

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
6.625 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONCALVES E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Ref. Petição STF 110.526/2020

Trata-se de pedido de tutela de urgência formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade, em face do art. 3º, *caput* e inc. VIII, do § 7º, inc. IV, do § 7º-A e, ainda, do art. 8º, todos da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Na exordial desta ADI, além de outros pedidos, o autor requer que seja dada

“[...] interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020, de modo a estender a vigência dos dispositivos contidos nos arts. 3º ao 3º-J da Lei nº 13.979/2020 (aqueles que cuidam efetivamente de disposições de trato médico e sanitário de modo mais direto) até que os Poderes Legislativo e Executivo decidam sobre o tema, sendo a extensão aqui pleiteada limitada ao dia 31/12/2021 ou até o término da emergência internacional de saúde decorrente do coronavírus, em decisão da Organização Mundial de Saúde, o que ocorrer por último, superando-se os prazos gerais previstos na Lei nº 6.360, de 1976, com a redação dada pela Lei nº 13.411, de 2017” (pág. 23 da inicial).

No dia 18/12/2020, determinei a aplicação do rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999 (documento eletrônico 15).

ADI 6625 MC / DF

Posteriormente, diante da aproximação do fim da vigência da Lei nº 13.979/2020, o partido atravessou nova petição nos autos para, em complemento à inicial, requerer sejam mantidos em vigor os arts. 3º ao 3º-J do referido diploma legal, até o término da apreciação da Medida Provisória 1.003/2020, cuja prazo de apreciação expira em 3/3/2021 (documento eletrônico 22).

Para tanto, assevera que

“[...] a vinculação original da vigência da Lei nº 13.979, de 2020, era ao ‘estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019’, o que só foi alterado por razões estritamente técnicas, de natureza orçamentário-financeira, conforme relatório apresentado pelo relator na Câmara dos Deputados pela aprovação de projeto de lei de conversão decorrente da Medida Provisória nº 926, de 2020.

Até por isso, os pedidos da presente ação se restringem a dispositivos da Lei nº 13.979, de 2020, que não possuem impacto orçamentário-financeiro, respeitando plenamente o deliberado pelos Congressistas durante a apreciação da Medida Provisória nº 926, de 2020” (págs. 1-2 do documento eletrônico 22).

É o brevíssimo relatório. Decido.

A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, a qual “dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, estabeleceu, de modo inusitado, em seu derradeiro artigo, que ela “vigoraré enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020” (art. 8º).

O referido Decreto Legislativo nº 6/2020, por sua vez, reconheceu o estado de calamidade pública no País, para fins exclusivamente fiscais,

ADI 6625 MC / DF

com efeitos até 31 de dezembro de 2020 (art. 1º), nos termos de solicitação do Presidente da República, encaminhada ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Em face da proximidade da perda de vigência do Decreto Legislativo nº 6/2020, a qual, como se viu, está atrelada a da Lei nº 13.979/2020, três projetos de prorrogação do prazo de validade daquele primeiro diploma normativo foram protocolados no Congresso Nacional: dois no Senado Federal, sendo um de iniciativa do Senador Rogério Carvalho (PDL nº 565/2020)¹ e outro do Senador Alessandro Vieira (PDL 545/2020),² além de um terceiro na Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Paulo Teixeira (DPL 566/2020),³ todos ainda pendentes de apreciação.

Ora, a Lei nº 13.979/2020, com o propósito de enfrentar de maneira racional e tecnicamente adequada o surto pandêmico, permitiu que as autoridades adotassem, no âmbito das respectivas competências, determinadas medidas profiláticas e terapêuticas, dentre as quais sobressaem as seguintes: isolamento, quarentena, restrição à locomoção, uso de máscaras, exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação, investigação epidemiológica, tratamentos médicos específicos, requisição de bens e serviços, exumação, necropcia, cremação e manejo de cadáveres (art. 3º, I, II, III, III-A, IV, V, VI e VII).

E previu mais: “a autorização excepcional e temporária para importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área da saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate da pandemia, desde que [...]” registrados em pelo menos uma de quatro

1 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/146058>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2020.

2 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145876>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2020.

3 Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2267693>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2020.

ADI 6625 MC / DF

autoridades sanitárias estrangeiras que indica, “autorizados à distribuição comercial nos respectivos países” (art. 3º, VIII).

Ainda de acordo com a referida Lei, essas medidas somente podem ser implementadas pelas autoridades “com base em evidências científicas e em análises estratégicas”, assegurados, sempre, o direito à informação e ao tratamento gratuito, bem assim “o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas” (art. 3º, §§ 1º e 2º, I, II e III).

O Supremo Tribunal Federal, em diversas decisões prolatadas ao longo do corrente ano, entendeu que tais medidas são compatíveis com a Constituição, podendo ser adotadas pelas autoridades dos três níveis político-administrativos da Federação, respeitadas as esferas de competência que lhes são próprias (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator do acórdão Min. Edson Fachin; ADI 6.343-MC-Ref/DF, redator do acórdão Min. Alexandre de Moraes; ADPF 672/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e ADIs 6.362/DF, 6.587/DF e 6.586/DF, de minha relatoria), sendo certo que estas corresponderam plenamente às expectativas, revelando-se essenciais ao enfrentamento da Covid-19.

Sim, porque a Carta Magna estabelece que, ao lado da União, cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios assegurar aos seus administrados os direitos fundamentais à vida e à saúde contemplados nos arts. 5º, 6º e 196 do texto constitucional. O direito à vida, é escusado dizer, corresponde ao direito, universalmente reconhecido à pessoa humana, de viver e permanecer vivo, livre de quaisquer agravos, materiais ou morais, significando, especialmente, sob pena de ficar esvaziado de seu conteúdo essencial, o direito a uma “existência digna”, conceito mencionado no art. 170 de nossa Lei Maior. Já a saúde, de acordo com o acima citado art. 196, “é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário

ADI 6625 MC / DF

às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. No tocante a tais valores, os constituintes de 1988 prestaram homenagem à antiga máxima do direito público romano segundo a qual *salus populi suprema lex esto*.⁴

Voltando à Lei objeto da presente ação, vale lembrar que sanitaristas, epidemiologistas e infectologistas nacionais e estrangeiros, como é público e notório, assim como a própria Organização Mundial de Saúde,⁵ têm recomendado enfaticamente a adoção e manutenção de medidas preventivas e curativas semelhantes às aquelas previstas na Lei nº 13.979/2020, como providências cientificamente comprovadas para debelar ou, quando menos, retardar o avanço devastador do novo coronavírus.

Ocorre que a pandemia, longe de ter arrefecido o seu ímpeto, na verdade dá mostras de encontrar-se em franco recrudescimento, aparentando estar progredindo, inclusive em razão do surgimento de novas cepas do vírus, possivelmente mais contagiosas.⁶ E o que é pior: segundo dados atualizados semanalmente pela Organização Mundial de Saúde, o mundo contabilizou, em 21 de dezembro de 2020, 75.6 milhões de infectados e 1.6 milhões de mortos, enquanto a Organização Pan-Americana de Saúde computava 28.5 milhões de infectados e 753 mil mortos nas Américas.⁷ No Brasil, o consórcio de veículos de imprensa que elabora estatísticas sobre evolução da doença, com base em dados das secretarias estaduais de saúde, apurou que, em 28 de dezembro de 2020, chegou-se ao impressionante total de 7.5 milhões de infectados e 191.6 mil

4 “Seja a salvação do povo a lei suprema”, expressão empregada pelo advogado, escritor e político romano Marco Túlio Cícero em seu *De Legibus* (livro III, parte III, sub. VIII).

5 Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2020.

6 Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/12/24/estudo-afirma-que-nova-cepa-de-covid-19-e-entre-50percent-a-74percent-mais-contagiosa.ghtml>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2020.

7 Disponível em: <<https://www.who.int/publications/m/item/weekly-operational-update-on-covid-19---21-december-2020>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2020.

ADI 6625 MC / DF

mortos.⁸

Pois bem. Goffredo Telles Junior, ao estudar o fenômeno da vigência das leis, no plano doutrinário, ensina que o seu término ocorre ou por autodeterminação ou por revogação. Esta última se dá quando uma lei posterior revoga a anterior. É o que normalmente acontece no dia-a-dia legislativo. Já a situação sob exame nestes autos enquadra-se na segunda hipótese, desdobrável em distintos casos, dentre os quais se destaca o fim da vigência resultante “da volta à normalidade de uma situação de crise, conjuntura anormal que a lei acudiu com medidas de exceção”.⁹ A título exemplificativo, cita “a lei sobre providências especiais, para um estado de emergência ou de calamidade pública”. Assim, conclui que: “Superada a crise, as medidas de exceção deixam de ser necessárias: a própria lei as suprime, e sua vigência se exaure”.¹⁰

No mesmo sentido, Tércio Sampaio Ferraz Junior, ao debruçar-se sobre o tema, assenta que uma norma pode perder a validade por caducidade, sem que tenha de ser necessariamente revogada.¹¹ Isso ocorre pela superveniência de uma razão temporal, tipicamente quando ela deixa de existir ao término de seu prazo de vigência, ou de uma condição de fato, *verbi gratia* quando uma lei “editada para fazer frente à calamidade que, deixando de existir, torna inválida a norma”.¹² Na sequência, porém, adverte:

“Em ambas as hipóteses, a superveniência da situação terminal é prevista na própria norma. Mas, do ângulo da decidibilidade, há diferença: quando a condição é um dado

8 Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/12/28/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-28-de-dezembro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>>. Acesso em 29 de dezembro de 2020.

9 TELLES JUNIOR, Goffredo. *Iniciação na Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 204-205.

10 *Idem*, p. 205.

11 FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*, 8a ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 165.

12 *Idem, loc. cit.*

ADI 6625 MC / DF

certo (uma data) não há o que discutir. Quando envolve imprecisão, exige argumentação (por exemplo: quando deixa de existir a calamidade prevista, com todas as suas sequelas?)”.¹³

Na espécie, embora a vigência da Lei nº 13.979/2020, de forma tecnicamente imperfeita, esteja vinculada àquela do Decreto Legislativo nº 6/2020, que decretou a calamidade pública para fins exclusivamente fiscais, repita-se, vencendo em 31 de dezembro de 2020, não se pode excluir, neste juízo precário e efêmero, próprio da presente fase processual, a conjectura segundo a qual a verdadeira intenção dos legisladores tenha sido a de manter as medidas profiláticas e terapêuticas extraordinárias, preconizadas naquele diploma normativo, pelo tempo necessário à superação da fase mais crítica da pandemia, mesmo porque à época de sua edição não lhes era dado antever a surpreendente persistência e letalidade da doença.

Tal fato, porém, segundo demonstram as evidências empíricas, ainda está longe de materializar-se. Pelo contrário, a insidiosa moléstia causada pelo novo coronavírus segue infectando e matando pessoas, em ritmo acelerado, especialmente as mais idosas, acometidas por comorbidades ou fisicamente debilitadas. Por isso, a prudência - amparada nos princípios da prevenção e da precaução,¹⁴ que devem reger as decisões em matéria de saúde pública - aconselha que as medidas excepcionais abrigadas na Lei nº 13.979/2020 continuem, por enquanto, a integrar o arsenal das autoridades sanitárias para combater a pandemia.

Em face do exposto, defiro parcialmente a cautelar requerida, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela Lei 14.035/2020, a fim de excluir de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos arts. 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E,

13 *Idem, loc. cit.*

14 O primeiro tem incidência nas hipóteses de certeza (relativa) de danos e riscos, ao passo que o princípio da precaução, diversamente, tem incidência nas hipóteses de riscos e danos incertos.

ADI 6625 MC / DF

3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J, inclusive dos respectivos parágrafos, incisos e alíneas.

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 30 de dezembro de 2020

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator