



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

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 680/DF

RELATOR: MINISTRO MARCO AURÉLIO
REQUERENTE: REDE SUSTENTABILIDADE
ADVOGADOS: LUIZ CARLOS ORMAY JUNIOR E OUTROS
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PARECER AJCONST/PGR Nº 390936/2020

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 2º, I, DO DECRETO 10.329/2020. REGULAMENTAÇÃO DA LEI 13.979/2020. MEDIDAS PARA ENFRENTAMENTO DA EPIDEMIA DE COVID-19. SERVIÇOS DE CAPTAÇÃO E DE TRATAMENTO DE ÁGUA, DE ESGOTO E DE LIXO. EXCLUSÃO DO ROL DE SERVIÇOS ESSENCIAIS. ADEQUAÇÃO À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS, A PARTIR DAS DECISÕES DO STF NA ADPF 672 E NAS ADI 6.341 E 6.343. PRESERVAÇÃO DA COMPETÊNCIA DOS DEMAIS ENTES FEDERATIVOS PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS NORMATIVAS E ADMINISTRATIVAS A GARANTIR A EXECUÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO. RISCO DE VIOLAÇÃO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS NÃO IDENTIFICADO. RETORNO GRADUAL DE ATIVIDADES E SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS.

1. A definição dos serviços e atividades essenciais para funcionamento durante a epidemia de Covid-19 (Decretos 10.282/2020 e 10.329/2020) não está no âmbito meramente regulamentar, pois reflete atuação normativa autônoma, materialmente desvinculada de ato normativo anterior e, portanto, passível de análise em controle concentrado de constitucionalidade.



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

2. A exclusão do saneamento básico do rol de serviços cujo funcionamento há de ser mantido durante a epidemia de Covid-19 não o descaracteriza como serviço essencial, sendo a norma impugnada mera adequação à repartição constitucional de competências, atribuindo-se aos entes federativos a normatização do modo como será prestado, considerados o contexto e as peculiaridades locais.

3. A ausência de indicação de localidade desguarnecida dos serviços de saneamento básico, bem como o estágio atual da epidemia, em que há retorno gradual de atividades essenciais e não essenciais, denotam a desnecessidade da previsão de tais serviços como essenciais no contexto de enfrentamento da epidemia de Covid-19.

—Parecer pelo conhecimento da ação e, desde logo, pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo partido político Rede Sustentabilidade em face do art. 2º, I, do Decreto 10.329/2020¹, que revogou os incisos VIII e IX do § 1º do art. 3º do Decreto 10.282/2020², excluindo do rol de serviços reputados

1 Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos do [Decreto nº 10.282, de 2020](#): I - os [incisos VIII, IX, XI do § 1º](#) e o [§ 8º do art. 3º](#); e II - o [art. 5º](#).

2 Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como: (...) VIII -



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

essenciais durante a epidemia de Covid-19 a captação, a distribuição e o tratamento de água, bem como a coleta e o tratamento de esgoto e de lixo.

O Decreto 10.282/2020 define serviços públicos e atividades essenciais cujo funcionamento e exercício deveriam ser mantidos mesmo durante a vigência das medidas de restrição estabelecidas, pela Lei 13.979/2020, para enfrentamento da epidemia decorrente da Covid-19.

O requerente indica como preceitos fundamentais violados o princípio da dignidade da pessoa humana e os direitos à vida e à saúde (art. 1º, III, 5º, *caput*, e 196 da CF/1988), alegadamente comprometidos pelo risco de privação do acesso à água e ao saneamento básico.

Afirma que, em período de epidemia, em que a higienização passa a ser indispensável no combate à disseminação do vírus, os serviços relativos a saneamento básico ganham importância ainda maior, sendo a sua falta fator importante para o surgimento ou o agravamento de doenças.

Ressalta que, a despeito do reconhecimento da competência dos entes municipais para legislar sobre serviços de interesse local (art. 30, I, da CF/1988), em situação de epidemia *“espera-se o Poder Executivo Federal, sem prejuízo de articulação e cooperação com os demais entes federativos, a liderança e o direcionamento das políticas públicas”*, sendo *“inconcebível a omissão da União em captação, tratamento e distribuição de água; IX - captação e tratamento de esgoto e lixo.*



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

uniformizar o entendimento [de] que o abastecimento de água potável e a coleta e tratamento de lixo é essencial e não pode ser interrompido”.

