

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Conforme minucioso relatório, que acolho, trata-se de julgamento conjunto de duas ações diretas de inconstitucionalidade propostas pela Rede Sustentabilidade (ADI 6.421) e pelo Partido Democrático Trabalhista - PDT (ADI 6.428), tendo por objeto, no todo, a Medida Provisória (MP) n. 966/2020, o art. 28 do Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), com a redação dada pela Lei n. 13.655/2018, e os arts. 12 e 14 do Decreto Federal n. 9.830/2019.

O eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, votou no sentido de julgar prejudicadas as ações quanto à MP nº 966/2020. Isso por que a medida provisória teve seu prazo de vigência encerrado em 10 de setembro de 2020, conforme Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n. 123/2020.

Na parte conhecida, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Propôs, ainda, a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente; 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.”

Peço vênia para divergir, pontualmente, do eminente Relator, com relação ao dispositivo proposto, na parte em que julga prejudicadas as ações quanto à MP n. 996/2020.

De fato, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de reconhecer a perda do objeto de ações de controle de constitucionalidade quando há a revogação da norma impugnada. Nesse sentido, *vide* ADI 6416 AgR/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno,

Dje de 4/5/202; e ADPF 717 AgR/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe de 8/11/2022.

No presente caso, todavia, cumpre rememorar que fora deferida medida cautelar, por decisão do Plenário, em julgamento de 21/5/2020, para dar interpretação conforme à Constituição aos arts. 1º e 2º, da MP n. 966/2020, nos termos dos itens 4 e 5 da ementa do julgado:

“4. Cautelar parcialmente deferida, para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, **no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, leva-se em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de standards, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.**

5. Confere-se, igualmente, interpretação conforme a Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, **a autoridade a quem compete decidir deve exigir que a opinião técnica trate expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.**” (documento eletrônico 28, p. 2)

Naquela ocasião, o Supremo Tribunal Federal fixou, ainda, as seguintes teses sobre a interpretação e aplicação dos dispositivos da MP n. 966/2020:

“1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou

(ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.” (documento eletrônico 28, p. 2)

Como se verifica do julgado, houve importante pronunciamento desta Suprema Corte sobre a adequada interpretação a ser dada aos comandos normativos precitados. E tais normas produziram efeitos concretos no período de vigência da medida provisória, em tema de elevada relevância para a gestão pública do país, no período grave de enfrentamento da pandemia da covid-19.

Entendo, portanto, ser o caso de preservar os efeitos da medida cautelar deferida, a partir da sua concessão até o encerramento da vigência da MP n. 966/2020 (art. 11, § 1º, da Lei n. 9.868/1999), ainda que sejam julgadas prejudicadas as ações diretas de inconstitucionalidade, em virtude da não conversão da medida provisória em lei.

Parece-me que a manutenção dos efeitos da medida cautelar representa providência fundamental para preservar a segurança jurídica no caso concreto, sobretudo porque a decisão colegiada deste Supremo Tribunal Federal fixou balizas e diretrizes de atuação dos gestores em matéria extremamente sensível e relevante.

Registro que, em caso análogo, o eminente Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, julgou prejudicada ação direta de inconstitucionalidade, em virtude do exaurimento do ato normativo impugnado, mas manteve, em decisão monocrática, os efeitos da cautelar no período em que vigeu.

A decisão foi objeto de agravo pela parte autora, que buscava ampliar, no tempo, os efeitos da decisão cautelar. Negou-se provimento ao recurso, constando no voto o seguinte trecho:

“4. Com a alteração substancial dos dispositivos impugnados, também cessaram os efeitos da medida cautelar anteriormente deferida. **No entanto, por conta da decisão cautelar e com base no princípio da segurança jurídica, foram mantidos seus efeitos no período em que esteve em curso pela decisão monocrática impugnada pelo agravante.** Relembro que a medida cautelar foi deferida com eficácia *ex nunc*, nos termos do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999.” (ADI 4389 AgR/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe de 05/11/2018 - grifei)

Naquele caso, portanto, o Plenário optou por manter os efeitos da medida cautelar, nos exatos termos da decisão monocrática, tal como ora proponho.

Nesse sentido, dirijo, respeitosamente, do eminente Relator, na parte dispositiva relacionada à MP n. 966/2020, tão somente para ressalvar, no tempo, os efeitos da decisão cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal, permitindo o manejo, por exemplo, de eventual reclamação constitucional com amparo na decisão.

Na parte conhecida, acompanho integralmente o Relator, que declarou a constitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos artigos 12 e 14 do Decreto Federal n. 9.830/2019.

Destaco, ademais, que compartilho do entendimento de que a alteração promovida na LINDB em nada viola o art. 37, § 6º, da Constituição Federal, mas apenas confere densidade normativa ao dispositivo, ao prever que o agente público responderá pessoalmente por

suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou grosseiro. Não se trata aqui de estabelecer um salvo-conduto geral para os gestores públicos, que permanecem sujeitos ao regime de responsabilização em diferentes instâncias, mas apenas de calibrar a responsabilidade civil e administrativa, prestigiando a atuação de gestores honestos.

Posto isso, divirjo, pontualmente, do eminente Relator, na parte relativa à MP n. 966/2020, para julgar prejudicadas as ações diretas de inconstitucionalidade, mas ressalvar os efeitos da medida cautelar deferida até o fim da vigência da medida provisória e, na parte conhecida, acompanho, na totalidade, o voto de V. Exa.

É como voto.