as normas da MP 926/2020 seriam inconstitucionais, mas também as da Lei 13.979/2020 como um todo e, no limite, as da própria Lei 8.080/1990, no que definem as áreas de atuação de cada esfera da Federação no âmbito do sistema único de saúde (arts. 15 a 19).

Há de se reconhecer que a disciplina versada pela Lei 13.979/2020, tal qual a das medidas provisórias que a alteraram, insere-se na competência legislativa concorrente sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII), para a qual não há exigência de lei de envergadura maior, conforme observou o Ministro Relator, ao deferir, em parte, a medida cautelar (peça 12).

De outro lado, tampouco se verifica violação da autonomia política dos entes federados ou usurpação da competência dos Estados-membros em tema de proteção da saúde.

No caso, ao preceituar, no art. 3º, *caput*, que “as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências”, as medidas relacionadas nos incisos I a



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

VIII do dispositivo, para enfrentamento da emergência decorrente do coronavírus, não afastou a Lei 13.979/2020 o desempenho de atribuições administrativas por órgãos ou autoridades de Estados e Municípios no combate à epidemia.

Tal atuação pode se dar tanto por meio de iniciativas outras que não as relacionadas na lei, quanto pelas próprias medidas ali disciplinadas, desde que observados os parâmetros e pressupostos legais estabelecidos. Nesse sentido, é explícito o art. 3º, § 7º, da lei ao conferir a legitimidade para adoção das medidas legais aos gestores locais de saúde.

É certo que, para implementação de algumas medidas, em razão da sua gravidade, impôs-se a observância de condições especiais, de que são exemplo a autorização do Ministério da Saúde (art. 3º, § 7º, II); a exigência de recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (art. 3º, VI, “b”, na redação da MP 926/2020); a demonstração de necessidade fundada em “*evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde*” (art. 3º, § 1º); a regulamentação por ato conjunto dos Ministros da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura (art. 3º, § 6º, na redação da MP 927/2020); entre outras.





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

Trata-se, contudo, de condicionamentos de caráter geral, que levam em consideração as consequências negativas que as medidas podem acarretar sobre direitos e liberdades fundamentais das pessoas por elas afetadas.

A partir de tal perspectiva que se há de compreender a preocupação com o resguardo do exercício e do funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais, assim como a vedação à restrição à circulação de cargas de qualquer espécie que possam eventualmente acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.

Estabeleceu-se, por meio das disposições incluídas no art. 3º, §§ 8º a 11, da Lei 13.979/2020 – decorrentes da competência legislativa atribuída à União para editar normas gerais sobre proteção da saúde (CF, art. 24, XII, § 1º) –, dever especial de manutenção de um padrão básico de funcionamento de serviços públicos e atividades consideradas essenciais para a população, com a definição de autoridades específicas legitimadas a assegurá-lo.

Imposição de parâmetros normativos voltados a assegurar o funcionamento de setores como o de produção e abastecimento de insumos básicos, de distribuição e fornecimento de material médico hospitalar, de transporte público coletivo, de telecomunicações, de serviços bancários, entre outros, em situação de emergência epidemiológica nacional, é tema que interessa indistintamente a todas as unidades da Federação, não se



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

justificando a sua disciplina por norma isolada editada no âmbito de cada ente federado.

Segundo José Afonso da Silva, normas gerais “*são normas de leis, ordinárias ou complementares, produzidas pelo legislador federal nas hipóteses previstas na Constituição, que estabelecem princípios e diretrizes da ação legislativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.<sup>13</sup>

Marçal Justen Filho, ao discorrer sobre a abrangência das normas gerais no sistema constitucional de repartição de competência legislativa, ressalta tratar-se de conceito jurídico indeterminado, cujo núcleo de certeza positiva compreende “*os princípios e regras destinadas a assegurar um regime jurídico uniforme (...) em todas as órbitas federativas*”.<sup>14</sup>

Impende ressaltar, como dito, que 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 (arts. 23, II, e 30, VII, da CF).

---

13 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 284.

14 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Todavia, o *tratamento normativo* do resguardo de serviços e atividades de caráter essencial, no contexto de implementação de medidas voltadas à mitigação das consequências da pandemia do coronavírus, há de se dar de forma linear e coordenada em todo o território nacional, sendo, portanto, questão inerente a norma geral sobre proteção da saúde.

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.

No caso, tendo como norte as disposições constantes dos arts. 23, II, e 24, XII e § 1º, da CF, e não se revelando arbitrárias ou desproporcionais as escolhas veiculadas na MP 926/2020, ao menos em juízo de cognição sumária, há de se afastar a plausibilidade jurídica da tese de violação da autonomia política dos entes subnacionais e de usurpação da competência material comum para cuidar da saúde.

As informações trazidas ao processo pelo Banco Central do Brasil e pela Federação Brasileira de Telecomunicações comprovam a importância da coordenação normativa nacional para a preservação do aludido núcleo de atividades e serviços de caráter primordial.



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

De acordo com o Bacen, mais de 400 normas já foram editadas por entes federativos estaduais e municipais, com o estabelecimento de condições distintas para os serviços essenciais, por vezes até contraditórias, a afetar o funcionamento das instituições financeiras. Destaca-se trecho do parecer 208/2020-BCB/PGBC, acostado pelo órgão (peça 41):

*No âmbito do Sistema Financeiro Nacional, em particular, a definição de “serviços essenciais” corresponde a prerrogativa da União, nos termos do artigos 22, incisos VI, VII, XIX e XX, e 164 e 192 da Constituição e da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, sendo exercida por intermédio do CMN e do BCB. Bem por isso, considerando os efeitos da pandemia, o BCB, com fundamento no art. 7º, inciso II, da Resolução CMN nº 2.932, de 28 de fevereiro de 2002, editou a Circular nº 3.991, de 19 de março de 2020, dispondo “sobre o horário de atendimento ao público nas dependências das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil enquanto perdurar a situação de risco à saúde pública decorrente do novo Coronavírus (Covid-19)”.*

*(...) chegou ao conhecimento do Banco Central a existência de mais de quatro centenas de normas editadas por entes federativos das esferas estaduais e municipais, que estabelecem condições de funcionamento para as instituições financeiras que não apenas diferem daquelas contidas na Circular nº 3.991, de 2020, mas, pior, são diferentes e contraditórias entre si (vide anexo). Confirmam-se exemplo de contradições existentes:*

***Paraná – Decreto nº 4.317 de 21 de março de 2020:***

*“Art. 2º Deverá ser considerada, no âmbito da iniciativa privada, a suspensão dos serviços e atividades não essenciais e que não atendam às necessidades inadiáveis da população, ressaltando-se a não interferência nos serviços e atividades considerados essenciais.*



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

*Parágrafo único. São considerados serviços e atividade essenciais: (...) XX - compensação bancária, redes de cartões de crédito e débito, caixas bancários eletrônicos e outros serviços não presenciais de instituições financeiras; (Redação do inciso dada pelo Decreto nº 4.318, de 22 de março de 2020).” (Destacou-se.)*

**Rio Grande do Norte – Decreto nº 29.541 de 20 de março de 2020:**

*“Art. 6. Fica suspenso todo o atendimento presencial ao público em estabelecimentos bancários e financeiros, localizados no Estado do Rio Grande do Norte, permitido o autoatendimento em caixas eletrônicos e demais canais de atendimento não presencial.*

*§ 1º Os estabelecimentos de que trata o caput deverão:*

*I - fornecer atendimento virtual ou telefônico, por meio de aplicativos, sítios eletrônicos e telefones amplamente divulgados à população;*

*II - garantir a disponibilização ininterrupta de álcool em gel aos usuários de caixas eletrônicos, em locais fixos de fácil visualização e acesso;*

*III - garantir a higienização regular do ambiente de acesso aos caixas eletrônicos e dos respectivos equipamentos;*

*IV - garantir o abastecimento de todos os caixas eletrônicos para saques em dinheiro e demais operações, de modo a evitar qualquer prejuízo ao usuário.*

*§ 2º O disposto no caput não se aplica aos atendimentos referentes aos programas bancários e governamentais destinados a aliviar as consequências econômicas do novo coronavírus (COVID-19), bem como os atendimentos de pessoas com doenças graves ou os casos considerados urgentes.” (Destacou-se.)*

**Distrito Federal – Decreto nº 40.537, de 18 de março de 2020**

*Proíbe o atendimento ao público em TODAS as agências bancárias no Distrito Federal e dá outras providências.*



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

*O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, incisos VII e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:*

*Art. 1º Fica proibido o atendimento ao público em TODAS as agências bancárias no Distrito Federal pelo prazo de quinze dias, decorrente da pandemia do novo Coronavírus.*

*§ 1º A proibição disposta no caput se estende aos bancos públicos e privados.*

*§ 2º Ficam excetuados do presente Decreto os atendimentos referentes aos programas bancários destinados a aliviar as consequências econômicas do novo Coronavírus, bem como os atendimentos de pessoas com doenças graves.*

*Art. 2º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”  
(Destacou-se.)*

*12. Essa plethora de normas editadas pelos entes estaduais e municipais, com disposições diferentes entre si, dificulta sobremaneira ou mesmo inviabiliza o estabelecimento de padrão seguro para o atendimento à população, com graves consequências: (i) impossibilita ações de comunicação de orientação da população sobre como servir-se dos serviços bancários; (ii) impossibilita que haja programação uniforme para a jornada e o trabalho dos bancários; (iii) pode comprometer os planos de segurança das agências bancárias; e (iv) dificulta a fiscalização e o acompanhamento pelo BCB, responsável por determinar o período mínimo de atendimento das agências bancárias.*

No mesmo sentido, relata a Febratel acerca da adoção de medidas locais desconectadas do arcabouço normativo federal, suscetíveis de afetar o funcionamento dos serviços de telecomunicações no País (peça 15):

*(...) algumas autoridades municipais e estaduais, conforme já antecipado, têm adotado medidas draconianas que, uma vez*



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

*replicadas ou mesmo mantidas, vão inviabilizar a prestação dos serviços de telecomunicações. Vale citar os mais comuns:*

*(i) fechamento de todo e qualquer estabelecimento, inclusive daqueles que mantêm equipes técnicas e centrais de call center, sem os quais simplesmente não é possível atender aos chamados dos usuários, inclusive urgências. E isso mesmo que todas as medidas de prevenção à saúde dos trabalhadores tenham sido tomadas. Ex.: Municípios de Belo Horizonte, Bauru, Macaé, dentre outros.*

*(ii) determinação de redução do contingente de trabalhadores de call center a patamares que inviabilizam o atendimento eficiente e rápido ao consumidor, mesmo quando comprovada a adoção de todas as medidas preventivas recomendadas pelas autoridades de saúde em respeito à saúde dos trabalhadores. Ex.: Municípios de Salvador, Teresina, Recife, Campo Grande, dentre outros (v. nota de rodapé nº 5). O fechamento de alguns e a redução drástica de contingente em outros inviabilizará o atendimento adequado aos usuários;*

*(iii) a proibição de circulação de transporte público intramunicipal e intermunicipal, o que impossibilita a chegada aos locais de trabalho e de atendimento dos trabalhadores indispensáveis à continuidade dos serviços de telecomunicações; e*

*(iv) o fechamento total de acessos a cidades, medida evidentemente impede a realização de reparos e trocas de equipamentos indispensáveis à prestação dos serviços em todo o país.*

*20. Naturalmente, os gestores públicos estaduais e municipais em geral têm preservado os serviços de telecomunicações e as suas atividades inerentes ou indispensáveis. No entanto, como é compreensível em um país com mais de 5600 centros de poder executivo, têm surgido uma série de medidas draconianas e prejudiciais aos serviços de telecomunicações. Nesse cenário, eventual deferimento do pedido formulado nestes autos pelo PDT pode ser entendido como uma autorização geral para que entes subnacionais possam adotar qualquer medida prejudicial aos serviços de telecomunicações, como já vem ocorrendo. Haverá risco real de colapso do sistema nacional de telecomunicações.*



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

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.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo indeferimento da medida cautelar.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

AMO