Pede, em caráter cautelar, o reconhecimento da violação dos preceitos fundamentais indicados ou, de modo subsidiário, que o Supremo Tribunal Federal “determine como parâmetro a ser seguido por todos os Municípios do País a essencialidade dos serviços de distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto e lixo”. Em caráter definitivo, postula a procedência do pedido, confirmando-se a cautelar.

O Relator, apontando “a relevância da causa de pedir e o risco, agravado em virtude da notória crise sanitária que assola o País, a repercutir no regular funcionamento de serviços públicos essenciais”, entendeu por submeter a cautelar diretamente ao Plenário do Supremo Tribunal Federal, requisitando informações da Presidência da República, assim como a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República (peça 13).

A Presidência da República apontou, preliminarmente, o caráter regulamentar do ato, não impugnável na via do controle concentrado.

No mérito, rebateu a alegação de violação de preceitos fundamentais, argumentando que a competência para adotar “medidas de polícia sanitária”, como o isolamento social, a restrição de locomoção e a definição de atividades essenciais



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

é comum entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, como confirmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.341.

Assentou que a decisão da Corte teria ensejado, além da revogação impugnada, a inserção do § 9º no Decreto 10.282/2020, que assegura expressamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a “*tomada de providências normativas e administrativas*” no âmbito de suas competências.

Concluiu que, por ser de interesse local a prestação das atividades de captação, tratamento e distribuição de água e a de captação e tratamento de lixo e de esgoto, aos entes menores caberia dispor sobre a essencialidade ou não dos serviços, atendendo às especificidades de cada região (peça 17).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar (peça 20).

Sustentou, além da natureza regulamentar do ato impugnado, que o requerente demanda atuação do STF como legislador positivo. Afirmou, na linha das informações da Presidência da República, que a compreensão do conteúdo da Lei 13.979/2020 e de seus decretos regulamentares há de considerar as decisões do STF nas ADIs 6.341 e 6.343 e na ADPF 672, que versaram sobre a distribuição de competências no contexto da epidemia de Covid-19.

Eis, em síntese, o relatório.



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

A norma impugnada tem caráter autônomo, com potencial de violar diretamente os preceitos fundamentais indicados pelo requerente. Não se trata de verificar eventual exorbitância do poder regulamentar deferido pelo art. 3º, § 9º, da Lei 13.979/2020.

A definição dos serviços essenciais para funcionamento durante a epidemia não depende da existência de ato normativo anterior, sendo os Decretos 10.282/2020 e 10.329/2020 apenas formalmente regulamentares da Lei 13.979/2020 nesse ponto.

Dito de outro modo, não é necessário, para a verificação de eventual afronta ao texto constitucional, o exame do conteúdo da lei regulamentada. O debate suscitado diz com a descaracterização, como essenciais, de serviços indispensáveis ao exercício de direitos fundamentais, diretamente afetados, em tese, pela norma revogadora impugnada, o que basta para se admitir a via escolhida pelo requerente.

Não há óbice ao conhecimento da arguição no ponto. No mérito, entretanto, o pedido há de ser indeferido.

O dispositivo impugnado revogou os incisos que estabeleciam como serviços essenciais, no contexto da epidemia, a captação, a distribuição e o tratamento de água, bem como a coleta e o tratamento de lixo e de esgoto.



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

A alteração foi promovida a partir da leitura que se fez das decisões dessa Corte na ADPF 672 e nas ADI 6.341 e 6.343, apreciadas nesse mesmo cenário excepcional, como afirmado nas informações.

Entre os vários pontos apreciados, a Corte assentou a impossibilidade de o Poder Executivo federal *“afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos (...)”*³.

A exclusão da captação, da distribuição e tratamento de água, bem como da coleta e do tratamento de esgoto e de lixo do rol de serviços reputados essenciais durante a epidemia de Covid-19, decorrente da alteração promovida pelo art. 2º, I, do Decreto 10.329/2020, no § 1º do art. 3º do Decreto 10.282/2020, embora não fosse, a rigor, contrastante com a decisão da Corte, não teve como propósito descaracterizar os serviços de saneamento básico como essenciais – e de fato não se vislumbra esse efeito –, nem importou descumprimento ou risco de violação de preceitos fundamentais.

3 Trecho da ementa da ADPF 672-MC-Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes.



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

Excluí-los do rol de serviços essenciais precedentemente previsto – rol não taxativo, note-se – não implica admitir possam ter funcionamento ou execução suspensos.

Os serviços de *“tratamento e abastecimento de água”*, bem como o de *“captação e tratamento de esgoto e lixo”* há muito integram lista que, embora em outro contexto (para garantir a sua prestação em caso de greve), os reconheceu expressamente como essenciais (art. 10, I e VI, da Lei 7.783/1989).

A essencialidade das atividades, ainda mais evidente em situação de epidemia, vincula-se à sua condição de imprescindíveis ao atendimento das *“necessidades inadiáveis da comunidade”*, estas definidas como *“aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”* (art. 11, parágrafo único, da Lei 7.783/1989).

A opção por não mais os explicitar no decreto, acertada ou não, justificou-se unicamente pelo que se entendeu ser a melhor representação da repartição constitucional de competências, sem, entretanto, o efeito nocivo vislumbrado pelo requerente.

Daí a previsão do § 9º do art. 3º do Decreto 10.282/2020, inserido pelo ato questionado:



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

Art. 3º. As medidas previstas na Lei 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º. (...)

§ 9º O disposto neste artigo não afasta a competência ou a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas competências e de seus respectivos territórios, para os fins do disposto no art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020, observadas:

I - a competência exclusiva da União para fixar as medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, referentes ao uso dos seus bens e à prestação dos serviços públicos essenciais por ela outorgados; e

II - que a adoção de qualquer limitação à prestação de serviços públicos ou à realização de outras atividades essenciais diretamente reguladas, concedidas ou autorizadas pela União somente poderão ser adotadas com observância ao disposto no § 6º deste artigo”.

Aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios atribuiu-se, assim, considerado o contexto local, a normatização do modo como funcionarão os serviços e atividades que sejam de sua competência normativa ou executória, garantindo-se poder de decisão sobre a prestação daqueles essenciais no período de crise sanitária.

Na repartição constitucional de competências, aos municípios coube “legislar sobre assuntos de interesse local”, “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” e “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (art. 30, I, II e V). No âmbito da competência comum consta a promoção da “melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” e “cuidar da saúde” (art. 23, II e IX).



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

Os serviços de captação, tratamento e distribuição de água, bem como os de saneamento básico, inserem-se entre aqueles de interesse local, em que necessária e apropriada a consideração de particularidades locais (ou regionais)⁴. É o entendimento desse Tribunal, exposto nas ADI 4.454 e 2.340:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 3º DO ART. 210-A DA CONSTITUIÇÃO DO PARANÁ, ACRESCENTADO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 24/2008. EXIGÊNCIA DE SEREM PRESTADOS OS SERVIÇOS LOCAIS DE SANEAMENTO E ABASTECIMENTO DE ÁGUA POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA SOB CONTROLE ACIONÁRIO E ADMINISTRATIVO DO ESTADO OU DO MUNICÍPIO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL: SANEAMENTO BÁSICO. INCS. I E V DO ART. 30 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(ADI 4.454, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 25.8.2020.) - grifos acrescidos

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTADO DE SANTA CATARINA. DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA POTÁVEL. LEI ESTADUAL QUE OBRIGA O SEU FORNECIMENTO POR MEIO DE CAMINHÕES-PIPA, POR EMPRESA CONCESSIONÁRIA DA QUAL O ESTADO DETÉM O CONTROLE ACIONÁRIO. DIPLOMA LEGAL QUE TAMBÉM ESTABELECE ISENÇÃO TARIFÁRIA EM FAVOR DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS. INADMISSIBILIDADE. INVASÃO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS

4 Já houve caso em que reconhecido o interesse comum entre estados e municípios na temática, como quando instituídas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões (ADI 1.842, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 16.9.2013).



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

MUNICÍPIOS, PELO ESTADO-MEMBRO. INTERFERÊNCIA NAS RELAÇÕES ENTRE O PODER CONCEDENTE E A EMPRESA CONCESSIONÁRIA. INVIABILIDADE DA ALTERAÇÃO, POR LEI ESTADUAL, DAS CONDIÇÕES PREVISTAS NO CONTRATO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO LOCAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

I - Os Estados-membros não podem interferir na esfera das relações jurídico-contratuais estabelecidas entre o poder concedente local e a empresa concessionária, ainda que esta esteja sob o controle acionário daquele.

II - Impossibilidade de alteração, por lei estadual, das condições que se acham formalmente estipuladas em contrato de concessão de distribuição de água.

III - Ofensa aos arts. 30, I, e 175, parágrafo único, da Constituição Federal.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(ADI 2.340, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.5.2013.)

– grifos acrescentados

Seguindo esse entendimento, tem-se exemplos da edição de atos normativos dos entes menores regulamentando a execução do serviço de saneamento, com a preservação de funcionamento durante a epidemia, a demonstrar não se haver consolidado o receio do requerente⁵.

De outro lado, não houve indicação concreta na petição inicial de localidade desguarnecida dos serviços de captação e distribuição de água, bem como de coleta e de tratamento de esgoto e de lixo, em virtude da edição do Decreto 10.329/2020.

⁵ São objeto de ADIs nessa Corte leis dos Estados do Rio de Janeiro e de Santa Catarina com esse teor (ADIs 6.376, 6.405 e 6.411). O raciocínio serve à afirmação de não estar demonstrada a ausência do serviço, para o qual não importa a definição de competências, se estadual ou municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No estágio atual do contexto vivenciado, em que grande parte dos serviços e atividades, públicas e privadas, essenciais e não essenciais, iniciam retorno gradual, não parece ter utilidade a invalidação do dispositivo impugnado, para repriminar o texto anterior e garantir a execução de tais serviços.

Não se tem notícia de que a captação e a distribuição de água, bem como a coleta e o tratamento de esgoto e de lixo estejam paralisados por conta das medidas de restrição impostas como medida de contenção da epidemia.

O contexto descrito afasta a necessidade do provimento buscado.

Além disso, eventual acolhimento do pleito importaria atuação do Judiciário como legislador positivo. A invalidação do preceito revogador faria voltar a ter vigência norma que, por opção política do poder competente, deixou de existir no ordenamento jurídico.

Trata-se de típica e evidente hipótese de **silêncio eloquente** que não importa em lacuna, mas em decisão de não estender o direito concedido a determinadas situações ou de não tratar de determinado instituto jurídico de outra forma. Por se tratar de opção inequívoca, não há margem a que, na via do controle concentrado de constitucionalidade, o STF decida pela inclusão de norma considerada desnecessária por quem detém o poder de normatizar.⁶

⁶ *Só se aplica a analogia quando, na lei, haja lacuna, e não o que os alemães denominam de 'silêncio eloquente', que é o silêncio que traduz que a hipótese contemplada é a única a que se aplica o preceito legal"* (RE 130.552/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 28.6.1991).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Não cabe ao Supremo Tribunal Federal, ainda que pela via do controle concentrado de constitucionalidade, alterar ato normativo para nele inserir conteúdo não desejado ou para alterar-lhe o sentido inequívoco, sob pena de violação do princípio da divisão funcional de poder (CF, art. 2º). Veja-se, por exemplo, trecho da ementa do seguinte julgado:

— *Ao Supremo Tribunal Federal, em sede de controle normativo abstrato, somente assiste o poder de atuar como legislador negativo. Não lhe compete, em consequência, praticar atos que importem em inovação de caráter legislativo, tal como a data já fixada pelo Congresso Nacional para realização de eleições municipais.*
(ADI 779-AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 11.3.1994.)

Assim, o acolhimento do pedido implicaria o Judiciário definir, por autoridade própria, atividades que seriam essenciais e insuscetíveis de paralisação no período da epidemia de Covid-19, com ingerência na atuação de outro Poder e violação do art. 2º da Constituição Federal.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento da arguição e, desde já, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente