

27/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. GILMAR MENDES
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
ADV.(A/S)	: FERNANDA CALDAS GIORGI
ADV.(A/S)	: LUCIANA LUCENA BAPTISTA BARRETTO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO DO GOVERNO FEDERAL NO QUE CON CERNE AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19. MATÉRIA ENFRENTADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM OUTROS PROCESSOS OBJETIVOS. PERDA DO OBJETO.

1. O tema objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental foi devidamente abordado pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeros outros processos objetivos, com a determinação de medidas concretas e apropriadas para cada problema ou inação, permitindo o saneamento da inequívoca omissão sistemática do Governo Federal.

2. O contexto fático que servia como pano de fundo dos pedidos formulados nas petições iniciais não subsiste. As estatísticas da pandemia retrocederam e a vacinação da população permitiu o retorno das atividades à quase normalidade, reforçando o prejuízo da arguição, ressaltada a possibilidade de mudanças no cenário fático aqui delineado ensejarem o ajuizamento de novas ações voltadas ao escrutínio da atuação estatal, função por excelência da jurisdição constitucional, da qual esta Corte jamais se furtou.

3. Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada prejudicada.

ADPF 822 / DF

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Rosa Weber, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, reconhecer a perda de objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito (artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil) , nos termos do voto do Redator para o acórdão.

Brasília, Sessão Virtual de 17 a 24 de março de 2023.

Ministro GILMAR MENDES

Redator para o acórdão

Documento assinado digitalmente

03/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. GILMAR MENDES
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO (01441/A/DF, 52504A/GO, 103250/SP)
ADV.(A/S)	: FERNANDA CALDAS GIORGI (43404/DF, 184349/SP)
ADV.(A/S)	: LUCIANA LUCENA BAPTISTA BARRETTO (39113/DF, 229762/SP)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Hazenclever Lopes Cançado Júnior:

Central Única dos Trabalhadores – CUT, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB, Nova Central Sindical dos Trabalhadores – NCST, União Geral dos Trabalhadores – UGT, Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT – CNM/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT – CNTSS/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS, Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT – Contracs/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores Públicos Municipais – Conatram, Associação Brasileira da Rede Unida, Associação Brasileira de Enfermagem

ADPF 822 / DF

– Aben, Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – Abong, Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – Cebes, Federação Nacional dos Farmacêuticos – Fenafar, Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – Morhan e Sindicato dos Servidores do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Unasus Sindical ajuizaram arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de concessão de liminar, tendo como objeto atos comissivos e omissivos da União, relativamente à saúde pública, a revelarem estado de coisas inconstitucional.

Ressaltam a legitimidade, aludindo aos artigos 103, inciso VIII, da Constituição Federal e 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999. Enfatizam a representatividade. Sublinham as atribuições da central sindical – artigo 1º da Lei nº 11.648/2008. Realçam participação no Conselho Nacional de Saúde. Afirmam cabível a arguição, levando em conta a inexistência de outro meio adequado à solução da controvérsia. Citam precedentes.

Apontam contrariados os preceitos fundamentais envolvendo a vida e a saúde – artigos 5º, cabeça, 6º, 23, inciso II, 24, inciso XII, 194, 196 a 198, 227 e 230 da Constituição Federal.

Remetem ao julgamento da medida acauteladora na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347, da relatoria de Vossa Excelência, acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 19 de fevereiro de 2016, na qual assentado o estado de coisas inconstitucional em relação ao sistema penitenciário. Sublinham a atuação do Supremo determinando à Administração Pública a adoção de providências.

Frisam que o planejamento e a coordenação de políticas e ações, no campo da saúde, cabem ao Governo Federal. Salientam a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos

ADPF 822 / DF

Municípios para implementarem, observado o interesse local, medidas sanitárias previstas na Lei federal nº 13.979/2020 – quarentena, isolamento social, restrição à circulação de pessoas e às atividades educacionais, comerciais e culturais. Evocam jurisprudência.

Discorrem sobre a crise sanitária decorrente da pandemia covid-19. Reportam-se ao estado de calamidade pública – Decreto Legislativo nº 6/2020 e Lei nº 13.979/2020. Juntam dados da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz a versarem as altas taxas de infecção, transmissão, ocupação de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo – UTI e óbito. Mencionam o colapso da saúde ante esgotamento da capacidade de resposta dos sistemas público e privado, tendo em conta a sobrecarga dos trabalhadores, o desabastecimento de medicamentos e os entraves de logística para remanejamento de pacientes entre regiões.

Mencionam a atuação de países estrangeiros no enfrentamento do novo coronavírus. Realçam a ausência de implantação, pelo Governo Federal brasileiro, de políticas públicas direcionadas a prevenir a descontinuidade dos serviços de saúde. Salientam a necessidade de providências visando orientação da população, distanciamento social, definição de rol não abrangente de atividades essenciais, restrição ao exercício das não essenciais, concessão de auxílio financeiro emergencial a indivíduos em situação de vulnerabilidade e apoio a micro e pequenas empresas.

Sob o ângulo do risco, apontam o colapso do sistema de saúde nacional.

Requerem, no campo efêmero e precário:

(a) declaração do estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização

ADPF 822 / DF

dos direitos à vida e à saúde, considerada a pandemia covid-19;

(b) determinação, aos entes federados, sob a coordenação do Executivo federal:

(b.1) da adoção de bloqueio total por três semanas;

(b.2) do implemento das medidas recomendadas, pela comunidade científica, no *Boletim Observatório Covid-19* da Fiocruz, a saber:

(b.2.1) proibição de eventos presenciais, como, entre outros, *shows*, congressos, missas, cultos e competições esportivas;

(b.2.2) suspensão das atividades presenciais de educação, em todos os níveis;

(b.2.3) toque de recolher das 20h às 6h, inclusive nos fins de semana;

(b.2.4) impedimento do acesso a praias e bares;

(b.2.5) opção pelo trabalho remoto, sempre que possível, nos setores privado e público;

(b.2.6) instituição de barreiras sanitárias nacionais e internacionais, com fechamento dos aeroportos e restrição do transporte interestadual;

(b.2.7) redução da superlotação no

ADPF 822 / DF

transporte coletivo urbano;

(b.2.8) ampliação da testagem e do acompanhamento posterior das pessoas testadas, com isolamento daquelas com suspeita de infecção e monitoramento dos contatos;

(b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos;

(b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas, estipulada a meta de, no mínimo, 80% da população fazer uso adequado do equipamento de proteção individual;

(b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio:

(i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade extrema;

(ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade;

(iii) adiamento de consulta ou exame de rotina em relação àqueles que não apresentem quadro de saúde com mudanças reveladoras de risco de morte;

ADPF 822 / DF

(iv) preparação das equipes de saúde da família para identificarem pacientes que necessitem de acompanhamento ou medicação, consideradas as opções de teleconsulta e visita domiciliar;

(v) manutenção de consulta e exame de gestantes, por meio de agendamento, observado acesso prioritário à UTI;

(vi) antecipação, sempre que possível, por gestor de hospital, da entrega de material e insumo;

(vii) identificação de atores para a realização coordenada de ações humanitárias;

(c) determinação de limitação, no âmbito das atividades tidas como essenciais, àquelas previstas no artigo 10 da Lei nº 7.783/1989 e no Decreto nº 10.282/2020; e

(d) prorrogação da vigência das Leis nº 13.982/2020, a versar elegibilidade para o benefício de prestação continuada – BPC e medidas excepcionais de proteção social durante a pandemia, e 14.020/2020, mediante a qual instituído o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, determinando-se, aos Poderes Executivo e Legislativo, alocação orçamentária.

Buscam, alfim, a confirmação da tutela de urgência, julgando-se procedente o pedido.

Conforme o termo de recebimento e autuação, este

ADPF 822 / DF

processo foi distribuído a Vossa Excelência por prevenção, em virtude da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 806.

Vossa Excelência acionou o disposto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999 e determinou fossem providenciadas, no prazo comum de 5 dias, informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Presidência da República sustenta a inadmissibilidade da arguição, consideradas ilegitimidade ativa e inadequação da via escolhida. Quanto ao mérito, postula a improcedência dos pedidos:

ADPF nº 822. Pedido de medida liminar. Declaração de estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas relacionadas à saúde. Requerimento de *lockdown* nacional por 3 (três) semanas. Preliminarmente: não cabimento da ADPF – Ausência de legitimidade ativa *ad causam* – Inadequação da via eleita – Separação dos Poderes. Impossibilidade de o Poder Judiciário interferir na escolha das políticas públicas adotadas. Competência do Poder Executivo para determinar as medidas de enfrentamento à covid-19. Mérito: medidas de enfrentamento ao coronavírus (covid-19).

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da inadmissão da arguição, ante ilegitimidade dos requerentes e indicação genérica dos atos impugnados, e do indeferimento da medida acauteladora, nos seguintes termos:

Constitucional. Impugnação a supostas ações e omissões do Poder Público Federal no âmbito da condução de políticas públicas emergenciais na área da saúde, decorrentes da crise provocada pela pandemia de

ADPF 822 / DF

COVID-19. Alegada violação aos direitos constitucionais à vida e à saúde (artigos 5º, *caput*; 6º, *caput*; 23, inciso II, 24, inciso XII; 194; 196; 197; 198; 227 e 230, da Constituição Federal). Preliminares. Ilegitimidade ativa dos requerentes. Indicação genérica dos atos/omissões questionados. Ausência de questão constitucional. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação de políticas públicas. Impossibilidade de atuação desse Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. As ações promovidas pelas autoridades federais revelam o engajamento em diversas áreas necessárias ao enfrentamento da pandemia, com a adequada tutela ao direito à saúde, combinada com a adoção de políticas de proteção à renda e ao trabalho, de modo a minimizar os impactos por ela causados na população brasileira. Estado de coisas inconstitucional não caracterizado. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

A Procuradoria-Geral da República opina pela inadmissibilidade da arguição, tendo em conta a ilegitimidade ativa. Preconiza o indeferimento da tutela de urgência, com fundamentos assim resumidos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. COVID19. POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO. ALEGADO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. PRETENSÃO DE IMPOR MEDIDAS ESPECÍFICAS, EM ESCALA NACIONAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DOS REQUERENTES. MÉRITO. RESPEITO À SEPARAÇÃO DE PODERES. DISTINTOS

ADPF 822 / DF

ESTÁGIOS DA CRISE. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO VARIÁVEIS. CONSIDERAÇÃO DO CONTEXTO FÁTICO LOCAL. NÃO CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CAUTELAR.

1. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se aos demais Poderes na definição de políticas públicas de enfrentamento da crise sanitária da Covid-19, ou impor ao administrador a implementação de medidas específicas, em especial quando demandem exame técnico ou juízo de discricionariedade.

2. A proteção da saúde pública no contexto da epidemia de Covid-19, responsabilidade comum da União, dos estados, do DF e dos municípios, é dinâmica, com focos de priorização diversificados em cada estágio da crise, variável a depender da região, o que sugere a inadequação de se impor, de forma apriorística, providências em escala nacional, que envolvam órgãos dos três níveis de governo.

– Parecer pelo não conhecimento da arguição, por ilegitimidade dos requerentes, e pelo indeferimento da medida cautelar.

Os requerentes, por meio da petição/STF nº 60.817/2021, juntam o estudo “A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da covid-19”, elaborado pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário, vinculado à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – USP, com o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Saúde e da organização Conectas Direitos Humanos. A pesquisa, desenvolvida no âmbito do projeto “Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil”, compreende o período de 3 de fevereiro de 2020 a 28 de maio de 2021. Afirmam incentivada, pelo Governo Federal, como meio de resposta à pandemia, a denominada “imunidade de rebanho por contágio”. Apontam a incitação à exposição ao vírus e ao descumprimento de políticas de prevenção e contenção da

ADPF 822 / DF

doença. Frisam disseminada inverdade quanto à existência de tratamento precoce. Mencionam desrespeito às medidas sanitárias. Assinalam a relevância da Comissão Parlamentar de Inquérito da Covid-19. Destacam atuação da Organização Mundial da Saúde voltada à imunidade coletiva mediante vacinação. Sustentam relação de causalidade consideradas ações do Governo Federal e a crise sanitária. Referem-se aos 456 mil óbitos e aos 16,3 milhões de casos, segundo dados do Ministério da Saúde. Realçam a lentidão do processo de imunização. Sublinham inobservados, pelo Presidente da República, o uso de máscara e o distanciamento físico. Ressaltam a urgência da matéria.

(Publicado sem revisão. Art. 95, RISTF)

03/08/2021

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Tem-se arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada, mediante petição conjunta, por 18 entidades de classe – confederações, federações, centrais sindicais, sindicato e associações – representativas dos segmentos ligados à saúde, à educação, à seguridade social, à indústria, ao comércio e à prestação de serviços, tendo como objeto atos comissivos e omissivos do Governo Federal relativamente à saúde pública, considerada a pandemia covid-19, a revelarem estado de coisas inconstitucional.

Converto a apreciação da liminar em julgamento final. O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia constitucional, havendo manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

É hora de evoluir-se na interpretação do artigo 103, inciso IX, da Lei Maior, vindo a concretizar o propósito nuclear do constituinte originário – a ampla participação democrática e inclusiva, no âmbito do Supremo, voltada à defesa e à realização dos direitos fundamentais.

A jurisprudência do Tribunal, ao restringir o conceito de entidade de classe, limitou a interação com a sociedade civil, amesquinhando o caráter democrático da jurisdição constitucional.

Ao examinar a legitimidade do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor – Idecon para formalizar ação direta de inconstitucionalidade – de nº 5.291, da minha relatoria –, assentei que o defeito foi constatado empiricamente:

[...]

Pesquisa recente, financiada pelo CNPq e coordenada por professores da Universidade de Brasília UnB, Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo, apontou traços seletivos do acesso ao controle concentrado de constitucionalidade exercido

ADPF 822 / DF

pelo Supremo, de repercussões negativas na efetiva proteção e promoção dos direitos fundamentais estabelecidos na Carta da República. Para os pesquisadores, combinação de fatores em torno da legitimação ativa vem implicando modelo que privilegia a garantia dos interesses institucionais ou corporativos em detrimento da proteção adequada aos direitos dos cidadãos. Segundo o trabalho desenvolvido, tem prevalecido a garantia de interesses próprios dos legitimados e não a do interesse público.

[...]

Especificamente com relação às entidades de classe, os pesquisadores afirmam que o alcance emprestado pelo Supremo ao inciso IX do artigo 103 da Carta limitou a participação dessas entidades à defesa dos interesses corporativos. Segundo asseveram, a interpretação constitucional que promoveu restrições ao acesso aos tribunais em desfavor de entidades da sociedade civil contribui, negativamente, para a promoção dos direitos. Por fim, defendem a necessidade de o Tribunal repensar o acesso das entidades civis à jurisdição constitucional concentrada para a promoção de uma agenda de direitos fundamentais (COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden (Coord.). *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. Brasília: UnB, 2014).

A conclusão é a mesma a que chegou o professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro UERJ, Rodrigo Brandão. Na coluna Constituição e Sociedade, publicada no periódico JOTA em 10 de novembro de 2014, o autor enfatizou que a interpretação conferida pelo Supremo a entidades de classe de âmbito nacional, restringindo-as a grupos econômicos ou profissionais, excluiu do rol de legitimados entidades sociais importantes e implicou, não por acaso, a preponderância de temas econômicos, profissionais ou corporativos apreciados no âmbito do controle concentrado. Para Rodrigo Brandão, questões morais relevantes, como as uniões homoafetivas, o

ADPF 822 / DF

aborto de fetos anencéfalos e as cotas em universidades públicas, embora amplamente divulgadas, correspondem a pequena parte do acervo decisório do Tribunal (BRANDÃO, Rodrigo. *Constituição e Sociedade*. JOTA, 10 de novembro de 2014).

Na ação versando o aborto de fetos anencefálicos, da qual fui relator Arguição de Descumprimento Fundamental nº 54/DF, percebeu-se um sintoma do problema apontado. O resultado do julgamento foi o de assegurar a gestantes o direito de interromper a gravidez de feto anencefálico, prestigiando a liberdade sexual e reprodutiva, a saúde, a dignidade e a autodeterminação dessas mulheres. Entretanto, a formulação do pedido não partiu de qualquer entidade que tenha por objeto a defesa de direitos fundamentais das mulheres, e sim da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde CNTS. A pertinência temática veio a ser assentada, como requisito inafastável para a sequência do processo, em razão da insegurança jurídica dos associados da requerente, profissionais médicos e enfermeiros, em poderem sofrer medidas penais se atuassem em procedimentos de antecipação terapêutica do parto de feto anencefálico sem respaldo judicial. Assim, a proteção dos direitos da mulher deu-se por via reflexa dos interesses dos profissionais médicos, revelando a anomalia do sistema.

Há de se buscar, como bem destacado pelo professor Daniel Sarmiento, “a abertura da interpretação judicial da Constituição às demandas e expectativas provenientes de atores não institucionais da sociedade civil, de forma a possibilitar que diferentes interessados possam participar efetivamente dos processos constitucionais [...] como agentes e não como meros expectadores”. Conforme defende o autor, a fim de não comprometer a legitimidade democrática da jurisdição constitucional e empobrecer a própria agenda, o Supremo deve rever o alcance do inciso IX do artigo 103 da Carta da República:

ADPF 822 / DF

Não há qualquer razão que justifique a interpretação restritiva do Supremo. Ela não é postulada pela interpretação literal, pois a palavra classe é altamente vaga, comportando leituras muito mais generosas. Ela não se concilia com a interpretação teleológica da Constituição, pois, como se viu acima, frustra o objetivo do texto magno, que foi democratizar o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. Pior, ela colide frontalmente com a interpretação sistemática da Carta, afrontando o postulado de unidade da Constituição.

Com efeito, não há, na Constituição de 88, uma priorização dos direitos e interesses ligados às categorias econômicas e profissionais, em detrimento dos demais. Pelo contrário, a Constituição revelou preocupação no mínimo equivalente com a garantia de outros direitos fundamentais.

(SARMENTO, Daniel. Dar voz a quem não tem voz: por uma nova leitura do art. 103, IX, da Constituição. In: SARMENTO, Daniel. *O direito constitucional como arte marcial*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, no prelo.)

Assento a legitimidade ativa dos requerentes, uma vez existente pertinência temática, ou seja, elo do objeto desta arguição com as finalidades institucionais das entidades.

O direito à vida e à saúde, apontado como violado, é fundamental.

Há relação de causa e efeito considerados atos comissivos e omissivos do Governo Federal e as garantias fundamentais. A irresignação veiculada na peça primeira é específica, direcionada à atuação do Governo Federal no enfrentamento da crise sanitária.

Está atendido o princípio da subsidiariedade – artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999. Inexiste, no âmbito do controle abstrato de normas, instrumento diverso mediante o qual possam ser impugnados, de forma abrangente, linear, os atos relacionados às lesões apontadas.

O Plenário, ao apreciar a medida acauteladora na arguição de nº 635, relator ministro Luiz Edson Fachin, proclamou o cabimento levando em conta violação generalizada a direitos humanos em virtude de omissão estrutural do Poder Público.

ADPF 822 / DF

Rejeito as preliminares suscitadas.

Os autores apontam violações sistemáticas de direitos fundamentais decorrentes do quadro revelado no sistema de saúde brasileiro, a sinalizar, ante a gravidade da crise, atuação inadequada do Governo Federal.

Informações do Ministério da Saúde¹ dão conta de o País haver ultrapassado a marca de 17,7 milhões de casos e 496 mil mortes.

A situação é assustadora.

O cenário de emergência sanitária está na ordem do dia, cabendo a atuação, observada a reserva institucional. Em termos de direitos fundamentais, não pode haver tergiversações.

O Pleno, ao apreciar o referendo na medida acauteladora na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.341, da minha relatoria², conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 9º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, a versar providências de enfrentamento da pandemia. Assentou a atribuição do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre serviços públicos e atividades essenciais, sem prejuízo da atuação de Governadores e Prefeitos.

Nas ações diretas de nº 6.342, 6.344, 6.346, 6.348, 6.349, 6.352, 6.354, 6.375, 6.377 e 6.380, todas da minha relatoria³, o Supremo examinou, no campo precário e efêmero, a higidez constitucional da Medida Provisória nº 927/2020, a dispor sobre matéria trabalhista, suspendendo a eficácia dos artigos 29 e 31. Ausente conversão em lei, constatou-se o prejuízo das ações.

Por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 6.343, da minha relatoria, o Partido Rede Sustentabilidade impugnou a Medida Provisória nº 926/2020, a versar a aquisição de bens, insumos e contratação de serviços. O Colegiado implementou, em parte, a tutela de urgência,

1 Disponível em: covid.saude.gov.br. Acesso em: 18 jun. 2021.

2 Redator do acórdão o ministro Luiz Edson Fachin, publicado no Diário da Justiça eletrônico de 13 de novembro de 2020.

3 Redator dos acórdãos o ministro Alexandre de Moraes, veiculados no Diário da Justiça eletrônico de 11 de novembro de 2020.

ADPF 822 / DF

concluindo pela atuação comum, na saúde, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo-lhes a adoção de providências restritivas, a partir de recomendação técnica e fundamentada, observada a circulação de produtos e a prestação de serviços essenciais.⁴

Em referendo da tutela provisória deferida na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 635⁵, impôs, sob pena de responsabilização civil e criminal, a não realização de operações policiais, durante a pandemia, em comunidades do Rio de Janeiro, salvo em caso de excepcionalidade justificada, adotando-se cuidados para não colocar em risco a continuidade de serviços públicos e a ajuda humanitária.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil formalizou a arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 672⁶, tendo por objeto atos comissivos e omissivos do Poder Executivo federal, considerada a gravidade da crise sanitária. Pretendeu o cumprimento do protocolo de isolamento social preconizado pela Organização Mundial da Saúde e o implemento de benefício emergencial a desempregados, trabalhadores autônomos e informais. O Supremo, ao apreciar o referendo na medida cautelar, julgou parcialmente procedente o pedido, consignando o papel central da União no planejamento e coordenação das iniciativas envolvendo saúde pública, observada a atuação, ante interesse local, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, tudo voltado à redução do contágio, por meio de distanciamento ou isolamento social, inclusive com restrição à circulação de pessoas e às atividades educacionais, culturais e comerciais.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – Apib, o Partido Socialista Brasileiro – P-Sol, o Partido Comunista do Brasil – PCdoB, a Rede Sustentabilidade, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático do Brasil – PDT ajuizaram a arguição de nº 709, relator

4 Acórdão redigido pelo ministro Alexandre de Moraes e publicado no Diário da Justiça eletrônico de 17 de novembro de 2020.

5 Relator ministro Luiz Edson Fachin, acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 9 de novembro de 2020.

6 Relator ministro Alexandre de Moraes, acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 10 de novembro de 2020.

ADPF 822 / DF

ministro Luís Roberto Barroso, questionando atos comissivos e omissivos do Governo Federal, levando em conta o enfrentamento da pandemia nas comunidades indígenas. Este Tribunal, ao apreciar a medida acauteladora⁷, determinou: (i) a elaboração e monitoramento, no prazo de 30 dias, de plano de enfrentamento da pandemia covid-19 voltado à proteção dos povos indígenas, com a participação de representantes das comunidades e do Conselho Nacional de Direitos Humanos; (ii) quanto aos grupos em isolamento ou de recente contato, a criação de barreiras sanitárias a impedirem o ingresso de terceiros nos territórios e a instalação de Sala de Situação, no prazo de 10 dias, para gestão das iniciativas relacionadas à crise sanitária; e, (iii) relativamente aos índios em geral, a inclusão, no plano de enfrentamento e monitoramento, de medida emergencial de contenção das invasões e isolamento, ou providência alternativa apta a evitar o contato, além da acessibilidade dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados, em terras homologadas ou não.

Na Sessão Virtual encerrada em 26 de fevereiro de 2021, o Colegiado Maior, ao apreciar o referendo na segunda tutela provisória na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 754, relator ministro Ricardo Lewandowski,⁸ determinou ao Governo Federal a divulgação, no prazo de 5 dias, considerados critérios técnico-científicos, da ordem de precedência entre os subgrupos incluídos na fase prioritária de imunização.

Julgou procedente, em parte, o pedido nas arguições de nº 690, 691 e 692, relator ministro Alexandre de Moraes, acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 22 de março de 2021, para determinar ao Ministério da Saúde a manutenção da divulgação diária dos dados epidemiológicos concernentes à pandemia, inclusive os números acumulados de ocorrências.

Ao apreciar o referendo na medida cautelar na arguição de nº 756, relator ministro Ricardo Lewandowski,⁹ assentou cumprir ao Governo

7 Acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 7 de outubro de 2020.

8 Acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 11 de março de 2021.

9 Acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 30 de março de 2021.

ADPF 822 / DF

Federal a apresentação de plano de ações e a adoção de providências visando a superação da crise sanitária em Manaus, suprindo os estabelecimentos de saúde com cilindros de oxigênio e insumos médico-hospitalares.

Referendou a medida cautelar implementada na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.625, relator ministro Ricardo Lewandowski,¹⁰ atribuindo interpretação conforme à Constituição ao artigo 8º da Lei nº 13.979/2020, com a redação conferida pela de nº 14.035/2020, no que prevista a vigência do diploma enquanto perdurar o estado de calamidade, até 31 de dezembro de 2020, a fim de afastar da incidência as medidas de enfrentamento à pandemia previstas nos artigos 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J.

No julgamento da arguição de nº 742, da minha relatoria,¹¹ concluiu no sentido da elaboração e implementação, pela União, de plano voltado ao enfrentamento da pandemia, consideradas as peculiaridades das comunidades quilombolas, instituindo grupo de trabalho interdisciplinar e paritário e adotando protocolos sanitários a assegurarem a vacinação na fase prioritária; a inclusão, nos registros de covid-19, do quesito raça/cor/etnia, sendo notificados os casos confirmados e dada ampla e periódica publicidade; a suspensão da tramitação de demandas judiciais envolvendo direitos territoriais, a exemplo de ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse e anulatórias de demarcação; e o restabelecimento de sítios eletrônicos direcionados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo-se a atualização e a acessibilidade.

A matéria é sensível. Ao Tribunal, à semelhança das demais cortes constitucionais, apenas cabe o papel de legislador negativo, devendo proceder com cautela. A delimitação do alcance da atuação pressupõe a fixação de premissas para o exame dos pedidos.

Os órgãos políticos são a arena preferencial de deliberação e decisão, considerada a democracia representativa, quanto às diretrizes que

10 Acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 12 de abril de 2021.

11 Redator do acórdão ministro Luiz Edson Fachin, publicado no Diário da Justiça eletrônico de 29 de abril de 2021.

ADPF 822 / DF

norteiam o Estado na condução de políticas públicas. Interpretação em sentido diverso esvaziaria importante espaço de diálogo entre os Poderes.

O raciocínio justifica-se quando levadas em conta as bases estruturais do Estado de Direito consagrado em 1988.

Democracia deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a garantir, na medida do possível, igual participação política dos membros da comunidade. O adequado funcionamento pressupõe o controle, pela sociedade, das decisões públicas. Povo que não a exerce não se autogoverna.

A República encontra-se assentada no postulado da separação dos poderes, os quais devem, no relacionamento recíproco, agir com independência e harmonia, predicados cuja concretização implica a atuação de cada qual no campo previsto na Constituição Federal – artigo 2º. Cumpre ter presente a tríplice reserva institucional, sob pena de não se alcançar patamar civilizatório aceitável.

Essas preocupações guiaram os integrantes da Assembleia Nacional Constituinte, cuja Constituição, produzida em meio a intensos debates, foi chamada de Cidadã. Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia, consideradas as palavras de Ulisses Guimarães.

O compromisso do Estado Constitucional e Democrático de Direito consta do artigo 1º: a cidadania e a dignidade da pessoa humana. E não se esqueça jamais: os homens não são feitos para as leis, as leis é que são feitas para os homens.

Do artigo 3º nos vem, a partir dos objetivos fundamentais da República, luz suficiente ao agasalho de ação afirmativa pelo Poder Público: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A previsão sinaliza não atitude simplesmente estática, mas ativa. A postura há de ser, acima de tudo, de implemento de medidas voltadas a uma verdadeira união nacional.

ADPF 822 / DF

Mais: a Constituição Federal contém princípios e normatiza regras essenciais, direitos positivos e negativos, de matizes liberal e social, individuais e coletivos, impondo ao Estado o compromisso com o desenvolvimento da pessoa em bases livres e igualitárias. Visa a promoção dos direitos fundamentais. De acordo com o § 1º do artigo 5º, as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

O respeito à pessoa humana impõe-se em qualquer circunstância. Tempos de crise – tão aguda quanto a quadra vivida – não retiram do homem a dignidade que lhe é inerente. O ser humano, para ser visto e tratado como tal, há de ser considerado na totalidade, porque sujeito de direitos.

Os princípios constitucionais revelam tríplice função: a informativa, presente o legislador ordinário; a normativa, para a sociedade como um todo, e a interpretativa, considerados os operadores do Direito. A Constituição prevê serviços públicos obrigatórios, sendo verdadeiro estatuto moral e jurídico de atuação, nos diferentes níveis, da Administração Pública direta e indireta.

O Estado, ante o figurino constitucional, deve realizar prestações positivas. Não basta abster-se em prol da autodeterminação do cidadão. Prevalece o sistema intervencionista quanto à satisfação das necessidades básicas. Nesse campo, o Judiciário, em diferentes instâncias, vem proferindo decisões a envolverem políticas públicas.

Nada obstante os preceitos fundamentais e incontáveis normas legais, a realidade mostra as mazelas brasileiras. Chega-se com pesar à conclusão de a ineficiência na prestação de serviços básicos, decorrente de ações e omissões do Poder Público, resultar na violação de direitos fundamentais, com perpetuação e agravamento da situação.

O colapso do sistema de saúde provém da redução dos investimentos, do mau gerenciamento de recursos e bens, da falta de manutenção de hospitais e equipamentos, da não valorização dos profissionais. É hora de perceber que a Constituição Federal precisa ser observada tal como se contém. Respeitar os direitos implica proteger o

ADPF 822 / DF

cidadão de forma integral.

O empenho de forças e verbas públicas deve ser dirigido a proporcionar ao cidadão o acesso ao sistema básico de saúde, escola, segurança, moradia, trabalho e lazer, visando desenvolver capacidades e ser útil ao próximo, passando a contribuir para o progresso social.

A Constituição Federal completou três décadas, regendo o mais longo período de estabilidade institucional da história republicana do País. Prevê amplo catálogo de direitos fundamentais e sociais, dotados de extraordinária força axiológica e normativa¹², repercutindo nas instituições, considerada a autoridade para concretizá-la.

Eis os elementos essenciais da engenharia abrangente e compromissória da Lei Maior da República: (i) valores e normas a encerrarem, em cláusula pétrea, sistema de direitos fundamentais que se consolidou como estrutura de sustentação do Estado de Direito; (ii) distribuição de competências considerados os diferentes níveis da Federação; e (iii) separação de poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, com mecanismos de controle judicial e amplo acesso dos atores políticos e da sociedade civil organizada.

Os preceitos são normativamente densos, fixadas balizas a orientarem e limitarem decisões políticas. Há de se garantir a força normativa do texto constitucional, o que, no dizer de Canotilho, significa dar-se primazia às soluções hermenêuticas que possibilitem a atualização, garantindo eficácia e permanência.

A atuação do Tribunal não pode ser mecânica e repetitiva das interpretações que, nada obstante terem feito sentido em certo contexto, não se coadunem com o atual. Urge concretizar os preceitos constitucionais de forma ótima, o que se traduz na observância do processo dialético e ininterrupto de condicionamento entre norma e realidade, sob pena de ver-se a Lei das leis obsoleta, fragilizada.

12 Conforme lição do mestre José Afonso da Silva (*Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 89), a Constituição de 1988 é “um texto moderno, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro e até mundial”, “um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral”.

ADPF 822 / DF

Conforme ressaltado pelo ministro Celso de Mello no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 26, da qual foi Relator,¹³ deve-se buscar a concretude, a eficácia maior, dos ditames constitucionais, cabendo ao Supremo fazer prevalecer, no exercício irrenunciável da jurisdição, a supremacia da Constituição Federal.

A modificação da realidade, por mais grave, não se pode impor à força normativa e à rigidez do documento básico.

Os direitos sociais e econômicos implicam prestações positivas, voltadas à satisfação das necessidades básicas da coletividade. Tem-se, como fundamento último do dever estatal, o princípio da dignidade da pessoa humana na dimensão do mínimo existencial.

O direito à saúde atende a um bem maior do homem, a dignidade que lhe é própria, sendo epicentro da ordem jurídica – artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Segundo o modelo desenhado no artigo 196, cabe ao Estado prestar, prioritariamente, os serviços de saúde, de forma universal e igualitária. Com fundamento no preceito, foram proferidas decisões reconhecendo a obrigação estatal de fornecer a assistência à saúde no que indispensável à conservação da vida:

Art. 196. A saúde é 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 às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A leitura que o Supremo faz do dispositivo consiste em reconhecer dever constitucional de promoção de políticas públicas direcionadas à proteção integral da saúde dos indivíduos e da coletividade, imponível solidariamente aos três entes da Federação.¹⁴

13 Acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 6 de outubro de 2020.

14 Para um panorama a respeito da evolução jurisprudencial sobre o tema, v. GOUVÊA, Marcos Maselli, O direito ao fornecimento estatal de medicamentos. In:

ADPF 822 / DF

Eis o exteriorizado pelo ministro Celso de Mello, no exame do recurso extraordinário nº 273.834, da relatoria de Sua Excelência¹⁵:

O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado.

A partir do preceito, o Supremo proclamou, no julgamento do agravo na suspensão de tutela antecipada nº 175, relator ministro Gilmar Mendes,¹⁶ o direito ao fornecimento de medicamentos e à prestação de saúde.

Não se fazem presentes posições subjetivas individuais. Questiona-se a suficiência de certa política pública do Estado brasileiro. O que cabe indagar é se as políticas públicas destinadas à proteção da saúde quanto aos perigos decorrentes da pandemia covid-19 são, à luz do artigo 196 da Lei Maior, suficientes e adequadas.

Em múltiplos pronunciamentos¹⁷, fiz ver que o artigo 196 da Constituição Federal possui aplicabilidade imediata, urgindo atentar-se para o objetivo maior do Estado, ou seja, a promoção de medidas normativas e administrativas que proporcionem vida gregária segura e com o mínimo de conforto. Assim consignei no exame, sob a sistemática da repercussão geral – Tema nº 27 – do recurso extraordinário nº 567.985,

GARCIA, Emerson (Coord.). *A efetividade dos direitos sociais*, 2004. p. 208-9.

15 Acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 24 de novembro de 2000.

16 Acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 30 de abril de 2010.

17 Agravo de instrumento nº 232.469; recursos extraordinários nº 244.087, 247.900, 247.352, todos da minha relatoria.

ADPF 822 / DF

de minha relatoria¹⁸:

Embora ainda pouco utilizado pelo Supremo, emerge como parâmetro de aferição de constitucionalidade da intermediação legislativa de direitos fundamentais o chamado princípio da proibição da concretização deficitária, cujo fundamento último radica-se no dever, imputável ao Estado, de promover a edição de leis e ações administrativas efetivas para proteger os direitos fundamentais.

No tocante à saúde, assentei, no julgamento do recurso extraordinário nº 566.471 – Tema nº 6 da repercussão maior –, da minha relatoria, iniciado na Sessão Virtual de 21 a 28 de agosto de 2020 e suspenso ante pedido de vista do ministro Gilmar Mendes, o direito individual ao fornecimento, pelo Estado, de medicamento de alto custo, considerada comprovação da imprescindibilidade, da impossibilidade de substituição do fármaco e da incapacidade financeira do enfermo e da família, cumprindo, ao Poder Público, a adoção de políticas sociais e econômicas a implicarem a redução do risco de doença e de outros agravos, viabilizando o acesso universal e igualitário às ações de promoção, proteção e recuperação da saúde:

Em controvérsias análogas, sempre mantive óptica linear: o Estado deve assumir as funções que lhe são próprias, sendo certo, ainda, que problemas orçamentários não podem obstaculizar o implemento do que previsto constitucionalmente (recurso extraordinário nº 195.192/RS, de minha relatoria, Primeira Turma, julgado em 22 de fevereiro de 2000).

Não tenho motivos para mudar o entendimento: defendo a máxima efetividade dos direitos sociais fundamentais, incluído o direito à saúde, particularmente se estiver em jogo a dimensão do mínimo existencial.

[...] A afirmação constitucional dos direitos sociais mostra-se etapa das mais relevantes dessa caminhada dos direitos.

18

Acórdão publicado no Diário da Justiça eletrônico de 3 de outubro de 2013.

ADPF 822 / DF

A positivação progressiva dos direitos fundamentais está associada à evolução do papel do Estado do Liberal ao Social, chegando ao Democrático frente aos indivíduos e à sociedade. Tem-se, atualmente, a busca de um modelo de organização político-constitucional no qual, em equilíbrio, a atuação do poder público, de um lado, deve ser contida em nome de liberdades essenciais do homem e, de outro, revela-se imprescindível para a satisfação de certas necessidades sociais. Antes, falava-se em direitos contra o Estado; hoje, além desses, em direitos por meio do Estado.

Ante a deficiência da prestação de serviços públicos de saúde no contexto da pandemia covid-19, impossibilitado o alcance do propósito delineado no texto constitucional, deve o Judiciário pronunciar-se, minimizando os riscos das incertezas, prestigiando valores caros aos cidadãos, sob pena de negar o acesso à Justiça e a efetividade da prestação jurisdicional. Há de exercer essa competência com prudência, atento aos limites da atuação e à racionalidade das decisões.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Constituição de 1988 e tendo em vista a aplicação do princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente, federais e estaduais.

A harmonia do sistema federativo encontra no Tribunal momento exegético importante, com destaque para os conflitos surgidos ante a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista no artigo 23 da Carta da República, e o condomínio legislativo constante do artigo 24 nela contido – a competência da União para versar normas gerais sobre as matérias arroladas (§ 1º) e a concorrente dos Estados e do Distrito Federal visando, em caráter

ADPF 822 / DF

suplementar, assegurar a observância da realidade própria de cada unidade federativa (§ 2º).

A teor do inciso II do artigo 23, cabe a todos os entes da Federação cuidar da saúde e assistência públicas.

Nos termos do inciso XII do artigo 24, tem-se a competência concorrente da União e Estados no campo da proteção e defesa da saúde, cumprindo ao ente central a edição de normas gerais e diretrizes fundamentais e, aos locais, a disciplina suplementar, em face do estabelecido pelo Legislativo federal.

Deve o Supremo realizar interpretação harmonizante. Não pode, como “Tribunal da Federação”, potencializar conceitos e critérios de rateio de atribuições normativas de modo a ampliar as possíveis áreas de sobreposição e conflito legislativo e material, considerados os três níveis de governo. A interpretação há de ser estrita, única forma de assegurar, linearmente, os espaços de autonomia política de cada ente a ser exercida, de maneira coordenada, tendo em conta os interesses predominantes.

O Tribunal tem reiteradamente proclamado o papel central da União no planejamento e coordenação das iniciativas na área da saúde pública, observada a atuação, presente interesse local, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando a redução do contágio, mediante imposição de distanciamento ou isolamento social, inclusive com restrição à circulação de pessoas e às atividades de ensino, culturais e comerciais.

Eis a síntese do decidido na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 672, relator ministro Alexandre de Moraes¹⁹:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA

ADPF 822 / DF

PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999.

2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19.

3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).

4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em

ADPF 822 / DF

prol da saúde pública, mas nem por isso pode 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, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.

5. Arguição julgada parcialmente procedente.

Ao Presidente da República cabe a liderança maior, a coordenação de esforços visando o bem-estar dos brasileiros.

Extraí-se do artigo 3º, inciso II, da Constituição Federal, como objetivo fundamental da República, o desenvolvimento nacional. Tem-se o dever do Estado de implementar políticas públicas objetivando a expansão do emprego e da renda.

É evidente que o desenvolvimento há de ser feito com resguardo à vida, à saúde pública e à dos trabalhadores. O crescimento econômico há de ser responsável e sustentável. Isso não significa dizer que as únicas políticas públicas legítimas são as formuladas com base em risco-zero. O são também aquelas que equilibram, de modo razoável, os impactos econômicos e sociais e os perigos decorrentes da concretização. É, então, de se indagar se houve equilíbrio nessa ponderação.

Os requerentes juntaram o documento “A linha do tempo: a estratégia federal de disseminação da covid-19”, produzido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário, vinculado à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo – USP.

A pesquisa, realizada por equipe multidisciplinar envolvendo os campos da saúde, do direito e da ciência política, reuniu dados a sinalizarem a atuação do Governo Federal no enfrentamento da

ADPF 822 / DF

pandemia.

De um lado, escancara a disseminação de inverdades relacionadas ao tratamento precoce da doença, com o incentivo à utilização de medicamentos sem eficácia cientificamente comprovada; a negação da gravidade da doença; a referência – em discursos e manifestações – à imunidade coletiva a ser alcançada mediante contágio; o estímulo ao descumprimento de medidas sanitárias, como o uso de máscara – inclusive por pessoa vacinada – e o distanciamento social; e a contraposição às ações dos Governadores e Prefeitos no tocante ao implemento de iniciativas voltadas à restrição da circulação e ao toque de recolher, sinalizada pela impugnação, em sede de controle concentrado, de decretos estaduais sobre a matéria – ações diretas de inconstitucionalidade nº 6.764, da minha relatoria, e 6.855, relator ministro Luís Roberto Barroso.

Revela a adoção de múltiplas providências de natureza normativa e administrativa objetivando a proteção da economia, do emprego e a assistência social. Constata-se a edição, no âmbito da União, de 3.048 atos normativos relacionados à pandemia, considerado o ano de 2020, e 580 de 1º de janeiro a 30 de abril de 2021.

Os diplomas disciplinam o rol de atividades essenciais durante o estado de emergência; estratégias voltadas à proteção da saúde, da renda e do emprego e à restrição excepcional e temporária à circulação; a compulsoriedade das medidas, a acarretar, ante descumprimento, responsabilização administrativa, civil e penal; a instituição de auxílio financeiro; a observância, por agentes públicos, de critérios técnicos e científicos de entidades médicas e sanitárias; ações direcionadas à preservação da vida e da saúde consideradas populações indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e pescadores artesanais; política de fomento ao setor de atenção primária à saúde, inclusive visando parceria com a iniciativa privada para a construção e modernização de Unidades Básicas de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios; implementação de plano de vacinação; criação da Secretaria Extraordinária de Enfrentamento à Covid-19, vinculada ao Ministério da

ADPF 822 / DF

Saúde, da Câmara Técnica Assessora em Imunização e Doenças Transmissíveis e do Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento da Pandemia da Covid-19; Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo coronavírus, estipulando eixos de atuação, como vigilância e barreira sanitárias, suporte laboratorial e comunicação de risco e de gestão.

A Advocacia-Geral da União noticia a distribuição de seringas e agulhas, além da transferência de recursos financeiros da União aos entes federados.

A Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, instituiu o auxílio emergencial, destinado a cidadãos maiores de idade sem emprego formal, com renda familiar mensal inferior a meio salário mínimo por pessoa ou três salários mínimos no total, que não sejam beneficiários de outros programas sociais ou do seguro-desemprego.

A Agência Nacional de Vigilância Sanitária atuou na aprovação, temporária, do uso emergencial das vacinas produzidas por cinco farmacêuticas.

Verifica-se a implementação e a atualização do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação Contra a Covid-19. Os dados disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério da Saúde revelam aplicadas mais de 78 milhões de doses²⁰, havendo 56,4 milhões de pessoas imunizadas com a primeira dose e 22 milhões, considerada a segunda.

Há informações, disponíveis para consulta, relacionando a aplicação de vacina por região; ente da Federação; data; sexo; faixa etária; subgrupo da população prioritária; tipo – se dose 1 ou 2; laboratório; e natureza do estabelecimento de saúde – se estadual, municipal ou dupla.

A dimensão objetiva do direito à saúde deve ser realizada por meio de políticas públicas e orçamentárias, a cargo do Legislativo e do Executivo, relativas à universalização e racionalidade das prestações estatais positivas.

Conforme a clássica lição do professor Ricardo Lobo Torres, tem-se direito inerente à condição humana digna. A observância do mínimo

20Disponível em: localizadasus.gov.br. Acesso em: 18 jun. 2021.

ADPF 822 / DF

existencial assegura a existência sem intervenção do Estado na via dos tributos e a exigir prestações estatais positivas²¹.

Os direitos sociais máximos, segundo o autor, não de ser obtidos mediante o exercício da cidadania reivindicatória e da prática orçamentária, a partir do processo democrático.

Ante a ameaça ao mínimo existencial, com violação da dignidade humana, os direitos sociais apresentam-se – tendo em conta os traços de fundamentalidade, inalienabilidade e essencialidade – como plenamente judicializáveis, merecedores de amplas garantias institucionais, independentemente de reservas orçamentárias.

Problema maior surge quando omissões ou falhas na execução do que foi formulado deságum na impossibilidade de acesso a tratamento integral da saúde, indispensável à existência digna. Em síntese, a situação é potencializada quando configurado desrespeito ao mínimo existencial, considerada a institucionalização incompleta ou deficiente do direito à saúde.

A quadra atual de ofensa aos direitos à vida e à saúde é agravada em razão de ações e omissões do Governo Federal, sobressaindo a inércia, o atraso na aquisição de vacinas, a reiterada e persistente omissão de autoridades públicas na observância de medidas envolvendo o uso de máscara e o distanciamento social e a disseminação de inverdades relacionadas ao tratamento da doença.

Constata-se violação do mínimo existencial, exemplificado no atraso da aquisição de vacinas e no colapso dos sistemas sanitário e funerário no Estado do Amazonas.

Nada obstante o empenho, pelo Governo Federal, de forças e verbas públicas direcionadas no âmbito da saúde pública e da economia, a responsabilidade é sistêmica. Tem-se a denominada falha estatal estrutural. Executivo e Legislativo, titulares do condomínio legislativo sobre as matérias relacionadas, não se comunicam. As políticas públicas em vigor mostram-se incapazes de reverter o quadro de inconstitucionalidades.

21 TORRES, Ricardo Lobo. *O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 35-36.

ADPF 822 / DF

O sentido das palavras é apenas um e essa é uma lição importante para a sociedade brasileira. É preciso repeti-la sempre e sempre. A rigidez dogmática pode, nesse ponto, auxiliar nas percepções de realização da Justiça, garantindo ao cidadão o sentimento de estabilidade na prestação jurisdicional e de menos espaço para o subjetivismo decisório.

Em lugar de decisões distantes da realidade brasileira, o Tribunal constitucional precisa investir em padrões mais afeitos à comunicação com a sociedade.

