

## MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 39.871 DISTRITO FEDERAL

**RELATOR** : MIN. ROBERTO BARROSO  
**RECLTE.(S)** : UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
**RECLDO.(A/S)** : JUIZ FEDERAL DA 1ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO ESTADO DO AMAZONAS  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**RECLDO.(A/S)** : RELATOR DO AI Nº 1008364-75.2020.4.01.0000  
DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS  
**BENEF.(A/S)** : DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO  
AMAZONAS  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DO  
AMAZONAS  
**BENEF.(A/S)** : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO  
**PROC.(A/S)(ES)** : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

### DECISÃO:

***Ementa:*** DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR EM RECLAMAÇÃO. COMPETÊNCIA PARA ESTABELECEMEDIDAS DE COMBATE AO COVID-19.

1. Reclamação contra decisão judicial que, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 3º, inc. VI, da Medida Provisória nº 926/2020, reconheceu a validade de decreto estadual que proibiu o transporte fluvial de passeio no Estado do Amazonas como medida de combate à pandemia da COVID-19.

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que somente o litígio entre entes políticos com

potencialidade de desestabilizar o pacto federativo se sujeita à competência originária prevista no art. 102, I, *f*, da CF/1988. A hipótese dos autos, contudo, configura conflito pontual no exercício de competências legislativas concorrentes e político-administrativas comuns. Desse modo, em cognição sumária, não se vislumbra a alegada usurpação da competência desta Corte.

3. No entanto, a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 3º, VI, da Medida Provisória nº 926/2020 afronta as decisões liminares proferidas pelo Min. Marco Aurélio nas ADIs 6.341-MC e 6.343-MC, em que se reconheceu a validade da legislação federal.

4. Isso, porém, não parece alterar o resultado prático a que chegou o juízo reclamado. O art. 3º, VI, *b*, e §§ 8º e 10, da Lei nº 13.979/2020 exigem a recomendação da ANVISA e a articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador caso a medida restritiva afete serviço ou atividade essencial. A decisão reclamada evidencia, no entanto, a omissão da agência reguladora e destaca que a proibição imposta pelo decreto estadual abrange apenas o transporte fluvial para fins de passeio, que não possui caráter essencial.

5. Medida cautelar parcialmente deferida.

## RCL 39871 MC / DF

1. Trata-se de reclamação proposta pela União em face de decisão liminar proferida pela 1ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, nos autos da ação civil pública nº 1005228-73.2020.4.01.3200, que foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 1008364-75.2020.4.01.0000. A decisão reclamada, declarando incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 3º, VI, da Medida Provisória nº 926/2020, reconheceu a validade do Decreto estadual nº 42.087/2020, que proibiu o transporte fluvial de passeio no Estado do Amazonas como medida de combate à pandemia da COVID-19.

2. A reclamante defende que a matéria debatida tem o condão de desestabilizar o pacto federativo, de modo que, nos termos do art. 102, I, *f*, da Constituição, seria da competência do Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento da ação civil pública em referência. Ressalta que o STF reconheceu, em outros casos, a sua competência originária para analisar conflitos entre a União e Estados-membro ocasionados durante a pandemia do COVID-19 (cita a ACO 3.359 MC, Rel. Min. Marco Aurélio; a ACO 3.375-MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes; e a ACO 3.364-TP, Rel. Min. Cármen Lúcia). Alega, assim, a usurpação da competência desta Suprema Corte, uma vez que a demanda de origem tramita na Justiça Federal.

3. Sustenta, ademais, violação à autoridade das decisões cautelares proferidas pelo Min. Marco Aurélio nas ADIs 6.341 e 6.343. Afirma que *“as decisões reclamadas distanciam-se das decisões adotadas no âmbito das ADI’s nº 6.141 e nº 6.343, na medida em que, ao declarar a inconstitucionalidade incidental do art. 3º, inciso VI, da MP 926/2020, terminou por atribuir ao Estado do Amazonas a competência exclusiva no trato das medidas de contenção à pandemia, haja vista que determinou a aplicação do Decreto Estadual nº 42.087 sem a necessidade de observância do disposto no ato normativo editado pelo Governo Federal”*.

4. Em caráter liminar, pede a suspensão imediata dos efeitos das decisões reclamadas, assim como do trâmite do Agravo de Instrumento nº 1008364-75.2020.4.01.0000 e do processo originário nº 1005228-73.2020.4.01.3200.

5. **É o relatório. Decido o pedido liminar.**

6. A hipótese discutida nestes autos envolve conflito de competências entre União e Estado do Amazonas para adotar medidas de combate à pandemia da COVID-19. O Governador do Estado, em observância às recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde (MS), editou o Decreto nº 42.087/2020, determinando, dentre outras medidas, a suspensão do serviço de transporte fluvial de passageiros, nos seguintes termos:

“Art. 1.º Sem prejuízo de todas as determinações constantes dos Decretos n.ºs 42.061, de 16 de março de 2020, 42.063, de 17 de março de 2020 e 42.085, de 18 de março de 2020, **ficam suspensas**, pelo prazo de 15 (quinze) dias:

[...]

III – **os serviços de transporte fluvial de passageiros**, operados por embarcações de pequeno, médio ou grande porte, de qualquer natureza, dentro dos limites territoriais do Estado do Amazonas, **ressalvados os casos de emergência e urgência**, a serem definidos pela Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados e Contratados do Estado do Amazonas – ARSEPAM”. (grifou-se)

7. Posteriormente, a Presidência da República publicou a Medida Provisória nº 926/2020, alterando a Lei nº 13.979/2020, que versa sobre a adoção de providências para combate ao novo coronavírus (COVID-19):

“Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘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”.** (grifou-se)

8. Em decorrência da publicação da Medida Provisória nº 926/2020, as Defensorias Públicas da União e do Estado do Amazonas propuseram, em conjunto, a ação civil pública nº 1005228-73.2020.4.01.3200 em face da União, noticiando que, em razão da “*medida de âmbito federal, a Marinha do Brasil passou a entender que não deveria mais atender ao que fora determinado no mencionado Decreto nº 42.087/2020 e decidiu por autorizar o livre fluxo de passageiros no Estado*”. A 1ª Vara Federal

da Seção Judiciária do Estado do Amazonas, em decisão mantida pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, deferiu a liminar nos seguintes termos (doc. 3):

“Por todo o exposto, acolho os pedidos liminares formulados pela Defensoria Pública da União e do Estado do Amazonas para os fins abaixo especificados em capítulos

**I. DECLARO incidentalmente inconstitucional o inciso VI, do art. 3.º, da Medida Provisória n. 926, de 20 de março de 2020, por se tratar de medida desproporcional com a realidade fática do interior do Estado do Amazonas.**

**II. DECLARO PERMANECER a omissão da ANVISA no âmbito do Estado do Amazonas, seja porque a Nota Técnica não contempla a realidade local, seja porque não existe equipe de fiscalização nos portos do Amazonas (o item 48 da Nota Técnica não está sendo cumprido pela própria ANVISA, sendo essa constatação fato público e notório no estado), sendo completamente ineficaz a mera colocação de recomendações de lavar as mãos e passar álcool gel, uma vez que o transporte de passageiros em barcos de passeio é caracterizado por aglomerações. de modo que DETERMINO o imediato cumprimento do DECRETO N.º 42.087 do Governador do Estado do Amazonas por parte da Marinha do Brasil, com fiscalização da proibição do transporte fluvial de passeio de passageiros no Estado do Amazonas.**

**III. DETERMINO o imediato cumprimento do DECRETO N.º 42.087 do Governador do Estado do Amazonas com a parceria da Marinha do Brasil no Estado - mediante a costumeira fiscalização de excelência que vem desenvolvendo - da proibição do transporte fluvial de PASSEIO de passageiros no Estado do Amazonas, ficando autorizado aos órgãos públicos de todas as esferas esclarecer à população que não é momento de passeios, festas, piqueniques ou pescarias em barcos recreios, lanchas, voadeiras, iates, ou quaisquer embarcações - situação essa de aglomeração que pode gerar extermínio de toda a população, podendo ser também**

caracterizado o genocídio de povos indígenas por contaminação de COVID19.

IV. A presente ação não proíbe a circulação de polícias, agentes de saúde, transporte de carga, não alcançando qualquer restrição de serviços essenciais assim declarados pelas normas estaduais e federais, ficando expressamente consignado que não haverá prejuízos de saúde, segurança, vida digna à população do interior.

V. Ficam as Defensorias Públicas requerentes autorizadas a dar plena publicidade e concretude à presente decisão, em caráter de parceria com a marinha do brasil e polícias rodoviária, federal, militar e civil". (grifou-se)

9. Há duas questões em debate nesta reclamação: (i) a alegada usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal para dirimir litígios entre entes federados; e (ii) a suposta ofensa às decisões liminares proferidas pelo Min. Marco Aurélio nas ADIs 6.341-MC e 6.343-MC.

10. Quanto ao primeiro ponto, embora o Estado do Amazonas tenha requerido o seu ingresso na ação civil pública originária, isso não basta para atrair a competência do Supremo Tribunal Federal. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a simples presença da União e de Estado-membro em polos distintos da ação não é suficiente para a aplicação do art. 102, I, *f*, da Constituição Federal. Somente o litígio entre entes políticos com potencialidade de desestabilizar o pacto federativo se sujeita à competência originária do Supremo Tribunal Federal. A hipótese dos autos, contudo, configura conflito pontual no exercício de competências legislativas concorrentes e político-administrativas comuns. Nesse sentido, veja-se o seguinte precedente:

“COMPETÊNCIA – DEFINIÇÃO. A definição da competência concernente à ação proposta decorre das balizas objetivas e subjetivas da lide. COMPETÊNCIA – ALÍNEA “F” DO INCISO I DO ARTIGO 102 DA CONSTITUIÇÃO

## RCL 39871 MC / DF

FEDERAL. Não se enquadra, na previsão constitucional, o processamento e o julgamento de ação na qual, embora figurem como partes adversas Estado-membro e União, a contenda não revele em xeque a unidade e a harmonia inerentes ao pacto federativo”. (RE 664.206 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio)

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. EXPLORAÇÃO DE LOTERIAS. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE CONFLITO FEDERATIVO. ARTIGO 102, INCISO I, ALÍNEA F, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA: INTERPRETAÇÃO ESTRITA. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO” (Rcl 6.235-AgR, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia)

11. Desse modo, em cognição sumária, não vislumbro a alegada usurpação da competência desta Corte.

12. Passo, então, ao exame da alegação de violação à autoridade das decisões proferidas nas ADIs 6.341-MC e 6.343-MC, ambas de relatoria do Min. Marco Aurélio.

13. Em cognição sumária, entendo que a decisão reclamada, ao declarar incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 3º, VI, da Medida Provisória nº 926/2020, acabou por violar as decisões cautelares proferidas nas ADIs 6.341-MC e 6.343-MC, nas quais se reconheceu a validade da legislação federal. O Ministro Marco Aurélio, relator das ações diretas, assinalou na primeira delas 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 [leia-se Lei nº 13.979/2020], não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios”*. Após, na segunda demanda, afirmou que se revela *“inviável emprestar ênfase maior ao critério da descentralização do poder, deixando a cargo de cada Estado restringir ou não a locomoção entre os Municípios”*. É possível extrair das referidas decisões que o art. 3º, VI, da Medida Provisória nº



## RCL 39871 MC / DF

926/2020 permanece eficaz, mas não impede a entes regionais e locais a prática de atos inseridos na sua esfera de competência.

14. Não obstante isso, o reconhecimento da validade da norma federal em análise não parece alterar o resultado prático a que chegou o juízo reclamado, sobretudo em razão do disposto no art. 3º, inc. VI, *b*, e §§ 8º e 10, da Lei nº 13.979/2020 (com a redação dada pela MP nº 926/2020). Esses dispositivos estabelecem que as autoridades poderão implementar medida de restrição excepcional e temporária de locomoção intermunicipal, *conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)*; e que, nessa hipótese, se afetarem a execução de *serviços públicos e atividades essenciais*, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. A decisão reclamada evidencia, no entanto, a omissão da agência reguladora quanto ao transporte fluvial e destaca que a medida imposta no decreto estadual não afeta serviços públicos e atividades essenciais. Confira-se (doc. 3):

“Na sua resposta, a União deixou claro que as medidas de combate à pandemia da COVID-19, de acordo com a Nota Técnica emitida pela ANVISA, não há qualquer medida voltada à suspensão do transporte fluvial de passageiros.

Observo que a ANVISA limitou-se a expedir recomendações de limpeza e cuidados básicos para as administradoras portuárias, consignatários, locatários ou arrendatários; para prestadores de serviço; para empresas e embarcações de transporte de passageiros - linhas marítimas ou fluviais regulares - embarcações fluviais, ferry boats, barcas, balsas e catamarãs; para embarcações de esporte e recreio, veleiros e iate e para equipes de fiscalização sanitária nos portos.

A NOTA TÉCNICA Nº 47/2020/SEI/GIMTV/GGPAF/DIRE5/ANVISA tão somente deu recomendações genéricas, como por exemplo para os trabalhadores e servidores portuários, no sentido de frequente

higienização das mãos com água e sabonete; ou quando as mãos não estiverem visivelmente sujas, pode ser utilizado gel alcoólico para a limpeza.

Ocorre que a COVID19 já chegou nos interiores do Amazonas. Um morador do município de Parintins veio a óbito. Indígena da etnia MARUBO já foi contaminado e um médico que presta serviço no DSEI do Alto Solimões já tornou pública a sua contaminação.

No dia de hoje, 28 de março de 2020, o transporte fluvial de passageiros está completamente liberado, não havendo um único servidor da ANVISA fiscalizando seja a sua própria NOTA TÉCNICA 47, seja a existência de sabonete ou álcool gel 70 nas embarcações conhecidas na Amazônia como recreios.

O porto da CEASA, nesse momento, já enfrenta fila de dezenas de pessoas buscando passeios. A situação é literalmente de calamidade pública. Mas não aquela calamidade meramente jurídica, que consta formalmente nas normas dos homens públicos e nos livros de Direito. Trata-se da calamidade cotidiana, que tem o potencial forte de causar contaminação em massa e exterminar toda a população do interior do Amazonas, tendo sido publicado pela imprensa local a existência de apenas dois ventiladores pulmonares em funcionamento no interior do Amazonas.

Nesse sentido, não será uma NOTA TÉCNICA cujo conteúdo tão somente recomenda cuidados que irá frear a contaminação da COVID19 no Amazonas e seu interland.

Por outro lado, não há que se falar em proibição de tráfego de mercadorias, de serviços essenciais ou da própria Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Polícia Militar, Polícia Civil no Estado ou de qualquer servidor público a serviço da sua essencialidade inerente. Note-se que de toda a leitura integral da \nota TÉCNICA 47 não há uma particularidade para o Amazonas.

Quanto à competência da \união para legislar sobre restrições de transportes, observo que a norma constitucional não fez proibição em casos de Pandemia. Isso porque a

Constituição em vigor é de 1988 e a última pandemia teria ocorrido entre a década de 1910 a 1920. O legislador originário, portanto, não se preocupou em proibir os governadores de administrar o seus respectivos Estados em caso de pandemia. E não o fez porque seria uma imprudência injustificada, da feita que quem está perto do povo em casos de calamidade público é o governo local.

Dessa forma, devem prevalecer os decretos estaduais que restringem em parte a circulação de pessoas em embarcações para fins de passeio mas mantém serviços essenciais e transportes de carga”.

15. Assim, ainda que se reconheça a competência da ANVISA para estabelecer as recomendações quanto à restrição à locomoção intermunicipal, isso não significa que a sua omissão não possa ser objeto de controle judicial. Também não se pode impedir o Estado de atuar quando se verifica inércia da agência reguladora.

16. Além disso, o provimento judicial reclamado é expresso em proibir apenas o transporte fluvial de *passeio* - isto é, para fins recreativos - no Estado do Amazonas. A redação do decreto estadual, por sua vez, se refere à transporte fluvial *de passageiros*, excepcionando, porém, as hipóteses de emergência e urgência. Com isso, entendo que a medida adotada pelo governo local não afeta a execução de *serviços públicos e atividades essenciais*, dentre os quais se insere o transporte de profissionais que neles atuam, como por exemplo, os médicos, enfermeiros, garis, seguranças, agentes funerários, pessoas que participam da cadeia de reabastecimento de produtos alimentícios, dentre outros.

17. Desse modo, com exceção da inconstitucionalidade incidental declarada, o ato reclamado é compatível com as decisões cautelares proferidas pelo Min. Marco Aurélio nas ADIs 6.341-MC e 6.343-MC.

18. Reputo igualmente presente o *periculum in mora*, tendo em vista a urgência na adoção de medidas necessárias ao combate à pandemia da COVID-19.

19. Diante do exposto, com base do art. 932, II, do CPC/2015, **defiro em parte o pedido cautelar**, para suspender os efeitos da decisão reclamada apenas no que diz respeito à declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 3º, VI, da Medida Provisória nº 926/2020. Considero, porém, que tal comando não afeta o resultado prático do ato impugnado, permanecendo válida a proibição ao transporte fluvial para fins de passeio no Estado do Amazonas.

20. Notifique-se a autoridade reclamada para: (i) prestar as informações no prazo legal, devendo esclarecer o exato sentido da expressão “transporte fluvial de PASSEIO” empregada na decisão reclamada; e (ii) intimar a parte beneficiária do ato reclamado acerca dessa decisão, para que, querendo, impugne o pedido, nos autos da presente reclamação.

Publique-se. Comunique-se.

Brasília, 6 de abril de 2020.

Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO

Relator