Conforme exteriorizado no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 3.937, da minha relatoria, a envolver o uso controlado do amianto, presente política pública, de alta complexidade, com elevada repercussão social e econômica, o Supremo deve adotar postura minimalista, de deferência à solução jurídica encontrada pelos respectivos formuladores. Cumpre observar o predicado da autocontenção, de modo a evitar a consumação de resultado ainda mais danoso.

Em situações pontuais, há possibilidade de abandonar-se essa postura. Se um grupo populacional for alcançado de modo desproporcional e injusto em razão de uma política majoritária, ao Poder Judiciário é permitido socorrer e remediar a situação. Nos casos de intervenção gravíssima em direitos fundamentais, é admissível exigir do legislador grau maior de certeza quanto às premissas empíricas adotadas.

Essa foi a decisão do Supremo ao apreciar a medida acauteladora na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 347, da minha relatoria,²² a versar o estado de coisas inconstitucional relativamente ao sistema penitenciário. Na ocasião, consignei:

A forte violação de direitos fundamentais, alcançando a transgressão à dignidade da pessoa humana e ao próprio mínimo existencial justifica a atuação mais assertiva do Tribunal. Trata-se de entendimento pacificado, como revelado

ADPF 822 / DF

no julgamento do aludido Recurso Extraordinário nº 592.581/RS, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, no qual assentada a viabilidade de o Poder Judiciário obrigar a União e estados a realizarem obras em presídios para garantir a integridade física dos presos, independentemente de dotação orçamentária. Inequivocamente, a realização efetiva desse direito é elemento de legitimidade do Poder Público em geral.

[...]

Repita-se: a intervenção judicial mostra-se legítima presente padrão elevado de omissão estatal frente a situação de violação generalizada de direitos fundamentais. Verificada a paralisia dos poderes políticos, argumentos idealizados do princípio democrático fazem pouco sentido prático.

[...]

Nesse cenário de bloqueios políticos insuperáveis, fracasso de representação, pontos cegos legislativos e temores de custos políticos, a intervenção do Supremo, na medida correta e suficiente, não pode sofrer qualquer objeção de natureza democrática.

A pandemia covid-19 revela questão constitucional de alta complexidade técnica, não jurídica, a afetar milhões de pessoas, cujos resultados da decisão a ser tomada mostram-se imprevisíveis.

Conforme fiz ver em diversas oportunidades ao longo de mais de quarenta e dois anos de judicatura em colegiado julgador, impõe-se, sobretudo em tempos de crise, o dever de guardar princípios e regras, garantir o respeito à Constituição Federal, à Lei das leis. O preço pago por se viver em uma democracia não chega a ser exorbitante, estando ao alcance de todos: o respeito irrestrito ao que previsto no arcabouço normativo.

Urge o restabelecimento da confiança na força normativa da Constituição Federal. A paz social baseia-se na confiança mútua e, mais do que isso – em proveito de todos, em prol do bem comum –, no respeito a direitos e obrigações estabelecidos. Em assim não sendo, ter-se-á o caos, a unilateralidade das definições, deixando de prevalecer os

ADPF 822 / DF

compromissos assumidos, como se a lei vigente fosse a da selva, e não a de um mundo desenvolvido.

A este Tribunal cumpre atuar incentivando a formulação e a implementação de políticas públicas. Permanece reservado ao Legislativo e ao Executivo o campo democrático e técnico das escolhas, inclusive orçamentárias, sobre a forma mais adequada à superação da crise, colocando a máquina estatal em movimento e cuidando da harmonia dessas ações.

Conforme destacado na doutrina colombiana, o Tribunal não chega a ser um elaborador de políticas públicas, e sim um coordenador institucional, produzindo um efeito desbloqueador (GRAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y Cambio Social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010. p. 39).

Eis o que se espera do Tribunal Constitucional, visando suplantar o quadro de violação aos direitos fundamentais à vida e à saúde: assentar a omissão das autoridades públicas, incentivar a saída do estado de letargia, determinar a formulação de políticas públicas e provocar a deliberação política e social, assegurando a efetividade das normas constitucionais e a integração institucional.

A fundamentação desenvolvida alcança todo o conjunto de pedidos formulados pelos requerentes:

a) declaração do estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde, considerada a pandemia covid-19.

Segundo a Corte Constitucional da Colômbia, que introduziu o conceito, a configuração pressupõe: situação de violação generalizada de direitos fundamentais, inércia ou incapacidade reiterada e persistente das autoridades públicas em modificarem a situação e necessidade de atuação, visando superar as transgressões, de uma pluralidade de órgãos.

ADPF 822 / DF

No campo da saúde, há defeitos estruturais sérios. Nada obstante o apelo democrático do tema, faltam vontade política e liberação massiva de recursos financeiros a fim de superar a crise. A saúde pública sofre com déficits de eficiência, impugnados judicialmente por meio de um sem-número de ações individuais, correndo iminente risco de colapso em razão da ignorância política ou do desprezo social.

A intervenção judicial no sentido da proclamação do estado de coisas inconstitucional é buscada ante a incapacidade demonstrada pelas instituições legislativas e administrativas.

Tendo em conta as manifestações do Chefe do Executivo Federal e da Advocacia-Geral da União – petições/STF nº 44.521/2021 e 44.799/2021 –, constata-se a edição de leis, medidas provisórias, decretos e portarias ministeriais direcionadas à superação do quadro, além da adoção de providências de orientação da população e de programas emergenciais de suporte a empregos, de acesso a crédito e de apoio a microempresas e empresas de pequeno porte.

Contudo, as medidas voltadas à contenção da transmissão do vírus e à imunização da população são insuficientes. As que foram tomadas implicaram avanço. É necessária, porém, verdadeira virada copernicana.

Assiste-se à omissão reiterada da União na implementação de política uniforme, articulada com Estados, Distrito Federal e Municípios, no enfrentamento da pandemia. O quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais durante a crise sanitária é agravado em razão de falhas estruturais, sobressaindo inércia e incapacidade para vencê-lo.

A atuação de um único órgão ou Poder não servirá para resolver o cenário. A eliminação ou a redução dos problemas dependem da coordenação, pela União, de medidas de diferentes naturezas e oriundas dos Poderes Públicos de todos os entes da Federação: intervenções legislativas, executivas, orçamentárias e interpretativas. A solução requer ações orquestradas, a passagem do concerto (com C) institucional para o conserto (com S) do quadro.

A conclusão é única: ocorre violação generalizada de direitos

ADPF 822 / DF

fundamentais em relação à dignidade, à vida, à saúde, à integridade física e psíquica dos cidadãos brasileiros, considerada a condução da saúde pública durante a pandemia covid-19. Ha falência estrutural.

Cumprir acolher o pedido formulado na alínea (a) da peça primeira, para declarar o estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde, presente a pandemia covid-19.

(b) determinação, aos entes federados, sob a coordenação do Executivo federal:

(b.1) da adoção de bloqueio total por três semanas;

(b.2) do implemento das medidas recomendadas, pela comunidade científica, no Boletim Observatório Covid-19 da Fiocruz, a saber:

(b.2.1) proibição de eventos presenciais, como, entre outros, *shows*, congressos, missas, cultos e competições esportivas;

(b.2.2) suspensão das atividades presenciais de educação, em todos os níveis;

(b.2.3) toque de recolher das 20h às 6h, inclusive nos fins de semana;

(b.2.4) impedimento do acesso a praias e bares;

(b.2.5) opção pelo trabalho remoto, sempre que possível, nos setores privado e público;

(b.2.6) instituição de barreiras sanitárias nacionais e internacionais, com fechamento dos aeroportos e restrição do transporte interestadual;

(b.2.7) redução da superlotação no transporte coletivo urbano;

(b.2.8) ampliação da testagem e do acompanhamento posterior das pessoas testadas, com isolamento daquelas com suspeita de infecção e monitoramento dos contatos;

(b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos;

ADPF 822 / DF

(b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas, estipulada a meta de, no mínimo, 80% da população fazer uso adequado do equipamento de proteção individual;

(b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio:

(i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade extrema;

(ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade;

(iii) adiamento de consulta ou exame de rotina em relação àqueles que não apresentem quadro de saúde com mudanças reveladoras de risco de morte;

(iv) preparação das equipes de saúde da família para identificarem pacientes que necessitem de acompanhamento ou medicação, consideradas as opções de teleconsulta e visita domiciliar;

(v) manutenção de consulta e exame de gestantes, por meio de agendamento, observado acesso prioritário à UTI;

(vi) antecipação, sempre que possível, por gestor de hospital, da entrega de material e insumo;

(vii) identificação de atores para a realização coordenada de ações humanitárias;

O novo coronavírus possui, inequivocamente, enorme potencial de contágio, tendo provocado tragédia humanitária em diversos países, incluindo o Brasil.

Há consenso das comunidades científicas nacional e internacional quanto à necessidade e urgência das medidas, visando a contenção da pandemia, relacionadas ao uso de máscara de proteção individual, à medição de temperatura em espaços públicos, ao uso de álcool em geral e

ADPF 822 / DF

ao adequado distanciamento social.

Todavia, a despeito das cifras, os fundamentos jurídicos, econômicos e científicos apresentados não permitem que o Supremo se substitua ao Legislativo e ao Executivo na execução de tarefas próprias. O Tribunal deve agir em diálogo com os outros Poderes e com a sociedade.

Cabe insistir: a determinação linear, aos entes da Federação, de fechamento total; suspensão de atividades; toque de recolher; vedação à realização de eventos e ao acesso a espaços públicos e privados; opção pelo trabalho remoto; redução da superlotação no transporte coletivo urbano; ampliação da testagem e do acompanhamento das pessoas testadas; e instituição de barreiras sanitárias nacionais e internacionais – pedidos b.1 e b.2.1 a b.2.8 – requer manifestação democrática, apta inclusive a avaliar, com rigor técnico e científico, ante repercussões sociais e econômicas, a adoção nas situações concretas, consideradas as peculiaridades regionais e locais.

O Brasil possui dimensão continental. É impróprio ao Supremo definir política pública neste ou naquele sentido. A arguição de descumprimento de preceito fundamental alcança controle de constitucionalidade e não a política governamental que deva ser implementada.

Nada obstante, é imperativo que os Poderes Públicos promovam a orientação da população e realizem campanha educativa, especialmente em áreas de concentração populacional, no sentido da adoção de práticas conducentes à diminuição do contágio, como o uso de máscara de proteção individual, a medição de temperatura em espaços públicos, o uso de álcool em geral e o distanciamento social.

Os postulados constitucionais referentes ao acesso à informação – artigos 5º, inciso XXXIII, 37, inciso II, § 3º, e 216, § 2º –, à moralidade, à publicidade, à eficiência e à transparência a regerem a atuação da Administração – artigo 37, cabeça – reservam aos órgãos que a integram a divulgação de dados de interesse público.

Julgo procedente, em parte, o pedido formulado (b), para determinar aos entes federados, sob a coordenação do Executivo federal, que

ADPF 822 / DF

implementem:

(b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos;

(b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas;

(b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio:

(i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade maior; e

(ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade.

(c) determinação de limitação, no âmbito das atividades tidas como essenciais, àquelas previstas no artigo 10 da Lei nº 7.783/1989 e no Decreto nº 10.282/2020.

O Tribunal, ao apreciar o referendo na medida acauteladora na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.341, da minha relatoria,²³ conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 9º do artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, a versar providências de enfrentamento da pandemia, a fim de assentar a competência do Presidente da República para dispor, mediante decreto sobre serviços e atividades essenciais, observada a atribuição dos Governadores e Prefeitos consideradas ações e serviços públicos relacionados ao sistema único de saúde – artigo 198, inciso I, da Carta da República.

É impertinente providência voltada a moldar a área de atuação de um ou outro Poder, sobretudo quando ausente a oportunidade de participação na discussão e tomada de decisão.

Uma vez reservado, ao Executivo, o campo, democrático e técnico,

23 Redator do acórdão ministro Luiz Edson Fachin, publicado no Diário da Justiça eletrônico de 13 de novembro de 2020.

ADPF 822 / DF

alusivo à definição das atividades essenciais considerado o estado de emergência, cumpre assentar a improcedência do pedido (c).

(d) prorrogação da vigência das Leis nº 13.982/2020, a versar elegibilidade para o benefício de prestação continuada – BPC e medidas excepcionais de proteção social durante a pandemia, e 14.020/2020, mediante a qual instituído o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, determinando-se, aos Poderes Executivo e Legislativo, alocação orçamentária.

O Supremo, ao julgar o referendo da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade nº 6.625, relator ministro Ricardo Lewandowski,²⁴ contra o meu voto, atribuiu interpretação conforme à Constituição ao artigo 8º da Lei nº 13.979/2020, com a redação dada pela de nº 14.035/2020, no que prevista a vigência do diploma enquanto perdurar o estado de calamidade reconhecido, até 31 de dezembro de 2020, por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020, a fim de afastar da incidência as medidas de enfrentamento à pandemia previstas nos artigos 3º, 3º-A, 3º-B, 3º-C, 3º-D, 3º-E, 3º-F, 3º-G, 3º-H e 3º-J.

Por dever de coerência, cumpre reiterar: em Direito, os fins não justificam os meios. É impróprio potencializar, na seara da saúde pública, os preceitos da prevenção e precaução, a ponto de, pretendendo substituir-se ao Legislativo e ao Executivo, exercer crivo quanto à vigência de preceito legal, sinalizando como proceder em termos de política pública.

Impõe-se a preservação da vontade legislativa, resguardada a separação de poderes, conducente à valorização da manifestação do legislador democrático, e a efetividade da Constituição Federal.

Julgo improcedente o pedido (d).

Alfim, assento a procedência do pedido formulado na alínea (a) da petição inicial, declarando o estado de coisas inconstitucional na

24

Acórdão veiculado no Diário da Justiça eletrônico de 12 de abril de 2021.

ADPF 822 / DF

condução das políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde, considerada a pandemia covid-19.

Julgo procedente, em parte, o pedido formalizado na alínea (b) da peça primeira, para determinar aos entes federados, sob a coordenação do Executivo federal, que implementem:

(b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos;

(b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas;

(b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio:

(i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade extrema; e

(ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade.

Julgo improcedentes os pedidos contidos nas alíneas (c) e (d) da peça primeira.

(Publicado sem revisão. Art. 95, RISTF)

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REQTE.(S) : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : JOSE EYMARD LOGUERCIO (01441/A/DF, 52504A/GO, 103250/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA CALDAS GIORGI (43404/DF, 184349/SP)

ADV.(A/S) : LUCIANA LUCENA BAPTISTA BARRETTO (39113/DF, 229762/SP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que convertia a apreciação da liminar em julgamento final e assentava a procedência do pedido formulado na alínea (a) da petição inicial, declarando o estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde, considerada a pandemia covid-19; julgava procedente, em parte, o pedido formalizado na alínea (b) da peça primeira, para determinar aos entes federados, sob a coordenação do Executivo federal, que implementem: (b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos; (b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas; (b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio: (i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade extrema; e (ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade; e julgava improcedentes os pedidos contidos nas alíneas (c) e (d) da peça primeira, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelas requerentes Confederação Nacional dos Metalúrgicos/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS, Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT - CONTRACS/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE e Confederação Nacional dos Trabalhadores Públicos Municipais - CONATRAM/CUT, a Dra. Fernanda Caldas Giorgi; pelas requerentes Confederação Nacional dos Metalúrgicos/CUT, Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST e Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB, o Dr. Ricardo Quintas Carneiro; e, pelas requerentes Associação Brasileira da Rede Unida, Associação Brasileira de Enfermagem - ABEN, Associação Brasileira Organizações Não Governamentais - ABONG, Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde - CEBES, Federação Nacional dos Farmacêuticos -

FENAFAR, Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – MORHAN e Sindicato dos Servidores do Sistema Nacional de Auditoria do SUS – SINASUS, a Dra. Luciana Lucena Baptista Barretto. Plenário, Sessão Virtual de 25.6.2021 a 2.8.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

27/03/2023

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822
DISTRITO FEDERAL**

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada por Central Única dos Trabalhadores – CUT, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB, Nova Central Sindical dos Trabalhadores – NCST, União Geral dos Trabalhadores – UGT, Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT – CNM/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT – CNTSS/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS, Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT – Contracs/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores Públicos Municipais – Conatram, Associação Brasileira da Rede Unida, Associação Brasileira de Enfermagem – Aben, Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – Abong, Associação Brasileira de Saúde Coletiva – Abrasco, Centro Brasileiro de Estudos de Saúde – Cebes, Federação Nacional dos Farmacêuticos – Fenafar, Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase – Morhan e Sindicato dos Servidores do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde – Unasus. Sindical atos comissivos e omissivos da União no enfrentamento da pandemia de Covid-19, que resultariam em estado de coisas inconstitucional da saúde pública.

Os requerentes sustentaram que “no âmbito da implementação das políticas públicas necessárias ao enfrentamento da pandemia do Sars-Cov-2, verifica-se no Brasil reiterado desrespeito aos preceitos fundamentais relacionados com a realização do direito social à saúde (art.

ADPF 822 / DF

art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198 da Constituição federal) e do direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230 da Constituição federal)”.

Alegaram que “os fatos recentes revelam que a inação do Governo Federal, tanto na coordenação efetiva, quanto na determinação de medidas restritivas em todo o território nacional, impede a eficácia de medidas locais, regionais ou estaduais. Na busca da contenção da pandemia, Governos estaduais e municipais têm promovido indispensáveis medidas restritivas, as quais, contudo, são criticadas ou colocadas em dúvida sobre sua eficácia pelas autoridades federais”.

Pleitearam liminarmente, com a confirmação em julgamento definitivo, que:

(i) “Seja declarado o estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização dos preceitos fundamentais do direito social à saúde (art. art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198 da Constituição federal) e do direito fundamental à vida (art. 5º, caput; art. 227 e art. 230 da Constituição federal), durante a pandemia do Sars-Cov-2”.

(ii) “Sob a necessária coordenação do Executivo federal, seja imposta aos entes federativos a obrigação de adotarem, respeitados os âmbitos das suas competências constitucionais²⁶, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade, contra o cumprimento das decisões judiciais (art. 12 da Lei nº 1.079/1950): b.1. medidas de lockdown pelas próximas 3 semanas(21 dias) com vistas a reduzir a circulação de pessoas; b.2. as demais medidas recomendadas pela comunidade científica, dentre as quais aquelas sugeridas no “Boletim Observatório Covid-19”, consistentes na promoção de medidas emergenciais para dar efetividade aos postulados da vida e da saúde e assegurar aos brasileiros o respeito à sua integridade física e moral, nos termos do que preceitua o art. 5º, XLIX, da Constituição federal, na forma do TRG nº 220 desse STF: • A proibição de eventos presenciais como shows, congressos, atividades religiosas, esportivas e correlatas em todo território

ADPF 822 / DF

nacional; • A suspensão das atividades presenciais de todos os níveis da educação do país; O toque de recolher nacional a partir das 20h até as 6h da manhã e durante os finais de semana; • O fechamento das praias e bares; • A adoção de trabalho remoto sempre que possível, tanto no setor público, quanto no privado; • A instituição de barreiras sanitárias nacionais e internacionais, considerando o fechamento dos aeroportos e do transporte interestadual; • A adoção de medidas para redução da superlotação nos transportes coletivos urbanos; • A ampliação da testagem e acompanhamento dos testados, com isolamento dos casos suspeitos e monitoramento dos contatos.

(iii) “Que o conceito de “atividade essencial” leve em consideração aquelas identificadas no artigo 10 da Lei nº 7.783/1989 e no Decreto nº 10.282/2020, as quais deverão ser mediadas a critério dessa Excelsa Corte, com ilustração precisa à administração pública, sob pena de prática de “erro grosseiro” na implementação das políticas públicas necessárias a serem observadas (ADI 6421 MC, Relator Ministro Roberto Barroso)”.

(iv) Sejam estendidas as vigências das seguintes normas legais, determinando-se aos poderes Executivo e Legislativo federais a alocação orçamentária necessária ao cumprimento desta obrigação, sob pena de cometimento de crime de responsabilidade, contra o cumprimento das decisões judiciais (art. 12 da Lei nº 1.079/1950): d.1. Lei nº 13.982/2020, que “altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”; d.2. Lei nº 14.020/2020, que “institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da

ADPF 822 / DF

Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências”; em especial os benefícios previstos nas Seções II, III e IV da Lei c/c o art. 7º, VI, XIII e XXVI, da CF.

O Ministro Relator, Marco Aurélio, adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Presidência da República apresentou informações, sustentando a inadmissibilidade da arguição, com fundamento na ilegitimidade ativa e na inadequação da via escolhida. No mérito, requereu a improcedência dos pedidos.

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação assim resumida:

Constitucional. Impugnação a supostas ações e omissões do Poder Público Federal no âmbito da condução de políticas públicas emergenciais na área da saúde, decorrentes da crise provocada pela pandemia de COVID-19. Alegada violação aos direitos constitucionais à vida e à saúde (artigos 5º, caput; 6º, caput; 23, inciso II, 24, inciso XII; 194; 196; 197; 198; 227 e 230, da Constituição Federal). Preliminares. Ilegitimidade ativa dos requerentes. Indicação genérica dos atos/omissões questionados. Ausência de questão constitucional. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação de políticas públicas. Impossibilidade de atuação desse Supremo Tribunal Federal como legislador positivo. Mérito. Ausência de fumus boni iuris. As ações promovidas pelas autoridades federais revelam o engajamento em diversas áreas necessárias ao enfrentamento da pandemia, com a adequada tutela ao direito à

ADPF 822 / DF

saúde, combinada com a adoção de políticas de proteção à renda e ao trabalho, de modo a minimizar os impactos por ela causados na população brasileira. Estado de coisas inconstitucional não caracterizado. O acolhimento dos pleitos interventivos na atividade de gestão pública configuraria medida violadora do princípio da separação dos Poderes. Manifestação pelo não conhecimento da presente arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

O Procurador-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação direta e pelo indeferimento do pedido de tutela de urgência, em parecer ementado nos seguintes termos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MEDIDA CAUTELAR. COVID19. POLÍTICA PÚBLICA DE ENFRENTAMENTO. ALEGADO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. PRETENSÃO DE IMPOR MEDIDAS ESPECÍFICAS, EM ESCALA NACIONAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA DOS REQUERENTES. MÉRITO. RESPEITO À SEPARAÇÃO DE PODERES. DISTINTOS ESTÁGIOS DA CRISE. MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO VARIÁVEIS. CONSIDERAÇÃO DO CONTEXTO FÁTICO LOCAL. NÃO CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE CAUTELAR. 1. Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se aos demais Poderes na definição de políticas públicas de enfrentamento da crise sanitária da Covid-19, ou impor ao administrador a implementação de medidas específicas, em especial quando demandem exame técnico ou juízo de discricionariedade. 2. A proteção da saúde pública no contexto da epidemia de Covid-19, responsabilidade comum da União, dos estados, do DF e dos municípios, é dinâmica, com focos de priorização diversificados em cada estágio da crise, variável a depender da região, o que sugere a inadequação de se impor, de forma apriorística, providências em escala nacional, que envolvam órgãos dos três níveis de governo. – Parecer pelo não

ADPF 822 / DF

conhecimento da arguição, por ilegitimidade dos requerentes, e pelo indeferimento da medida cautelar.

Iniciado o julgamento em sessão virtual, o Ministro Relator, Marco Aurélio, após propor a conversão do julgamento liminar em definitivo, encaminhou voto pela parcial procedência dos pedidos, nos seguintes termos:

Alfim, assento a procedência do pedido formulado na alínea (a) da petição inicial, declarando o estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde, considerada a pandemia covid-19. Julgo procedente, em parte, o pedido formalizado na alínea (b) da peça primeira, para determinar aos entes federados, sob a coordenação do Executivo federal, que implementem:

(b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos; (b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas; (b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio: (i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade extrema; e (ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade.

Julgo improcedentes os pedidos contidos nas alíneas (c) e (d) da peça primeira.

Pedi vista dos autos para melhor debruçar-me sobre a complexa questão controvertida neste processo objetivo.

É o relatório. **Passo ao voto.**

ADPF 822 / DF

Não obstante a relevância do tema, esta arguição de descumprimento de preceito fundamental está prejudicada, tendo em vista que as condutas omissivas do Governo Federal no combate à pandemia de Covid-19 foram devidamente enfrentadas por este Tribunal em outros processos objetivos.

Com efeito, não foram poucas as oportunidades em que esta Corte atuou para debelar a inércia estatal na esfera federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19. A bem da verdade, é inequívoco que a atuação do Supremo Tribunal Federal mostrou-se fundamental na reação do Estado brasileiro ao gravíssimo estado de pandemia.

Nesse sentido, foi a Corte que estabeleceu, ainda no início da pandemia, as bases federativas da ação estatal de combate ao vírus, afastando a possibilidade de omissões ou ações sem fundamentação científica paralisarem o processo de tomada de decisão de gestores federais, estaduais e municipais. Confira-se a ementa do precedente:

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são

ADPF 822 / DF

obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências

ADPF 822 / DF

científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

(ADI 6341 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-271 DIVULG 12-11-2020 PUBLIC 13-11-2020)

O entendimento foi endossado pelo Tribunal no julgamento da ADI 6343, quando expressamente afastou normas federais que dificultavam a adoção de medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia de Covid-19 por Estados e Municípios. O acórdão foi assim ementado:

Ementa: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à

ADPF 822 / DF

condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 2.A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. 3.A União tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. 4.Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 5.Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas 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, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of

ADPF 822 / DF

London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores). 6.Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. 7.Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.

(ADI 6343 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-273 DIVULG 16-11-2020 PUBLIC 17-11-2020)

Este Tribunal enfrentou também, em sede de arguição de descumprimento de preceito fundamental, a omissão do Governo Federal no combate à pandemia de Covid-19 entre os povos indígenas, com alto risco de contágio e extermínio de etnias. Confira-se a ementa do julgado:

Ementa: Direitos fundamentais. Povos Indígenas. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à vida e à saúde face à pandemia da COVID-19. Cautelares parcialmente deferidas. 1. Ação que tem por objeto

ADPF 822 / DF

falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias. 2. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB possui legitimidade ativa para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal e, bem assim, os partidos políticos que assinam a petição inicial. Premissas da decisão 3. Os Povos Indígenas são especialmente vulneráveis a doenças infectocontagiosas, para as quais apresentam baixa imunidade e taxa de mortalidade superior à média nacional. Há indícios de expansão acelerada do contágio da COVID-19 entre seus membros e alegação de insuficiência das ações promovidas pela União para sua contenção. 4. Os Povos Indígenas têm o direito de participar da formulação e execução das ações de saúde que lhes são destinadas. Trata-se de direito assegurado pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT, que é norma interna no Brasil. 5. A análise aqui desenvolvida observou três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde; (ii) a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas. Pedidos formulados 6. Na ação são formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, bem como pedidos que se destinam aos povos indígenas em geral. Tais pretensões incluem a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19. 7. Todos os pedidos são relevantes e pertinentes. Infelizmente, nem todos podem ser integralmente acolhidos no âmbito precário de uma decisão cautelar e, mais que tudo, nem todos podem ser satisfeitos por simples ato de vontade, caneta e tinta. Exigem, ao revés, planejamento adequado e diálogo

ADPF 822 / DF

institucional entre os Poderes. Decisão cautelar Quanto aos pedidos dos povos indígenas em isolamento e de contato recente 8. Determinação de criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão. 9. Determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União, observados os prazos e especificações detalhados na decisão. Quanto aos povos indígenas em geral 10. A retirada de invasores das terras indígenas é medida imperativa e imprescindível. Todavia, não se trata de questão nova e associada à pandemia da COVID-19. A remoção de dezenas de milhares de pessoas deve considerar: a) o risco de conflitos; e b) a necessidade de ingresso nas terras indígenas de forças policiais e militares, agravando o perigo de contaminação. Assim sendo, sem prejuízo do dever da União de equacionar o problema e desenvolver um plano de desintrusão, fica determinado, por ora, que seja incluído no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para os Povos Indígenas, referido adiante, medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa apta a evitar o contato. 11. Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas terras estarem ou não homologadas. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral. 12. Determinação de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e condições

ADPF 822 / DF

especificados na decisão. 13. Voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida.

(ADPF 709 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 06-10-2020 PUBLIC 07-10-2020)

A Corte também verificou a omissão do Governo Federal no combate à pandemia de Covid-19 quando em jogo direitos fundamentais de quilombolas, determinando à União que “(i) formule, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento da pandemia **covid-19** no que concerne à população quilombola, versando providências e protocolos sanitários voltados a assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - Conaq; (ii) constitua, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar”. (ADPF 742-MC, relator Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Edson Fachin, DJe de 29.4.2021).

Coube ao Tribunal ainda assentar, no contexto da inação do Governo Federal e de informações inverídicas disseminadas sobre o tema, a importância da vacinação em massa da população, bem como a constitucionalidade da vacinação compulsória, lançando as balizas para atuação do Estado brasileiro:

Ementa: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. VACINAÇÃO COMPULSÓRIA CONTRA A COVID-19 PREVISTA NA LEI 13.979/2020. PRETENSÃO DE ALCANÇAR A IMUNIDADE DE REBANHO. PROTEÇÃO DA COLETIVIDADE, EM ESPECIAL DOS MAIS VULNERÁVEIS. DIREITO SOCIAL À SAÚDE. PROIBIÇÃO DE VACINAÇÃO FORÇADA. EXIGÊNCIA DE PRÉVIO CONSENTIMENTO INFORMADO DO USUÁRIO. INTANGIBILIDADE DO CORPO HUMANO. PREVALÊNCIA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. INVIOABILIDADE DO DIREITO À VIDA, LIBERDADE,

ADPF 822 / DF

SEGURANÇA, PROPRIEDADE, INTIMIDADE E VIDA PRIVADA. VEDAÇÃO DA TORTURA E DO TRATAMENTO DESUMANO OU DEGRADANTE. COMPULSORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO A SER ALÇANÇADA MEDIANTE RESTRIÇÕES INDIRETAS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA SEGURANÇA E EFICÁCIA DAS VACINAS. LIMITES À OBRIGATORIEDADE DA IMUNIZAÇÃO CONSISTENTES NA ESTRITA OBSERVÂNCIA DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS. COMPETÊNCIA COMUM DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS PARA CUIDAR DA SAÚDE E ASSISTÊNCIA PÚBLICA. ADIS CONHECIDAS E JULGADAS PARCIALMENTE PROCEDENTES. I – A vacinação em massa da população constitui medida adotada pelas autoridades de saúde pública, com caráter preventivo, apta a reduzir a morbimortalidade de doenças infecciosas transmissíveis e a provocar imunidade de rebanho, com vistas a proteger toda a coletividade, em especial os mais vulneráveis. II – A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa no sentido de implementar a vacinação sem o expresse consentimento informado das pessoas. III – A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/2020, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao “pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, bem como os princípios da razoabilidade e da

ADPF 822 / DF

proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes. IV – A competência do Ministério da Saúde para coordenar o Programa Nacional de Imunizações e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunização não exclui a dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para estabelecer medidas profiláticas e terapêuticas destinadas a enfrentar a pandemia decorrente do novo coronavírus, em âmbito regional ou local, no exercício do poder-dever de “cuidar da saúde e assistência pública” que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal. V - ADIs conhecidas e julgadas parcialmente procedentes para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, III, d, da Lei 13.979/2020, de maneira a estabelecer que: (A) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e (i) tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, (ii) venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, (iii) respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; (iv) atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, e (v) sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (B) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

(ADI 6586, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 06-04-2021 PUBLIC 07-04-2021)

A esse precedentes seguiram-se outros em que o Plenário acompanhou a elaboração e implementação do Plano Nacional de

ADPF 822 / DF

Imunização (ADPF 754 TPI-segunda-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 11.3.2021; ADPF 756 TPI-oitava-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.1.2022) e autorizando ainda que “os Estados, Distrito Federal e Municípios (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a **Covid-19**, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, conforme o art. 3º, VIII, a, e § 7º-A, da Lei 13.979/2020, ou, ainda, quaisquer outras que vierem a ser aprovadas, em caráter emergencial, nos termos da Resolução DC/ANVISA 444, de 10/12/2020” (ADPF 754 TPI-segunda-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.3.2021).

Ademais, diante da inação do Ministério da Saúde, esta Corte assegurou o fluxo de informações epidemiológicas sobre o avanço da pandemia, essencial para a formulação e execução da estratégia de enfrentamento da Covid-19. O acórdão foi ementado nos seguintes termos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATOS DO PODER PÚBLICO. RESTRIÇÃO À DIVULGAÇÃO DE DADOS RELACIONADOS À COVID-19. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO DA DIVULGAÇÃO DIÁRIA DOS DADOS EPIDEMIOLÓGICOS RELATIVOS À PANDEMIA. MEDIDAS CAUTELARES REFERENDADAS. 1. Além de prever a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde, a Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da

ADPF 822 / DF

publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. Precedentes: ADI 6347 MC-Ref, ADI 6351 MC-Ref e ADI 6353 MC-Ref, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 14/8/2020. 2. A gravidade da emergência causada pela COVID-19 exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, entre elas o fornecimento de todas as informações necessárias para o planejamento e o combate à pandemia. 3. O risco decorrente da interrupção abrupta da coleta e divulgação de informações epidemiológicas, imprescindíveis para a análise da série histórica de evolução da pandemia (COVID-19), fundamenta a manutenção da divulgação integral de todos os dados que o Ministério da Saúde realizou até 4 de junho 2020, e o Governo do Distrito Federal até 18 de agosto passado, sob pena de dano irreparável. 4. Julgamento conjunto das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 690, 691 e 692. Medidas cautelares referendadas.

(ADPF 690 MC-Ref, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-053 DIVULG 18-03-2021 PUBLIC 19-03-2021)

Ainda, na gravíssima crise sanitária do sistema de saúde de Manaus-AM e diante da omissão sistemática do Poder Público, este Tribunal determinou que o Governo Federal “(i) promova, imediatamente, todas as ações ao seu alcance para debelar a seríssima crise sanitária instalada em Manaus, capital do Amazonas, em especial suprimindo os estabelecimentos de saúde locais de oxigênio e de outros insumos médico-hospitalares para que possam prestar pronto e adequado atendimento aos seus pacientes, sem prejuízo da atuação das autoridades estaduais e municipais no âmbito das respectivas competências; (ii)

ADPF 822 / DF

apresente a esta Suprema Corte, no prazo de 48 (quarenta e oito horas), um plano compreensivo e detalhado acerca das estratégias que está colocando em prática ou pretende desenvolver para o enfrentamento da situação de emergência, discriminando ações, programas, projetos e parcerias correspondentes, com a identificação dos respectivos cronogramas e recursos financeiros; e (iii) atualize o plano em questão a cada 48 (quarenta e oito) horas, enquanto perdurar a conjuntura excepcional” (ADPF 756 TPI-Ref, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 30.3.2021).

Esse conjunto de precedentes evidencia que a Corte enfrentou a problemática da omissão do Governo Federal sob os mais variados ângulos, com o endereçamento do tema inclusive em contextos específicos, como a tutela de populações vulneráveis e crises agudas regionais.

Os temas e providências aduzidos nestes autos foram devidamente abordados pelo Supremo Tribunal Federal em inúmeros outros processos objetivos, com a determinação de medidas concretas e apropriadas para cada problema ou inação, permitindo o saneamento adequado da inequívoca omissão sistemática do Governo Federal.

Assim, o enfrentamento da conduta estatal omissiva perante a Covid-19 em outros processos objetivos ensejou a perda de objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental

A par desse aspecto, é necessário ponderar que o contexto fático que servia como pano de fundo dos pedidos formulados nas petições iniciais em análise não subsiste. As estatísticas da pandemia retrocederam e a vacinação da população permitiu o retorno das atividades à quase normalidade.

Noutros termos, se do ponto de vista estritamente jurídico o objeto desta arguição – ação ineficiente e omissão do Governo Federal no combate à pandemia de Covid-19 – foi adequadamente endereçado em outros processos objetivos, também sob o ângulo fático as circunstâncias que conformam a causa de pedir não subsistem. Esse quadro atinge integralmente o próprio interesse de agir dos requerentes, no que se

ADPF 822 / DF

refere à utilidade do provimento jurisdicional buscado nesses autos.

Portanto, é imperioso reconhecer a perda de objeto desta arguição de descumprimento de preceito fundamental, com a consequente extinção do processo sem julgamento de mérito, ressalvada a possibilidade de mudanças no cenário fático aqui delineado ensejarem o ajuizamento de novas ações e arguições voltadas ao escrutínio da atuação estatal, função por excelência da jurisdição constitucional, da qual esta Corte jamais se furtou.

Ante o exposto, voto pelo reconhecimento da perda de objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 822, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil.

27/03/2023**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. GILMAR MENDES
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO (01441/A/DF, 52504A/GO, 103250/SP)
ADV.(A/S)	: FERNANDA CALDAS GIORGI (43404/DF, 184349/SP)
ADV.(A/S)	: LUCIANA LUCENA BAPTISTA BARRETTO (39113/DF, 229762/SP)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada por Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Nova Central Sindical dos Trabalhadores (NCST), União Geral dos Trabalhadores (UGT), Confederação Nacional dos Metalúrgicos da CUT (CNM/CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT (CNTSS/CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde (CNTS), Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT (Contracs/CUT), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores Públicos Municipais (Conatram), Associação Brasileira da Rede Unida, Associação Brasileira de Enfermagem (Aben), Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong), Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco), Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes), Federação

ADPF 822 / DF

Nacional dos Farmacêuticos (Fenafar), Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase (Morhan) e Sindicato dos Servidores do Sistema Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde (Unasus Sindical), contra atos comissivos e omissivos da União no enfrentamento da pandemia de Covid-19, a revelarem estado de coisas inconstitucional.

Inserido o processo na pauta de julgamento virtual de 25 de junho a 2 de agosto de 2021, o eminente Relator, ministro Marco Aurélio, conheceu da ação e deu-lhe parcial provimento para declarar o estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde, ante o contexto gerado pela pandemia de covid-19, além de determinar aos entes subnacionais, com a coordenação do Executivo federal, que implementassem:

(b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos;

(b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas;

(b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio:

(i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade maior; e

(ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade.

Pediu vista dos autos o ministro Gilmar Mendes, que os devolveu nesta oportunidade para continuidade do julgamento. Sua Excelência divergiu do eminente Relator para reconhecer a perda do objeto da ação, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, por entender que o quadro fático se modificou substancialmente, bem como que as omissões do Poder Executivo na condução da crise foram devidamente endereçadas por esta Corte em outros processos objetivos

ADPF 822 / DF

(ADI 6.341 MC-REF, Redator do acórdão o ministro Edson Fachin, *DJe* de 13 de novembro de 2020; ADI 6.343 MC-REF, Redator do acórdão o ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 17 de novembro de 2020; ADPF 709 MC-REF, ministro Roberto Barroso, *DJe* de 7 de outubro de 2020; ADPF 742 MC, Redator do acórdão o ministro Edson Fachin, *DJe* de 29 de abril de 2021; ADI 6.586, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 7 de abril de 2021; ADPF 754 TPI-segunda-REF, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 11 de março de 2021; ADPF 756 TPI-oitava-REF, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 10 de janeiro de 2022; ADPF 690 MC-REF, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 19 de março de 2021; e ADPF 756 TPI-REF, ministro Ricardo Lewandowski, *DJe* de 30 de março de 2021).

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Acompanho a divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes, com as seguintes ponderações.

Em primeiro lugar, conforme bem observou Sua Excelência, as circunstâncias fáticas que justificaram o ajuizamento da ação não subsistem, revelando-se prejudicados os pedidos, ante a falta superveniente de interesse de agir.

Reconheço, também, a proatividade desta Corte no combate à pandemia causada pelo novo coronavírus.

Contudo, é preciso mencionar o esforço conjunto dos três Poderes, o que, a meu ver, afasta a alegada omissão do Executivo. Reporto-me, no ponto, às considerações por mim expostas nos diversos processos objetivos citados pelo ministro Gilmar Mendes e já apreciados pelo Tribunal.

A jurisprudência do Supremo firmou-se no sentido da competência concorrente dos Estados e suplementar dos Municípios na adoção de

ADPF 822 / DF

diversas medidas de combate à pandemia de covid-19 (ADI 6.341 MC, Redator do acórdão o ministro Edson Fachin; ADPF 672 MC-REF, ministro Alexandre de Moraes; ADI 6.362, ministro Ricardo Lewandowski; e ADPF 811, ministro Gilmar Mendes).

Entendo, desse modo, que tal competência deva alcançar, ainda, a **formulação e execução de políticas públicas na área da saúde. Caberia, portanto, a este Tribunal respeitar a opção feita no âmbito da Administração, mormente por não ter havido omissão do ente público, a fim de evitar indevida ingerência no Executivo, em descompasso com a independência harmônica (*checks and balances*) entre os três Poderes.**

Nesse contexto, **o Supremo assentou a competência primeira do Legislativo e do Executivo para a adoção de tais políticas públicas, inclusive com o reconhecimento de que governos estaduais e municipais têm ampla competência no combate à pandemia.**

Reiterei por diversas vezes o relevante papel do **Governo Federal, que, por meio do Ministério da Saúde, formulou e implementou o Plano Nacional de Imunização (PNI).**

Ressaltei, também, a existência de política pública específica para assistir pessoas em situação de maior vulnerabilidade, a exemplo do que mencionei no julgamento relativo à vacinação nas comunidades quilombolas (ADPF 742).

Destaquei as medidas adotadas pelo Ministério da Saúde para garantir a segurança e prevenir a disseminação da covid-19 durante a Copa América 2021, acentuando a aprovação de **protocolo com medidas preventivas e de vigilância apresentado pela Confederação Sul-Americana de Futebol (Conmebol)** (ADPF 756 TPI-sétima).

A escolha das medidas diferenciadas, os contextos que devem ser

ADPF 822 / DF

considerados, a modulação das distinções compensatórias, tudo isso é assunto próprio da formulação de políticas públicas e depende da coleta e do processamento de um conjunto vastíssimo de informações. Adentrar essa seara, sem dados de logística constantemente atualizados para determinar os comandos específicos requeridos e sem corpo técnico altamente qualificado, ressen-te-se da cautela que deve permear a atuação do Judiciário.

Há que guardar respeito ao Pacto Republicano com o princípio da separação dos poderes, devendo-se observância à atuação harmônica entre Legislativo, Executivo e Judiciário, a fim de evitar eventual comando que gere conflitos na ação do poder público em suas três esferas (União, Estados e Municípios).

Em síntese, registro que houve esforço conjunto dos três Poderes da República para o adequado combate ao novo coronavírus, o que afasta a alegada inércia do Poder Executivo federal. Dessa sorte, atualmente, com o atual controle da pandemia, não há, nesta quadra, interesse de agir.

Ante o exposto, pedindo as mais respeitosas vênias ao eminente Relator, acompanho a divergência iniciada pelo ministro Gilmar Mendes e reconheço a perda de objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito, por superveniente falta de interesse de agir, feitas as ponderações acima.

É como voto.

(Publicado sem revisão. Art. 95, RISTF)

27/03/2023**PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. GILMAR MENDES
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JOSE EYMARD LOGUERCIO
ADV.(A/S)	: FERNANDA CALDAS GIORGI
ADV.(A/S)	: LUCIANA LUCENA BAPTISTA BARRETTO
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acompanho a divergência lançada pelo Excelentíssimo Ministro Gilmar Mendes.

Tal qual assentei por ocasião da apreciação da ADO 66, partilho o entendimento esposado por Sua Excelência de que o decurso do tempo pode mesmo levar à superação das condições fáticas quanto aos efeitos administrativos da demanda.

A adstrição aos pedidos deduzidos na petição inicial impõe o reconhecimento de que não subsiste utilidade no exercício da jurisdição constitucional no presente caso.

Nada obstante, é necessário o registro de que essa perda superveniente de objeto, tal qual reconhecido no voto vogal, decorre não apenas do transcurso do tempo, senão do sistemático enfrentamento da conduta estatal omissiva perante a crise decorrente da Covid-19 em outros processos objetivos. A adoção de medidas concretas e apropriadas para cada omissão judicializada não descaracteriza, senão dá contornos concretos à inação.

A lista de precedentes julgados em ações de controle por esta Casa,

ADPF 822 / DF

muito bem lembrada e relacionada no voto divergente do i. Ministro Gilmar Mendes, corresponde à exata demonstração da omissão na implementação de medidas apropriadas ao enfrentamento da grave crise.

Por tais razões, acompanho a divergência.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 822

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.(S) : CENTRAL UNICA DOS TRABALHADORES-CUT E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : JOSE EYMARD LOGUERCIO (01441/A/DF, 52504A/GO, 103250/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDA CALDAS GIORGI (43404/DF, 184349/SP)

ADV.(A/S) : LUCIANA LUCENA BAPTISTA BARRETTO (39113/DF, 229762/SP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que convertia a apreciação da liminar em julgamento final e assentava a procedência do pedido formulado na alínea (a) da petição inicial, declarando o estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas à realização dos direitos à vida e à saúde, considerada a pandemia covid-19; julgava procedente, em parte, o pedido formalizado na alínea (b) da peça primeira, para determinar aos entes federados, sob a coordenação do Executivo federal, que implementem: (b.2.9) análise diária dos impactos na redução de casos, taxas de ocupação de leitos hospitalares e óbitos; (b.2.10) campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas; (b.2.11) orientação para a adoção de providências de bloqueio: (i) comunicação à população para que permaneça o maior tempo possível em casa, sem se deslocar, fazendo-o apenas ante necessidade extrema; e (ii) apoio aos grupos em situação de vulnerabilidade, havendo participação da comunidade; e julgava improcedentes os pedidos contidos nas alíneas (c) e (d) da peça primeira, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Falaram: pelas requerentes Confederação Nacional dos Metalúrgicos/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde - CNTS, Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços da CUT - CONTRACS/CUT, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE e Confederação Nacional dos Trabalhadores Públicos Municipais - CONATRAM/CUT, a Dra. Fernanda Caldas Giorgi; pelas requerentes Confederação Nacional dos Metalúrgicos/CUT, Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST e Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB, o Dr. Ricardo Quintas Carneiro; e, pelas requerentes Associação Brasileira da Rede Unida, Associação Brasileira de Enfermagem - ABEN, Associação Brasileira Organizações Não Governamentais - ABONG, Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO, Centro Brasileiro de

Estudos de Saúde - CEBES, Federação Nacional dos Farmacêuticos - FENAFAR, Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase - MORHAN e Sindicato dos Servidores do Sistema Nacional de Auditoria do SUS - SINASUS, a Dra. Luciana Lucena Baptista Barretto. Plenário, Sessão Virtual de 25.6.2021 a 2.8.2021.

Decisão: O Tribunal, por maioria, reconheceu a perda de objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, com a consequente extinção do processo sem resolução do mérito (artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil), nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). Não votaram o Ministro André Mendonça, sucessor do Ministro Marco Aurélio, e a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, Sessão Virtual de 17.3.2023 a 24.3.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário