JUCELAINE ANGELIM BARBOSA

ASPECTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À CRISE COVID-19 SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL DA ORGANIZAÇÃO DOS PODERES

Biblioteca de Referência em Políticas Públicas

CEUB
EDUCAÇÃO SUPERIOR

BARBOSA, Jucelaine Angelim

Aspectos da política pública de combate à crise Covid-19 sob a ótica constitucional da organização dos poderes.

136 f.

ISBN: 978-85-7267-092-0

Dissertação apresentada como critério parcial de aprovação no programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Frederico Augusto Barbosa da Silva

Sumário

INTRODUÇÃO **4**

1 PARTE - 1 O PANORAMA DE CRIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À PANDEMIA COM CONTROVÉRSIA SOBRE A CONSTITUCIONALIDADE DE ASPECTOS DA LEI N. 13.979/2020 ..... **10**

1.1 A proximidade dos elementos da Política Pública com a atuação do Poder Executivo e Poder Legislativo 10

1.2 A opção constitucional de atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo no âmbito de políticas públicas 14

1.3 A atuação do Poder Executivo com o Poder Legislativo para a normatização de medidas gerais de atuação na pandemia. 18

1.4 A apreciação judicial sobre a constitucionalidade de medidas excepcionais de gestão da pandemia decorrente da Covid-19 – período de fim do mês de março ao fim do mês de maio de 2020 21

1.4.1 O caso da ADPF 672 – a judicialização da questão sobre atividades essenciais sobre o prisma das condutas gerais do Presidente da República 22

1.4.2 O caso da ADI 6341 – a judicialização da questão sobre atividades essenciais 27

1.4.3 O caso da ADI 6343 – a questão sobre transporte 34

1.4.4 O caso das ADIs 6347 6351 6353 – a questão sobre o acesso à informação 38

1.5 A delimitação da atuação dos Poderes da República na Política Pública de combate à pandemia 41

2 PARTE - 2 A RELAÇÃO DE ATUAÇÃO DO EXECUTIVO, DO LEGISLATIVO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DIANTE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS SOBRE ORGANIZAÇÃO DO PODER **45**

2.1 Os limites constitucionais previstos no Titulo IV da Constituição da República como reflexos da manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes 45

2.1.1 A sobreposição de atividades típicas entre Poder Executivo e Poder Legislativo 50

2.1.2 O controle mais rígido do ato legislativo 52

2.1.3 A ausência de previsão para controle do ato jurisdicional pelo Poder Executivo ou Poder Legislativo 56

2.2 A compatibilidade da efetivação da Política Pública com às normas que asseguram a harmonia e a independência entre os Poderes 59

2.3 A possibilidade de tensão na relação de harmonia e independência por atuação do Supremo Tribunal Federal 73

2.4 A preservação da harmonia e da independência no controle de constitucionalidade da Política Pública 78

3 CONCLUSÃO **88**

REFERÊNCIAS **95**

ANEXO I – ORGANIZAÇÃO DO ESTADO **101**

ANEXO II – ORGANIZAÇÃO DOS PODERES **102**

ANEXO III - TABELA COMPARATIVA DE ALTERAÇÃO DA LEI N. 13.979/2020 ATÉ 07/11/2020 ..... **105**

Introdução

A crise de saúde e econômica originada pela pandemia causada pela Covid-19 demandou atuação estratégica e excepcional de todos os Poderes da República Federativa do Brasil. O Poder Executivo e o Poder Legislativo aturam no sentido de criar o aparato material e normativo de modo a engendrar Política Pública para a administração da situação de calamidade enquanto o Supremo Tribunal Federal atuou com fim de conferir os limites de constitucionalidade e segurança jurídica para a execução da Política Pública.

A Política Pública geral de gestão da crise surge em um contexto de atuação excepcional e de colaboração entre Poder Executivo e Poder Legislativo. O início dessa atuação ocorre por meio de um Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo que tem a pretensão de trazer normas gerais de gestão de combate a crise. A transformação do projeto de Lei em Lei ocorreu com emendas e em tempo sumário. As medidas constantes da Lei geral de gestão da crise entraram em vigor em brevíssimo espaço de tempo.

Essa Política Pública geral, contudo, não se deu por definitiva. Recebeu modificações por ato do Poder Executivo, por ato do Poder Legislativo e por decisões do Supremo Tribunal Federal. Um período dessas modificações serão abordadas na primeira parte deste trabalho.

A atuação dos Poderes da República na Política Pública geral de combate à pandemia foi abordada no presente trabalho para demonstrar a relação entre as atribuições de cada Poder na formação e conformação de parte da Política Pública de gestão da crise ocasionada pela pandemia fato que oportunizou o exame, a partir desse contexto, das normas contidas no título constitucional que trata da organização do Poderes e ensejou a possibilidade de se evidenciar o regime, pretendido pelo constituinte, de interação entre os Poderes da República.

A abordagem do Título IV, Da Organização dos Poderes, da Constituição da República Federativa do Brasil representa, portanto, a base dos estudos e o parâmetro normativo das abordagens enquanto que a atuação do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Supremo Tribunal Federal na configuração da Política Pública de gestão da pandemia decorrente da Covid-19 representa a interação fática das observações que serão traçadas nesta dissertação.

Outra base de estudo que merece destaque é a previsão constitucional da independência e da harmonia entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário classificada, expressamente, como princípio fundamental (art. 2º, CR). No presente trabalho se considera que o título constitucional que trata da organização do Poderes sistematiza essa previsão Constitucional e se qualifica como instrumento de efetivação de um direito fundamental e basilar do regime democrático.

No trabalho, a percepção sobre o atuar em harmonia e com independência será apreciada na relação entre Poder Executivo Federal, Poder Legislativo Federal e Supremo Tribunal Federal. Se fará uma abordagem geral da atuação entre essas instituições a partir das previsões constantes do Título IV da Constituição da República para, ao final, apreciar o controle de constitucionalidade de Políticas Públicas em compatibilidade com os preceitos da harmonia e da independência entre os Poderes.

Especificamente quanto à atuação do Supremo Tribunal Federal, se fará uma abordagem sobre possíveis hipóteses de atuação da Corte que possa gerar tensão da harmonia e independência entre os Poderes por ocasião da apreciação da Política Pública em controle concentrado de constitucionalidade. Esta abordagem, contudo, pode suscitar questões sobre a atuação política de Cortes Supremas ou Cortes Constitucionais. Porém, tendo em vista que o trabalho se constrói a partir das disposições constitucionais sobre a organização dos Poderes e que consta expressamente da Constituição da República que o Supremo Tribunal Federal tem a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade da Lei, as questões relacionadas a legitimidade política das Cortes Constitucionais não será objeto de estudo. Nesta dissertação se pressupõe a legitimidade do Supremo Tribunal Federal de apreciar, seja em controle concentrado ou não, a constitucionalidade da Lei e a constitucionalidade da atuação dos demais Poderes da República.

Feita essa ressalva, vale enfatizar que a prestação de tutela jurisdicional pelo Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade, no qual se julga Política Pública, pressupõe um agir prévio de entidades legitimadas que, por sua vez, determinam o objeto, ou seja, a parte da Política Pública que será sujeita a verificação de validade. Assim, a apreciação da Política Pública de combate à pandemia, pela Corte, nos casos citados nesse trabalho, se restringiu às medidas de gestão que foram impugnadas e, portanto, a questão sobre conformação da Política Pública por atuação do Supremo Tribunal Federal fica, neste ponto, limitadas a essa circunstância.

No trabalho se abordará a atuação pontual da Corte na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6341,

n. 6343, n. 6347, n. 6351, n. 6353. Todas essas ações impugnaram pontos específicos da Política Pública geral de combate a pandemia decorrente da Covid-19.

O estudo se restringiu a esse rol de ações porquanto algumas delimitações foram traçadas. A primeira delas está associada à Política Pública de gestão da pandemia. Como o trabalho pretende evidenciar a atuação do Executivo, do Legislativo e do Supremo Tribunal Federal na criação e conformação da Política Pública a partir das normas sobre organização do Poderes, o estudo se restringiu à formação da política veiculada na Lei n. 13.979/2020 e, portanto, foram selecionadas ações em que se questionavam medidas do referido diploma legislativo. Além disso, porque a defesa precípua da Constituição se efetiva, em regra, via controle concentrado, se optou por análises de ações direitas de constitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental.

Por fim, também se optou por uma delimitação de caráter temporal. A identificação das ações para o presente estudo se restringiu às que foram apreciadas pelo no Supremo Tribunal Federal no período entre fim do mês de março ao fim do mês de maio. Isso se deveu ao fato que, neste período, de modo excepcional e para garantir efetividade do pronunciamento judicial, o Supremo Tribunal Federal readequou sua pauta para priorizar os julgamentos de ações sobre Política Pública de combate à Covid-19 e, portanto, o referido período se transformou em um núcleo de concentração de julgamento em Políticas Públicas, fato que motivou a delimitação temporal para a identificação das ações que foram objeto do presente trabalho.

Em resumo, o trabalho selecionou as ações sobre a Covid-19 relacionadas à Lei n. 13.979/2020 nas quais o Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, emitiu pronunciamento no período do fim do mês de março ao fim do mês de maio.

Realizada a identificação da atuação de fato do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Supremo Tribunal Federal para a formação da Política Pública geral de gestão da crise ocasionada pela pandemia decorrente da Covid-19, o que se busca é saber em que medida essa relação de atuação, diante das normas constitucionais sobre organização dos Poderes, se realiza de modo harmônico e com respeito à independência dos Poderes no ambiente de formação, no ambiente de controle e de efetivação da Política Pública.

O objetivo geral da apreciação do Título IV da Constituição da República Federativa do Brasil tem o propósito de, a partir da atuação constitucional do Executivo, do Legislativo e do Supremo Tribunal Federal, identificar as atividades que recebem

tratamento especial pelo constituinte e as hipóteses de atuação em sobreposição. Realizada essa visão geral, as observações avançam para uma ponderação entre a compatibilidade da face da relação de harmonia e independência, que decorre das normas constitucionais sobre organização do Poderes, com a face da concretização e efetivação da Política Pública para especificamente tratar da validade do controle de constitucionalidade dessas políticas.

A pesquisa realizada foi de cunho bibliográfico com o levantamento de doutrinas, artigos científicos e casos julgados no Supremo Tribunal Federal e foram feitas análises de normas legais, normas constitucionais e estudo de doutrinas.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte se traz o panorama de criação e judicialização da Política Pública decorrente da Lei n. 13.979/2020.

No início se contextualiza a atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo como prioritárias e substanciais para a criação da política em questão e, além disso, se pontua sobre a constitucionalidade desses trabalhos. No passo seguinte, se faz considerações no sentido de que os elementos que compõem Políticas Públicas estão mais afetos às atividades do Estado enquanto poder público e realizador do bem social. Na sequência se extrai do texto constitucional que a formação e concretização de Políticas Públicas foram previstas pelo constituinte para serem realizadas por meio de atos que são de atribuição do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

No terceiro momento dessa primeira parte do trabalho, se faz considerações sobre a atuação do Executivo e do Legislativo para o engendramento da Política Pública que culminou em regras gerais de gestão administrativa da crise econômica e social decorrente da pandemia da Covid-19. As observações sobre a referida atuação dessas instituições republicanas ensejarão a possibilidade de se examinar as atividades realizadas em conjunto com as normas constitucionais sobre organização dos Poderes.

No quarto momento da primeira parte do trabalho, o objeto de observação é a atuação do Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672 e nas Ações de Declaração de Inconstitucionalidade n. 6341, n. 6343, n. 6347, n. 6351 e n. 6353. Relatada a atuação do Supremo Tribunal Federal, temos por finalizado o quadro de atuação na conformação da Política Pública de combate à crise gerada pela pandemia, no período delimitado, dos três Poderes da República e essa contexto de observação proporciona uma noção geral sobre a atuação do Executivo, Legislativo e Supremo Tribunal Federal no âmbito de conformação de Políticas Públicas.

A segunda parte do trabalho aborda a questão da sistematização e das opções constituintes sobre a atuação do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Supremo Tribunal Federal. Será possível perceber, dessa sistematização, a compatibilidade da atuação do Poderes da República na conformação de Política Pública com a manutenção da harmonia e a da independência entre os Poderes.

No primeiro momento da segunda parte do trabalho, se fará uma abordagem acerca das opções constituintes em relação à organização dos Poderes. Haverá destaque para atos e/ou atividades que receberam tratamento diferenciado, para as hipóteses excepcionais de sobreposição de atuação de um Poder sobre atividade que pode ensejar atividade típica de outro Poder, haverá destaque para o tratamento mais rígido do ato legislativo e, por fim, destaque para a ausência de previsão de controle do ato jurisdicional.

No segundo momento da segunda parte do trabalho, as consideração estarão voltadas para a compatibilidade entre a efetivação do direito ou, na ótica do trabalho, da Política Pública, com a harmonia e a independências entre os Poderes. Nessa ocasião será possível perceber que a atuação do Supremo Tribunal Federal na ações de controle concentrado em que se controverte Políticas Públicas e suscitam efetivação de direitos são compatíveis com o atuar em harmonia e independência entre os Poderes desde que observe os parâmetros traçados pelo constituinte no título constitucional que versa sobre a organização do Poderes.

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, por vezes, recebe críticas quando presta tutela jurisdicional no âmbito de Políticas Públicas, ao argumento que extrapola suas atribuições constitucionais, no terceiro momento da segunda parte deste trabalho procura se fazer uma abordagem sobre hipóteses de atuação da Corte que poderia ensejar um desequilíbrio da harmonia e independência entre os Poderes. A partir dessas observações é possível perceber que, no caso concreto, a atuação da Corte tem possibilidade de ensejar um atuar em sobreposição de atividade de outro Poder da República e que essa atuação do Supremo Tribunal Federal em sobreposição não foi prevista e nem foi autorizada pelo constituinte. Diante dessa possibilidade fática, o trabalho traz reflexões sobre esse tipo de atuação no âmbito das disposições constitucionais sobre organizações dos Poderes para apontar que essa circunstância de atuação pode significar um excesso do exercício de prerrogativas do Supremo Tribunal Federal com potencialidade de causar desequilíbrio da harmonia e independência entre os Poderes.

Por fim, o trabalho trata da possibilidade da preservação da harmonia e da independência entre os Poderes no controle de constitucionalidade da Política Pública e, neste momento, se aborda a percepção de que a judicialização da Política Pública pode ensejar uma atuação jurisdicional sobre a conformação da política assim como pode ensejar uma atuação jurisdicional sobre a execução da política e que todas essas perspectivas são passíveis de conciliação com a harmonia e a independência entre os Poderes da República.

1 PARTE - 1 O panorama de criação da Política Pública de combate à pandemia com controvérsia sobre a constitucionalidade de aspectos da Lei n. 13.979/2020

1.1 A proximidade dos elementos da Política Pública com a atuação do Poder Executivo e Poder Legislativo

O estabelecimento de determinada política pública pressupõe procedimento que envolve inúmeros atos e decisões que têm por finalidade a identificação de temas e de soluções que serão objeto de ação governamental. Não há um ritual padronizado para a tomada de decisões. Porém, esses procedimentos de tomadas de decisão têm em comum a necessidade da atuação do Poder Executivo e/ou do Poder Legislativo e, além disso, esses procedimentos também têm em comum a identificação e delimitação do objeto ou foco da atuação estatal que, em suma, envolverá temas que pedem soluções de interesse público e/ou social.

A doutrina identifica uma relação de elementos que compõem Políticas Públicas. A partir desses elementos é possível notar, haja vista a função essencial de cada Poder da República, que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, em atuação conjunta ou independente, podem ser considerados os agentes protagonistas nas Políticas Públicas.

Com relação a parte doutrinária, para Pierre Muller (2002), Política Pública consiste em um programa de ação governamental voltado para um setor da sociedade em determinado espaço geográfico:

> una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico.
> (...)
> Es por eso que, conforme a la perspectiva general determinada anteriormente, intentaremos captar una política pública como un processo de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad

> global. Se dirá que el objeto de una política pública es la gestión de una relación global-sectorial, que de manera abreviada se anotara como "RGS".
> La RGS es a la vez el objeto de las políticas pública así como la variable clave que determinara las condiciones de elaboración de una política. (MULLER, 2002, pg. 48/50)

Por sua vez, Yves Surel (2008), em "Las políticas públicas como paradigmas", chama a atenção para o fato que políticas públicas são, fundamentalmente, objetos de investigação. Cita que Yves Mény y Jean-Claude Thoenig as define como o produto da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental e ao contextualizar o tema explica que, no início, os estudos que tinham por objeto Políticas Públicas se aproximavam da origem dos estudos administrativo mas que, como tempo, essa proximidade com a ciência administrativa foi perdendo força e se aproximando de outros ramos como a ciência política, a sociologia das organizações e antropologia. Afirma, quando traz uma abordagem da evolução conceitual, que em algumas definições há implicações simbólicas e semióticas, semelhantemente à teoria do conhecimento advinda da sociologia e psicologia, cuja base repousa sobre o postulado o qual toda relação social é um fator de conhecimento e compreensão da realidade.[1]

---

1 Esclarece que com o passar do tempo as teorias se transformam em conceitos mais globais e entre eles a aponta o *L'État em action*, de Jobert y Muller, como uma das principais obras sobre políticas públicas. De acordo com Yves Surel, a obra de Jobert y Muller visa estabelecer um elo entre a dimensão cognitiva e as implicações concretas da política pública por meio da noção de referencial e isso constitui uma tentativa de operacionalizar o fenômeno do conhecimento e do sentido do espaço público. Referencial seria uma espécie de imagem codificada da realidade: "*una imagen de la realidad social construida a través del prisma de relaciones de hegemonía sectoriales y globales. Es una imagen codificada de la realidad […]. No obstante, esta imagen produce unos efectos tangibles: sin volver la realidad completamente transparente, puesto que ella oculta en general las relaciones de hegemonía, la vuelve un poco menos opaca porque permite, a través de las normas que ella produce, actuar sobre la realidad" (Jobert y Muller, 1987, p.70)"* (YVES, 2008, pg. 42). Afirma que o conceito de referencial está associado a noção de mediador, e mediador seriam os agentes que elaboram o referencial da política pública. Cita-se: *"los agentes que elaboran el referencial de las políticas públicas. En realidad, esta función es doble pues consiste, por una parte, en decodificar la RGS, es decir, en hacerla inteligible a los actores, a través de la elaboración de una filosofía de la acción y, por otra parte, en recodificar esta GRS en los términos susceptibles de actuar sobre la realidad, es decir, en normas y en criterios de intervención políticos"* (JOBERT y MULLER, 1987, pg. 71). Surel explica que, em obra posterior, Muller ensina que os mediadores estão na origem "*de las imágenes cognitivas que determinan la percepción del problema por los grupos presentes y la definición de las soluciones apropiadas"* (MULLER, pg. 43). Assim, no entorno de uma política pública existe a construção de um sistema de atores hierarquizados onde os mediadores têm a parte mais influente em razão de ligação com a formação do conceito de referencial. Considera, no entanto, que a teorização proposta por Muller nem sempre permite identificar o funcionamento de uma política pública, isso porque entende que a ausência de referencial não impede a existências de políticas públicas. Como exemplo de política pública sem referencial, cita o projeto de construção, em Paris, do *Gran Estadio*. *"En una ponencia, presentada con ocasión de un seminario del tercer ciclo de estudios políticos del Instituto de Estudios Políticos de Paris, Daniel Gaxe sostenía que, sobre el proyecto del Grand Estadio, ninguna representación había llegado a imponerse verdaderamente a los diferentes socios, sin impedir por consiguiente la adopción de un programa de acción pública y la estructuración de un espacio social dado."* Além disso, aponta que o modelo de Jobert y Muller dificilmente permite integrar as rupturas e mudanças que ocorrem simultaneamente nos sistemas de atores e no universo

Para a definição da natureza das Políticas Públicas, o autor em questão sugere a noção de paradigma, a partir dos ensinamentos de Kuhn na obra *Estructura de las Revoluciones Científicas*:

> Para Kuhn, la ciencia se caracteriza por una alternancia de fases críticas y de períodos "normales", donde estos últimos corresponden a la existencia de un equilibrio en una comunidad científica, el cual está fundado en el acuerdo general alrededor de un paradigma. Como precisa Kuhn, "al escoger [este término de paradigma], quiero sugerir que algunos ejemplos reconocidos de trabajo científico real – ejemplos que engloban leyes, teorías, aplicaciones y dispositivos experimentales – proveen los modelos que dan nacimiento a tradiciones particulares y coherentes de investigación científica" (1983, p. 30). El descubrimiento y la adopción de un paradigma desde ese momento es un elemento de estructuración de la ciencia, estabilizada alrededor de principios, métodos e instrumentos de investigación que logran provisionalmente la unanimidad. (SURREL, 2008, pg. 44)

Surel considera possível utilizar os principais elementos do modelo de Kuhn para discutir a natureza das Políticas Públicas, definidas como paradigmas, e tentar uma explicação do papel dessas políticas no processo de categorização cognitiva e de construção social da realidade em cenário marcado por alocação de recursos e pelo exercício de coerção legítima.

Com base no modelo de Kunh, Surel aponta os seguintes elementos como constitutivos de uma política pública: os princípios metafísicos gerais; as hipóteses e as leis; a metodologia; os instrumentos e ferramentas.

Surel afirma que os princípios metafísicos gerais correspondem ao que Jobert y Muller chamam de referencial. Os princípios metafísicos gerais constituem resumos relativamente simples sobre os modos de funcionamento da sociedade, mais especificamente, no campo político.

O autor, porém, em vez de adotar a concepção adotada por Jobert e Muller, considerará, para a caracterização dos princípios metafísicos gerais, uma distinção baseada no grau de abstração das imagens e normas. Os princípios metafísicos gerais, portanto, designarão a parte da referência que versa sobre as operações mais gerais de categorização e definição da realidade e, por consequência, são diferentes das normas de ação.

---

cognitivo. Aventa que o modelo não comporta o conceito de política pública quando há fases de transição, crises ou rupturas, comuns na ação pública.

Para Surel, os diferentes elementos constitutivos de uma Política Pública são puramente analíticos. Isso porque, no funcionamento real do campo estudado, esses componentes se confundem, se interagem e se confrontam. Deste ponto de vista, não existe uma hierarquização obrigatória entre julgamento de valor, julgamentos de fato, métodos e instrumentos, mas variação de interpenetração e valorização.

O segundo elemento da matriz - as hipóteses e as leis - é o conjunto de axiomas, hipóteses e raciocínios que estabelecem um vínculo entre o sistema simbólico e o universo concreto. São elementos que operacionalizam os princípios metafísicos gerais. A partir de então, se passa da dimensão puramente cognitiva para as normas de ação que, em Políticas Públicas se referem à ação das autoridades públicas.

No entanto, o autor adverte que a análise não pode se limitar ao plano cognitivo e normativo uma vez que a matriz que constituiu uma Política Pública contém outros elementos.

Sobre a metodologia, procedimento de aplicação de paradigmas, afirma que esse terceiro elemento implica definir os tipos de relações mais apropriadas, em um caso específico, entre o Estado e o setor a ser atingido. Abarca condutas tais como coerção, mediação e acordo.

Os instrumentos e as ferramentas são considerados o quarto elemento. Esses dispositivos são numerosos, o autor usa, como exemplo, o discurso, a aprovação da lei e a criação de uma instituição específica.

Dessa forma, para o autor, a Política Pública se configura quando esses quatro elementos estão em conformidade com o sistema. Um paradigma, portanto, não é somente uma imagem social, mas sim um conglomerado de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um conjunto de atores que o torna coerente e durável.

Essas considerações sobre caracterização da Política Pública evidenciam o elo de ligação entre Políticas Públicas e o exercício das funções do Estado a demonstrar que o procedimento de formação e concretização da Política Pública é dinâmico e intrinsicamente relacionado às funções essenciais do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Embora o procedimento de criação e execução de Política Pública esteja diretamente ligado às funções essenciais do Poder Executivo e do Poder Legislativo, no caso deste trabalho, o Supremo Tribunal Federal tem atribuição importante na caracterização da Política Pública haja vista a possibilidade de judicialização da matéria, ocasião em que

será possível que a atuação da Corte traga novas configurações para a Política Pública questionada. Essa relação da Política Pública e o Supremo Tribunal Federal será tratada no momento oportuno. O próximo tópico visa abordar a opção constitucional de atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo no âmbito das Políticas Públicas.

1.2 A opção constitucional de atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo no âmbito de políticas públicas

Conforme visto, a formatação do que seja efetivamente Política Pública não é uma tarefa simples porquanto tanto o objeto de estudo quanto a sua conceituação são amplos e ao mesmo tempo maleáveis e suscetíveis de alterações a depender do foco de quem o constrói. Contudo, sem pretender estabelecer conceitos, para o desenvolvimento da abordagem se adotará a perspectiva de que Política Pública decorre de ato do Estado e, genericamente, se adotará a perspectiva de que as atuações estatais destinadas à programação e execução de um objetivo que envolva questões sobre saúde, educação, economia, segurança pública entre outras questões de interesse social, especificamente as medidas adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do covid-19, são consideradas Políticas Públicas[2].

Estabelecido esse norte, a intenção, nesse momento, será de identificar algumas disposições constitucionais por meio das quais seja possível notar a opção constituinte sobre a matéria. Nesse sentido, é possível depreender de determinadas disposições que a Constituição da República, de modo geral, orienta a atuação do Estado nas questões sobre Políticas Públicas. Na Constituição é possível encontrar disposições que

2 De acordo com Dwight Waldo: a administração pode ser tomada como o invento e o dispositivo principais pelos quais os homens civilizados nas sociedades complexas tentam controlar suas culturas, pelos quais buscam simultaneamente alcançar – dentro das limitações do seu engenho e do seu conhecimento – os objetivos de estabilidade e os objetivos de mudança. (...) A ideia central da administração pública é a ação racional, definida como a ação corretamente calculada para realizar determinados objetivos desejados. A administração pública, como estudo e como atividade, é planejada para incrementar a realização dos objetivos; e frequentemente fundem-se os dois, uma vez que, em última análise, o estudo é também uma forma de ação. (WALDO, 1971, pg 21/22). O papel do administrador é concebido como semelhante ao do engenheiro. Assim como o engenheiro aplica sua ciência, ou tecnologia, na realização de fins que ele aceita como dados, ou como seus próprios no momento, o administrador também o faz da mesma forma. Numa democracia, sob esse ponto de vista, os objetivos do administrador são dados pelo processo aceito da política democrática. Por certo, problemas de ética poderão apresentar-se ao administrador, como também ao engenheiro. Mas os problemas de ética que possam surgir não devem ser confundidos com os problemas técnicos de realização de objetivos sugeridos com um economia de recursos. (WALDO, 1971, pg. 100g). A administração moderna burocrática talvez não seja – na verdade não é – o meio mais eficiente de se alcançar qualquer objetivo cooperativo. Este é um ponto de vista estático e ligado à cultura. Mas é um meio eficiente de cooperação racional na consecução de objetivos que nós, na moderna sociedade ocidental, desejamos no momento. Em resumo, é bom para o que serve. Continue em aberto a questão da existência ou não de meios ainda melhores de se alcançarem os presentes objetivos e outros ainda mais altos. (WALDO, 1971, pg. 105)

identificam os atores de determinadas Políticas Públicas assim como é possível notar que a formação e concretização da política pressupõe atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

O parágrafo único do artigo 4º da Constituição da República, por exemplo, estabelece que a "República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Dessa disposição constitucional se infere um comando para que o Estado adote Política Pública voltada à integração dos países da américa latina. O dispositivo constitui um direcionamento do constituinte para que o Estado atue nessa seara.

Além desse direcionamento, verifica-se a existência de dispositivos que versam sobre como o Estado poderá atuar e que essa atuação é basicamente regulamentar e executiva. Nota-se que, genericamente, a lei ou outra espécie normativa foram elencadas pela Constituição como o meio idôneo a se criar e programar Políticas Públicas, enquanto que, também de modo geral, a execução está relacionada a um dever de atuação do Estado. Assim, quanto à disposição do citado parágrafo único do artigo 4º, a título de exemplo, compete privativamente à União legislar sobre comércio exterior (art. 22, VIII), sobre emigração, imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (art. 22, XV); compete exclusivamente ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I), fiscalizar e controlar diretamente os atos do Poder Executivo (art. 49, X); compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (art. 84, IV), manter relações com Estados estrangeiros (art. 84, VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais sujeitos à referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII).

Do texto constitucional é possível notar, ainda, que há uma concentração dos temas focais de Políticas Públicas nos artigos que tratam das competências materiais e legislativas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal[3]. No artigo 21 da Constituição estão delimitadas as competências materiais da União. No artigo 23, consta o rol de competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No artigo 24 da Constituição está a relação das matérias de competência legislativa concorrente e no artigo 30 se relaciona as competências dos Municípios.

3 Os artigos estão relacionados no anexo deste trabalho.

Temas relacionados a atuação da administração em Políticas Públicas tais como questões sobre consumidor, meio ambiente, saúde pública, transporte, telecomunicações entre outras matérias constam das atribuições dos entes federativos nos artigos acima mencionados.

Nota-se, dessa feita, que as questões focos de Políticas Públicas estão dispostas, na Constituição da República, entre as competências de todos os entes federativos e se relacionam a atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Vale lembrar, por oportuno, que a competência material tem a competência legislativa como seu reflexo, razão pela qual é comum que a Política Pública esteja prevista em Lei, como ocorre no caso da Lei 13.979/2020 que trata das medidas gerais a serem adotadas para o combate a pandemia decorrente da Covid-19.

Outro ponto que vale o destaque se refere ao fato de a Constituição fazer previsões sobre Políticas Públicas em artigos diversos dos que tratam da competência material e legislativa dos entes federados. Porém, mesmo nessas situações é possível perceber a relação de atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Para exemplificar o que fora percebido, vale fazer a leitura do artigo 196 da Carta. O artigo versa sobre um dos focos das Políticas Públicas: a saúde. Quanto à saúde, o artigo 196 da Constituição prevê que a saúde é direito de todos e dever do Estado que será garantido mediante políticas sociais e econômicas e, ainda, por meio de acesso universal e igualitário às ações e serviços que terão por objetivo reduzir o risco de doenças e outros agravos.

> 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.

Segundo o constituinte, saúde tem natureza de direito e de dever. Direito de todos e dever do Estado. Além da natureza, o Constituinte previu o caminho para a materialização desse direito e expressamente consignou que o direito à saúde será garantido mediante políticas sociais e econômicas.

Quanto ao artigo em referência, a Constituição estabeleceu duas pretensões a serem alcançadas por meio das referidas políticas sociais e econômicas sobre saúde. Previu que, e essa previsão não significa que os resultados almejados com políticas no âmbito da saúde sejam apenas os indicados, as políticas sociais e econômicas de saúde devam ser voltadas a atingir, no mínimo, a redução do risco de doenças e outros agravos e previu, ainda, o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde.

Ou seja, o constituinte no artigo 196 da Constituição apontou o objeto da política e determinou que sua execução tem objetivos mínimos a serem alcançados. Esse exemplo, em conjunto com as atribuições de competências legislativa, apesar de específico, demonstra o modo de atuar que o Constituinte imputou ao Estado no campo de Políticas Públicas.

Políticas Públicas sobre saúde são tão importes que, uma vez não cumpridas as determinações de aplicação mínima dos recursos públicos destinados constitucionalmente a essa matéria, o ente federativo pode sofrer intervenção[4].

A questão sobre saúde foi trazida apenas como um dos exemplos entre tantos outros contidos no texto constitucional sobre matérias focais de Políticas Públicas. O que se buscou ressaltar foi que o constituinte moldou a atuação do Poder Público de forma tal que se torna possível notar que a criação, formatação e execução de Políticas Públicas cabe, geralmente, ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo.

Visto que a Política Pública pode se formar e concretizar com atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo por meio de espécies normativas, a próxima parte do trabalho irá tratar da atuação desses Poderes para a elaboração e execução da Política Pública de combate a pandemia decorrente da Covid-19. Após as considerações sobre a atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o trabalho buscará descrever a configuração e efetivação da Política Pública constante da Lei 13.979/2020 a partir da judicialização desta política ocasião em que se poderá visualizar a atuação do Poder Judiciário, especificamente, do Supremo Tribunal Federal, na conformação e execução das Políticas Públicas.

---

4 Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:
(...)
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
b) direitos da pessoa humana;
c) autonomia municipal;
d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
e) **aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde**. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)
Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:
I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
III – **não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (original sem grifo)

1.3 A atuação do Poder Executivo com o Poder Legislativo para a normatização de medidas gerais de atuação na pandemia.

Gestores públicos tanto do Brasil quanto de outros países se depararam com um problema social que não constava de suas agendas, a crise decorrente do enfrentamento da pandemia proporcionada pelo vírus denominado, pela Organização Mundial da Saúde, Covid-19[5]. Crise que afetou diretamente o sistema de saúde e a economia.

No Brasil, entre outras ações dirigidas à gestão da crise, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que objetivou dispor sobre medidas para o enfretamento da emergência de saúde pública decorrente da citada pandemia. O Poder Legislativo, por sua vez, em tempo abreviado, aprovou o projeto.

Nesse contexto surge a Lei 13.979/2020 que "Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019".

Cria-se, nessa situação específica e emergencialmente, uma Política Pública[6] com medidas para combate à pandemia que, além da atuação do Poder Executivo e do Poder Legislativo, teve sua formatação influenciada por atuação do Supremo Tribunal Federal.

Após a revisão do Regulamento Sanitário Internacional acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde e promulgado pelo Decreto 10.212/2020, o Poder Executivo apresenta, em 04/02/2020, à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 23/2020. No mesmo dia a Câmara aprovou o regime de urgência para a tramitação do projeto conforme artigo 155 do seu Regimento Interno[7]. A deliberação ocorreu em sessão extraordinária, em único turno, e recebeu emendas (projeto substitutivo). O Senado, em 05/02/2020, ao atuar como casa de revisão, aprovou, sem alterações, o texto que apresentado pela Câmara dos Deputados e encaminhou o Projeto de Lei para a sanção do Presidente da República. O Projeto de Lei n. 23/2020 foi sancionado sem

5 Se fará referência ao termo Covid-19 como gênero feminino, a Covid-19, por se tratar de uma sigla que significa doença do coronavírus.

6 A Lei n. 13.979/2020 não foi a única que tratou da crise. Outras políticas foram adotadas como: programa emergencial de manutenção do emprego e renda – MP 936/2020 – ADI 6363; compartilhamento de dados, MP 954/2020, ADI 6387; Responsabilidade de agentes – MP 966/2020, ADI 6421; Afastamento de exigências de cumprimento de regras de responsabilidade fiscal, ADI 6357; instrução de medidas provisórias, ADPF 663; Loas, ADPF 662 etc.

7 Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

vetos e a Lei 13.979/2020, conversão do Projeto em Lei, foi promulgada e publicada no Diário Oficial da União do dia 07 de fevereiro de 2020.

Após publicação, a Lei 13.979/2020 foi alterada tanto por iniciativa do Poder Executivo, por meio de Medidas Provisórias, quanto por iniciativa do Poder Legislativo.

Entre o mês de março até o mês de abril de 2020, o Poder Executivo editou quatro medidas provisórias que trouxeram inovações ao que previsto originariamente na Lei n. 13.979/2020. A MP 927/2020[8] e a MP 928/2020[9] trouxeram disciplina excepcionais sobre legislação trabalhista e não foram convertidas em lei. A MP 951/2020[10] estabelecia normas sobre compras públicas e licitação e também não foi convertida em lei. Por fim, a MP 926/2020 alterou a Lei n. 13.979/2020 e dispôs sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos. Esta foi convertida na Lei n. 14.035/2020 que trouxe inovações ao texto da Medida Provisória e recebeu vetos do Presidente da República.

O Poder Legislativo, por sua vez, entre julho de 2020 até o setembro do mesmo ano, editou seis atos normativos que trouxeram alterações para a Política Pública de combate a pandemia e acrescentaram normas sobre uso de máscaras[11], prorrogação de receituário[12], autorização para importação de matérias e medicamentos[13], acrescentaram

8 ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 92, DE 2020. O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, que "Dispõe sobre as medidas trabalhistas 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 (covid-19), e dá outras providências", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 19 de julho de 2020.

9 ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 93, DE 2020. O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 20 de julho de 2020.

10 ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 109, DE 2020. O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 951, de 15 de abril de 2020, que "Estabelece normas sobre compras públicas, sanções em matéria de licitação e certificação digital e dá outras providências", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 12 de agosto de 2020.

11 Lei n. 14.019, de 22 de março de 2020, com veto do Presidente da República.

12 Lei n. 14.028, de 27 de junho de 2020.

13 Lei n. 14.006, de 28 de maio de 2020, com veto do Presidente da República.

normas sobre combate de violências doméstica[14], medidas de proteção aos profissionais de saúde[15] e normas sobre regime de contratações por ata e registro de preço[16].

Houve, portanto, apresentação de projeto de Lei, conversão do projeto em Lei, houve alteração da Lei por meio de medidas provisórias e houve elaboração de novas Leis para tratar da situação de emergência. A dinâmica acima apresentada denota como o Poder Executivo e o Poder Legislativo atuaram simultânea e conjuntamente para a formação da Política Pública emergencial de combate a pandemia. Essa dinâmica de atuação do Executivo e do Legislativo reflete as disposições constitucionais que estão dispostas no Titulo IV, da Organização do Poderes, que dão contorno e concretização à previsão de harmonia e independência entre os Poderes[17] contida no artigo 2º da Constituição da República.

A Política Pública da Lei n. 13.979/2020, de combate à pandemia, além de receber conformação e caracterização decorrente do trabalho do Poder Legislativo e do Poder Executivo, recebeu contornos específicos decorrentes do trabalho do Supremo Tribunal Federal isso porque a legislação foi objeto de questionamento judicial, especialmente em controle concentrado de constitucionalidade.

Da mesma forma que a legislação surgiu de modo excepcional e decorrente da necessidade de atuação urgente dos agentes políticos, como visto, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, o Supremo Tribunal Federal também se organizou de modo excepcional para trabalhar nos feitos que questionavam a constitucionalidade e validade da referida norma, apelidada de Lei da Pandemia. Nesse sentido, a pauta de julgamento do Pleno presencial, realizada na época, a princípio presencialmente com restrições de ingresso na Corte e, após, por videoconferência, foi readequada para o julgamento exclusivo das demandas e ações relacionadas à gestão da pandemia. Para tanto, os processos previamente previstos para julgamento entre abril e julho de 2020, no Pleno presencial, foram excluídos da pauta que, a partir de então, passou a receber processos cuja apreciação da questão constitucional era considerada urgente para que o enfrentamento da crise fosse feito com segurança jurídica.

14 Lei n. 14.022, de 07 de julho de 2020.

15 Lei n. 14.023, de 08 de julho de 2020.

16 Lei n. 14.065, de 30 de setembro de 2020, resultado da conversão, com acréscimos, da MP 961, de 6 de maio de 2020, que autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, que não alterava, ao contrário da lei de conversão, a Lei n. 13.979/2020.

17 A independência, de acordo com José Afonso da Silva (2009, pg 44), se verifica quando, para o exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não há necessidade de consulta nem de autorização de outro órgão. Por sua vez, a harmonia se verifica por normas de cortesia pelo respeito às prerrogativas e faculdades que todos têm.

Com a judicialização, a Política Pública de gestão da pandemia recebe, por meio da atuação da sociedade e do Supremo Tribunal Federal, contornos específicos, além dos que foram gerados por atividades do Poderes Executivo e Legislativo.

1.4 A apreciação judicial sobre a constitucionalidade de medidas excepcionais de gestão da pandemia decorrente da Covid-19 – período de fim do mês de março ao fim do mês de maio de 2020

Vários pontos da Política Pública de gestão da pandemia foram objeto de judicialização[18].

As condutas do Presidente da República para a gestão da crise foram questionadas por meio de Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental. A previsão de requisições contidas na Lei 13.979/2020 foi objeto de controle de concentrado de constitucionalidade. As alterações sobre medidas de urgência, transportes e autorização do Ministério da Saúde, trazidas pela Medida Provisória n. 926/2020, foram objetos de pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal. As alterações de regras sobre relações trabalhistas, no período de calamidade pública, realizadas pela Medida Provisória n. 927/2020 e pela Medida Provisória n. 928/2020, também foram questionadas por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Conforme referido em momento anterior, a gestão da pandemia não se resume às orientações da Lei n. 13.979/2020. A Lei 13.979/2020 representa a política geral, realizada em restrito decurso de tempo, para o controle e gestão das questões consideradas urgentes e elementares da crise. Com o desenvolvimento da situação social e com o surgimento de situações específicas, políticas outras foram criadas para adoção de medidas pontuais e, nesse contexto, temos a regularização do uso de máscaras, a regulamentação para importação de medicamentos, o programa emergencial de manutenção do emprego e renda, entre outros.

Tanto a política prevista na Lei n. 13.979/2020 e algumas que sucederam o referido diploma legislativo, foram questionadas no Supremo Tribunal Federal. A título de exemplo, cita-se a ADI 6363 que tem por objeto a Medida Provisória n. 936/2020 e trata do programa emergencial de manutenção de emprego e renda, a ADI 6387 que tem por objeto a MP 954/2020 que trouxe disciplina sobre compartilhamento de dados, a ADI 6421 que tem por objeto a MP 966/2020 e versou sobre a responsabilidade de

18 O Supremo Tribunal Federal tem uma compilação dos casos – case law compilation covid-19, somente na versão inglês.

agentes públicos[19]. O trabalho, contudo, se restringe ao campo de judicialização de questões relacionadas à Política Pública decorrente da Lei n. 13.979/2020 apreciadas, em processo de controle concentrado de constitucionalidade, no período entre final março a junho de 2020. Assim, para demonstrar como a sociedade e o Supremo Tribunal Federal colaboraram para a formação da Política Pública em questão, será feita a exposição dos questionamentos realizados na APDF 672 e nas ADI 6341, ADI 6343, ADI 6347, ADI 6351 e ADI 6353.

1.4.1 O caso da ADPF 672 – a judicialização da questão sobre atividades essenciais sobre o prisma das condutas gerais do Presidente da República

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672 foi uma das primeiras ações a ter pronunciamento jurisdicional que impactou na Política Pública de gestão de pandemia.

A ação foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, entidade de classe que consta expressamente do rol constitucional dos legitimados a iniciarem processos de controle concentrado no Supremo Tribunal Federal (art. 103, VII, CR). A requerente imputou ao Presidente da República omissões e ações inadequadas para a gestão da crise o que, na visão do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, estaria a proporcionar um agravamento potencial da situação degradante da sociedade, decorrente da pandemia proporcionada pela Covid-19.

Na ação, a título de medida cautelar, o Conselho Federal faz pedidos para que haja proibição de decretação do fim do isolamento social e implementação de medidas de isolamento, pede para que sejam implementados benefícios sociais a desempregados, trabalhadores autônomos e informais, pede, ainda, que a Política Pública no âmbito federal sobre atividade econômica e isolamento respeite às Políticas Públicas dos entes federados regionais e locais[20].

---

19 Consta do sítio do tribunal que, em até 07/01/2020, existiam 6.814 processos com fundamento na pandemia decorrente do Covid-19 e 8.036 decisões sobre esses casos. https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&opt=nointeraction&select=clearall – acesso em 07.jan.2020

20 O CFOAB fez os seguintes requerimentos de tutela cautelar: "a.1. que seja determinado ao Presidente da República: - a.1.1. o cumprimento do protocolo da OMS, replicado pelo Ministério da Saúde, no sentido da adoção de medidas de isolamento social; - a.1.2. o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração; - a.1.3. a não interferência nas atividades dos técnicos do Ministério da Saúde, mantendo-se a continuidade da política orientada pelos parâmetros da OMS; a.2. que o Poder Executivo proceda à implementação imediata dos benefícios emergenciais para desempregados, trabalhadores autônomos e informais, bem como proceda à imediata inclusão das famílias que se encontram na fila de espera do programa Bolsa-Família, concedendo-se o prazo de 48 horas para o cumprimento." A título de mérito pediu a procedência do pedido para que: determinar à Presidência da República se abstenha de adotar medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (COVID-19) que contrariem

A ação foi protocolizada no dia 01 de abril de 2020 e na mesma data o relator, Ministro Alexandre de Moraes, determinou que o Presidente da República prestasse informações no prazo de 48 horas por considerar que as questões suscitadas pelo requerente eram relevantes. Após a referida instrução, em 8 de abril de 2020, o Ministro Alexandre de Moraes concedeu parcialmente os pedidos de natureza cautelar e, a partir de então, ficou definido, por ordem judicial, que a Política Pública geral sobre a gestão da pandemia deve respeitar as Políticas Públicas regionais e locais no que forem compatíveis com as atribuições constitucionais de cada ente[21].

Em 13 de outubro de 2020, em julgamento no plenário virtual do Supremo Tribunal Federal, a Corte confirmou a medida cautelar e, no mérito, julgou parcialmente procedente os pedidos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos do voto do relator[22].

A atuação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil buscou provimento jurisdicional com a intenção de compatibilizar a política nacional de

---

as orientações técnicas e sanitárias das autoridades nacionais (Ministério da Saúde) e internacionais (Organização Mundial da Saúde); • assegurar a manutenção da medida de isolamento social enquanto seja considerada necessária pelas autoridades sanitárias responsáveis pela avaliação das condições de saúde no país; • determinar a adoção de procedimentos céleres e desburocratizados para a implementação das medidas econômicas, especialmente destinadas à preservação do trabalho e da renda mínima dos setores mais vulneráveis, como é o caso dos trabalhadores autônomos e informais, bem como da população de baixa renda.

21 Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente.

22 Decisão: O Tribunal, por unanimidade, confirmou a medida cautelar e, no mérito, julgou parcialmente procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, para assegurar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II, e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário, ressaltando-se, como feito na concessão da medida liminar, que a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente, nos termos do voto do Relator. Falou, pelo requerente, a Dra. Claudia Paiva Carvalho. Plenário, Sessão Virtual de 2.10.2020 a 9.10.2020.

combate a pandemia, com fundamento na Lei n. 13.979/2020, com as políticas regionais e locais no mesmo sentido.

Para tanto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil considerou que Presidente da República estava omisso em pontos da execução da Política Pública da Lei n. 13.979/2020 e, em outros, praticava atos que obstaculizavam ou prejudicavam o alcance dos resultados pretendidos pela referida política, em especial, prejudicava a atuação entes federados diversos da União. Para justificar e fundamentar a atuação no Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade abordou o caráter inconstitucional das ações e omissões imputadas ao Presidente da República.

Em resumo, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil considerou que as determinações da Organização Mundial de Saúde e do Ministério da Saúde integram a política da Lei n. 13.979/2020. Entendeu que as orientações técnicas são de observação obrigatória e que o Presidente da República não as atende quando defende a verticalidade do isolamento, a flexibilização das medidas de restrição e, em pronunciamentos, conclama a população retorne à sua atividade normal e rotineira.

Para apreciar a matéria o Supremo Tribunal Federal estipulou dois pilares. A decisão se fundamentou no respeito à harmonia e independência entre os poderes - separação dos poderes – e no respeito ao federalismo.

Com fundamento na separação dos poderes, a Corte considerou inadequado acolher pedidos que significariam uma substituição de atividade típica do Poder Executivo pelo Poder Judiciário. Nesse sentido considerou inviável a apreciação dos pedidos relacionados à determinação de obrigações de medidas econômicas para incentivar emprego e renda.

Com fundamento no federalismo, acolheu os pedidos que se relacionavam ao exercício de competência comum e competência legislativa concorrente dos Estados e competência para tratar de assuntos locais dos municípios em questões sobre saúde.

Com base nesses dois pilares, separação de poderes e federalismo, o Supremo Tribunal Federal empregou contornos à Política Pública da Lei n. 13.979/2020 e, a partir da decisão em cognição sumária[23] convertida em definitiva[24], ficou estabelecido que a União não poderia desautorizar Estados e/ou Município assim como os Estados

23 Um dos fundamentos para o pronunciamento judicial com natureza cautelar, foi o que o Ministro Alexandre de Moraes denominou de "notório e grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos". Para a prestação da jurisdição constitucional, o julgador considerou que essa divergência de posicionamentos podem colocar em risco preceitos fundamentais e o a forma federativa de Estado (par. 4º, art. 60, CR).

24 A certificação do trânsito em julgado ocorreu em 10 de novembro de 2020.

não podem desautorizar os Municípios no âmbito de sua competência, comum ou legislativa, para tratar de saúde principalmente quando o comando atende a preceitos técnicos.

A linha de raciocínio, os argumentos e os fundamentos levantados no julgamento desta ação de descumprimento de preceito fundamental também foram observados pela Corte na oportunidade em que se apreciou a ADI 6341 e a ADI 6343.

Se infere do acórdão da ADPF 672, especificamente do voto do Ministro Alexandre de Moraes[25], que os preceitos fundamentais que orientaram a decisão estão relacionados à proteção à saúde e ao respeito ao federalismo com suas regras de distribuição e competência. Segundo os julgadores, na crise, é substancial o fortalecimento e ampliação da cooperação entre os Poderes, bem como a cooperação no âmbito de toda a federação como meio de instrumento para efetivação das Políticas Públicas de proteção à saúde.

Outro aspecto levado em consideração nas pelos julgadores tem a ver com o compromisso do Supremo Tribunal Federal em tentar, por meio de seus pronunciamentos, trazer para a Política Pública um direcionamento para atuação de seus atores, bem como enfatizar a importância das orientações técnicas de modo a evitar situações de conflitos e desacordos entre os entes federados que comprometessem a execução da Política Pública de proteção à saúde durante a pandemia.

No que se refere ao limites da atribuição da Corte, o Ministro Alexandre de Moraes ressaltou que as orientações constantes dos pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal não têm a potencialidade de substituir o juízo de conveniência e oportunidade do Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais. No caso, o ministro explicou que a Corte exerce o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas.

Quanto ao aspecto da federação, se destacou, na decisão, a inadequação da atuação do Chefe do Poder Executivo Federal em afastar, de modo unilateral e sem respaldo técnico, decisões de outras entidades federativas sobre medidas de restrições e combates à pandemia. Destacou-se ainda que inadequação pode ser verificada na relação entre Estados e Municípios. A orientação da Corte, no caso da ADPF 672, foi, portanto, no sentido de que as competências, materiais e legislativas para a proteção da saúde, dos

25 Os demais ministros acompanharam o voto do min. Alexandre de Moraes.

entes federativos sejam respeitadas, além disso, a orientação da Corte foi no sentido de que a cooperação seja o trilho da trabalho de combate a pandemia e que as orientações técnicas sejam observadas[26].

26 (...) em momentos de acentuada crise, o fortalecimento e ampliação da 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 condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade. A fiel observância à Separação de Poderes e ao Federalismo – cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal e limitadoras de eventual exercício arbitrário de poder – é essencial na interpretação da Lei 13.979/20 – que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 – , do Decreto Legislativo 6/20, que reconhece o estado de calamidade pública (para fins de aplicação do art. 65 da LRF), nos termos da solicitação do Presidente da República (Mensagem 93/2020), e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, os quais definem os serviços públicos e as atividades essenciais, sob pena de ameaça a diversos preceitos fundamentais do nosso texto constitucional.
(...) A presente ADPF, na mesma linha, deve ser analisada sob a ótica da efetiva aplicação dos princípios e regras de Separação de Poderes e do Federalismo na interpretação da Lei 13.979/2020, afastando-se, preventivamente, desnecessários conflitos federativos, que somente iriam ampliar a gravidade da crise no País.
(...) No exercício de suas atribuições, ao Presidente da República está assegurado o juízo de conveniência e oportunidade, podendo, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquelas que entender como as melhores para o interesse público no âmbito da saúde, da assistência e da economia. A AGU, inclusive, trouxe aos autos uma série de medidas administrativas implementadas e planejadas – no campo social e econômico – e normativas (edição de medidas provisórias e decretos) pelo Presidente da República e pelos órgãos da administração pública federal no sentido de prevenir e combater a pandemia. Tal como afirmei em juízo de cognição inicial, mostram-se incabíveis os pedidos formulados pelo Conselho Federal da OAB que supõe a possibilidade de o Poder Judiciário substituir o juízo discricionário do Poder Executivo, para determinar ao Presidente da República a realização de medidas administrativas específicas.
(...) Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, consequentemente, arbitrárias. (...)
(...) Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local, devendo, ainda, ser considerada 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 e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990).
Na verdade, a competência material para o desenvolvimento de ações governamentais de saúde pública fornece um dos mais elaborados exemplos de repartição vertical de competências e de federalismo cooperativo no texto da Constituição Federal de 1988.
(...)Dessa maneira, não compete 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

O Supremo Tribunal Federal, dessa feita, instigado por um dos legitimados para a instauração de processo de controle concentrado de constitucionalidade, estabeleceu contornos constitucionais à Política Pública de gestão da pandemia. Estabeleceu, a partir da contextualização de atribuições constitucionais de cada ente federativo na área de saúde, balizas da atuação dos entes federativos e ressaltou que essas balizas devem ser respeitadas quando da interpretação e aplicação da Lei 13.979/2020 e suas respectivas regulamentações.

A decisão foi proferida em momento em que se observava opções divergentes de combate a pandemia pelos entes federativos. Nesse aspecto, a atuação do Supremo Tribunal Federal, a tempo, estabeleceu critérios mais concretos e objetivos para as tomadas de decisões políticas pelos entes federados o que conferiu segurança jurídica para a atuação dos Estados, Municípios e União.

A apreciação sumária dessa ação constitucional foi o início de uma atuação sistematizada da Corte em um panorama de judicialização dos atos e pronunciamentos dos poderes públicos acerca da pandemia decorrente da Covid-19. Na sequência temos o pronunciamento na ADI 6341.

1.4.2 O caso da ADI 6341 – a judicialização da questão sobre atividades essenciais

No caso da ADI 6341, a ação foi proposta por partido político com representação do Congresso Nacional, o Partido Democrático Trabalhista – PDT. O Partido Político considera que as alterações do artigo 3º da Lei 13.979/2020 realizadas pelo Poder Executivo Federal com a edição da Medida Provisória n. 926/2020[27] geraram restrições

---

vários estudos técnico-científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores).
(...) Dessa feita, impõe-se reconhecer ausente de fundamento constitucional qualquer iniciativa do Poder Executivo federal que vise a desautorizar medidas sanitárias adotadas pelos Estados e Municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e epidemiológica nos âmbitos respectivos, com fundamento em orientações de seus órgãos técnicos. Todavia, a competência dos Estados e Municípios nessa matéria não desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19, inclusive no tocante ao financiamento e apoio logístico aos órgãos regionais e locais de saúde pública. Como também não ficam os Estados e Municípios liberados a adotar quaisquer medidas, independentemente da observância dos padrões gerais normatizados pela União ou do encargo de fundamentar técnica e cientificamente a necessidade e adequação das mesmas. Dessa maneira, os Estados e os Municípios possuem competência material para implementar as medidas sanitárias previstas na Lei Federal 13.979/2020, desde que 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.

27 Convertida na Lei 14.035, de 11 de agosto de 2020

indevidas na liberdade dos Estados e dos Municípios para criação de Políticas Públicas locais de combate à pandemia porque, segundo o autor, as previsões normativas concedem à União exclusividade para dispor sobre a interdição de serviços públicos e atividades essenciais e porque eventuais medidas de isolamento e quarentena a serem adotas pelos Estados e Municípios dependeriam de articulação prévia com órgão regulador ou Poder concedente.

Sob o prisma jurídico, alega violação a autonomia federativa por usurpação de competência comum (art. 18, CR).

No que se refere especificamente à conformação da Política Pública, o requerente pretende que o Supremo Tribunal Federal declare a inconstitucionalidade das alterações em relação ao sentido da norma que dê conotação de exclusividade ao Poder Executivo Federal para dispor sobre interdição de serviços públicos e atividades essenciais, bem como exclusividade de adotar as medidas de isolamento, quarentena e outras restrições[28].

Os dispositivos impugnados tinham a seguinte redação:

> Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:
> I – isolamento;
> II – quarentena;
> (...)
> VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária,

28 O pedido foi assim redigido: ante o exposto, requer-se: a) a concessão de medida liminar, inaudita altera parte e ad referendum do Plenário, para declarar a nulidade: a.1) por vício formal, do caput, dos incisos I, II e VI, bem como dos §§ 8º, 9º, 10 e 11, todos do artigo 3º da Lei Federal nº 13.979/2020, com redação dada pela MP nº 926/2020, e, por arrastamento, do Decreto nº 10.282/2020; a.2) por vício material, sem redução de texto, do caput, dos incisos I, II e VI, bem como dos §§ 8º, 9º, 10 e 11, todos do artigo 3º da Lei Federal nº 13.979/2020, com redação dada pela MP nº926/2020, e, por arrastamento, do Decreto nº 10.282/2020, pronunciando-se sua inconstitucionalidade no sentido em que conota exclusividade à União para dispor sobre a interdição de serviços públicos e atividades essenciais – mediante decreto do Presidente da República (art. 3º, §§ 8º, 9º e 11) – e adotar as medidas descritas nos incisos I, II e VI do caput do artigo 3º da Lei Federal nº 13.979/2020 – "desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador" (art. 3º, §§ 10) –, resguardando-se, nos termos do artigo 18 da Constituição, a autonomia de polícia sanitária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para implementar as referidas providências, de competência administrativa comum (CF, art. 23, II; 198, I, e 200, II);
b) depois, a adoção do rito previsto no caput do artigo 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, com a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de 5 (cinco) dias;
c) no mérito, a confirmação da liminar, com o julgamento procedente do pedido declaratório de inconstitucionalidade parcial da MP nº 926/2020, e, por arrastamento, do Decreto nº 10.282/2020, por quaisquer dos fundamentos da causa de pedir.

> por rodovias, portos ou aeroportos de:
> a) entrada e saída do País; e
> b) locomoção interestadual e intermunicipal;
> (...)
> § 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.
> § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.
> § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.
> § 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.

A autuação e distribuição da ação ocorreu em 23 de março de 2020. No dia seguinte, o Ministro Relator, Marco Aurélio, liminarmente proferiu decisão no sentido de considerar que a medida provisória não afasta a competência legislativa concorrente, em matéria de saúde, dos Estados e Municípios e acolheu o pedido somente para reconhecer, de modo formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória n. 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal n.13.979/2020, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Segundo o relator, as "providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior".[29]

A decisão proferida em cognição sumária foi submetida e referendada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal oportunidade em que se acresceu interpretação conforme à Constituição ao §9º do artigo 3º da Lei 13.979/2020, para explicitar que, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição da República, preservada a atribuição de

29 Em 24/03/2020; 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente. 4. Esta medida acauteladora fica submetida, tão logo seja suplantada a fase crítica ora existente e designada Sessão, ao crivo do Plenário presencial. Remetam cópia desta decisão ao Presidente do Supremo ministro Dias Toffoli , aos demais Ministros, aos Presidentes da República, da Câmara e do Senado, procedendo-se de idêntica forma quanto ao Procurador-Geral da República. Sem prejuízo da submissão ao Colegiado, solicitem informações, colham a manifestação do Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República.

cada ente federativo, o Governo Federal poderá, por meio de decreto, dispor sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

> Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Telecomunicações - FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

O julgamento do Supremo Tribunal Federal ocorreu no âmbito de cognição sumária, não houve apreciação do mérito da demanda.

O julgamento revelou uniformidade de entendimento dos ministros no sentido que a discussão posta para apreciação envolvia aspectos do Federalismo. O alicerce da prestação jurisdicional de conformação da Política Pública foi o Federalismo cooperativo[30]. Assim, a Política Pública geral de gestão da pandemia (Lei 13.979/2020),

30 No projeto de lei n. 23/2020 consta que a regulação pretende propiciar a coordenação de ações inerentes ao federalismo cooperativo perfilhado pela constituição. No julgamento, o Ministro Alexandre de Moraes considerou federalismo cooperativo aquele que observa a regra da predominância de interesse. Enfatizou que a predominância de interesse é a base do federalismo cooperativo e que o federalismo é um dos alicerces do Estado Democrático de Direito e tem por finalidade limitar o poder.
A Ministra Rosa Weber, por sua vez, apontou que o federalismo de cooperação com aplicação do princípio da predominância de interesse e com a observação dos deveres mínimos de proteção aos direitos fundamentais seriam o pano de fundo da discussão e que a repartição de competência existira para evitar o caos jurídico. No mesmo sentido, a Ministra Cármen Lúcia destacou que a repartição de competência seria o coração da federação. Quanto ao Federalismo, o Ministro Ricardo Lewandowski ressaltou a importância do federalismo de compartilhamento de competência e de compartilhamento de renda para que haja um desenvolvimento nacional harmônico e integrado. Segundo o eminente ministro, "os sistemas federais repousam sobre um princípio importante, justamente o princípio da subsidiariedade, que, em termos muitos simples e muito didáticos, pedagógicos, significa o seguinte: tudo aquilo que o ente menor pode fazer de forma mais rápida, econômica e eficaz não deve ser feito pelo ente maior." Explicou, ainda que as definições e distribuições de competência em um sistema federado devem levar em consideração, "em primeiro lugar, não há hierarquia; em segundo lugar, o princípio da subsidiariedade; em terceiro lugar, o critério do predominante interesse aventado pelo Minis-

após o pronunciamento do Pleno do Supremo Tribunal Federal, em juízo de apreciação de medida cautelar, foi reajustada de modo a esclarecer que não há autorização ou permissão para que exista concentração de poder na adoção das medidas, seja no ente Federal, sejam nos entes Estaduais ou Municipais.

Por ocasião do julgamento os ministros expressaram suas compreensões sobre a atuação de cada ente federativo na Política Pública. A Ministra Rosa Weber apontou a importância de as atuações observarem necessidades globalizadas já que a ineficiência de atuação de determinado ente, nacional ou regional, pode comprometer políticas de outros países. O Ministro Luiz Fux, por sua vez, com base no inciso XVIII do artigo 21 da Constituição da República, aventou a criação de um comitê gestor para a gestão da crise. O Ministro Ricardo Lewandowski apontou que "tudo aquilo que o ente menor pode fazer de forma mais rápida, econômica e eficaz não deve ser feito pelo ente maior". Ressaltou, ainda, com fundamento do inciso XVIII do artigo 21 da Constituição da República, "que cabe à União planejar e promover a defesa permanente contra calamidades públicas. Isso, a meu ver, significa, conforme eu disse, estabelecer regras gerais e oferecer apoio material aos demais entes federados". O Ministro Gilmar Mendes, na oportunidade, ponderou a necessidade de se imputar ao Presidente da República, para fins de gestão da pandemia e de regulamentação de direito federal em matéria de competência legislativa concorrente, a obrigação de escutar órgãos representativos de estados e municípios.

A apreciação da matéria pelo Supremo Tribunal Federal ocorreu no dia 15 de abril de 2020 e tinha por objeto a atuação do Poder Executivo representada pela Medida Provisória n. 926/2020. A Medida Provisória n. 926/2020 foi convertida na Lei 14.035/2020, de 11 de agosto de 2020. O Poder Legislativo durante o processo de conversão da Medida Provisória em Lei alterou parte das disposições que foram objeto

---

tro Alexandre de Moraes." O Ministro Gilmar Mendes entende o federalismo cooperativo, quanto à extensão da competência de legislação concorrente, com um dimensão que incluiu uma obrigação do Presidente da República referente à necessidade de escutar órgãos representativos dos demais entes. Nesse sentido o eminente ministro ponderou que "no sentido de interpretação conforme a Constituição, mas não excluo a necessidade de que, se tiver de regulamentar direito federal em matéria de competência legislativa concorrente, o Presidente da República tenha que auscultar os órgãos representativos de estados e municípios que cuidam da saúde. É preciso entender o federalismo cooperativo nessa dimensão." E acrescentou que seu entendimento sobre a necessidade de um dever recíproco: "Aqui, Presidente, há duas lealdades que precisam ser explicitadas. Os órgãos constitucionais têm de atuar de forma leal, fiel, ao Texto Constitucional e devem, reciprocamente, lealdade federativa. O Presidente não pode atropelar competências federativas, assim como os estados e municípios não podem atropelar as competências da União. É preciso que sejamos construtivos. Os alemães cunharam a expressão *Bundestreue*, lealdade federativa. É preciso entender no sentido de um dever recíproco."

de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. Diante da atuação do Poder Legislativo, a Política Pública da Lei n. 13.979/2020 passou a ter os seguintes contornos:

> Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:
> (...)
> VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de:
> a) entrada e saída do País; e
> b) locomoção interestadual e intermunicipal;
> (...)
> § 6º **Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do *caput* deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo**.
> (...)
> § 6º-B. **As medidas previstas no inciso VI do *caput* deste artigo deverão ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada**:
> I – da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em relação à entrada e saída do País e à locomoção interestadual; ou
> II – **do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, em relação à locomoção intermunicipal.**
> § 6º-C. (VETADO).
> § 6º-D. (VETADO).
> §7º (...)
> II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, **III-A,** V e VI do *caput* deste artigo;
> (...)
> § 8º **Na ausência da adoção de medidas de que trata o inciso II do § 7º deste artigo, ou até sua superveniência, prevalecerão as determinações:**
> I – do Ministério da Saúde em relação aos incisos I, II, III, IV, V e VII do *caput* deste artigo; e
> II – do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas previstas no inciso VI do *caput* deste artigo.
> § 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, **assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa.**
> § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do *caput*, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador.

> § 11. É vedada a restrição à ação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, definidos conforme previsto no § 9º deste artigo, e as cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população." (NR) (original sem grifos)

Verifica-se que o Poder Legislativo alterou a disciplina sobre a restrição excepcional e temporária em rodovias. A Lei 14.035/2020, passou a prever que a restrição dependerá de ato conjunto emanado dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura e observará recomendação técnica e fundamentada de órgão estadual de vigilância sanitária, além de outros.

Alterou, ainda, a previsão de que o Presidente da República, por decreto, iria dispor sobre os serviços públicos e atividades essenciais para repassar essa atribuição às atividades locais (nova redação ao §9º do artigo 3º da Lei n. 13.979/2020).

Denota-se das alterações implementadas no processo de conversão da Medida Provisória em Lei, que o Poder Legislativo procurou incorporar ao texto legal as orientações do Supremo Tribunal Federal no sentido de se dar ênfase à cooperação entre os entes federados e, também, a orientação no sentido de se evitar concentração de poder para a tomada de decisões na gestão da crise decorrente da pandemia da Covid-19. [31] [32]

---

31 Após o julgamento da ADI 6341 que ocorreu no dia 15 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal procedeu ao julgamento da **ADI 6363** que trouxe questionamentos sobre a constitucionalidade do Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda para enfrentamento do estado de calamidade decorrente do Covid-19, implantado pelo Poder Executivo por meio da MP 936/2020. O Ministro Relator, Ricardo Lewandowscki, considerou, em cognição sumária, que a Política Pública de redução da jornada de trabalho prevista na MP 936/2020 , para ser constitucional, deveria conter mais uma exigência que consistiu na obrigação de comunicação de eventual acordo de redução de jornada ao respectivo sindicato. A decisão monocrática que deferiu parcialmente o pedido feito em sede liminar foi proferida em 06 de abril de 2020. O Pleno do Supremo Tribunal Federal, em julgamento que se iniciou em 16 de abril e se concluiu no dia 17 de abril de 2020, negou referendo à medida cautelar. Por sua vez, no procedimento legislativo de conversão da Medida Provisória na Lei 14.020, de 06 de julho de 2020, o Poder Legislativo acrescentou contornos à esta Política Pública. Alguns artigos da lei foram objeto de veto, por inconstitucionalidade e por interesse público, do Presidente da República. A Medida Provisória não alterou a Lei n. 13.979/2020 e, por isso, não foi objeto do presente trabalho. Porém, como tratou de tema relacionado à gestão da pandemia, se faz o presente registro.

32 ADIs 6342, 6344, 6346, 6348, 6349, 6352, 6354 – MP 927/2020 – flexibilização de regras trabalhistas. Julgamento realizado nos dias 23 e 29 de abril de 2020. Esse conjunto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade tinham por objeto a inserção, no âmbito da Política Pública da Lei n. 13.979/2020, de medidas excepcionais que poderiam ser adotados pelos empregadores relacionadas ao contrato de trabalho. O Poder Executivo, por meio da Medida Provisória n. 927/2020, elencou medidas trabalhistas que poderiam se adotadas pelos empregadores, excepcionalmente no período da pandemia por constituir hipótese de força maior, para a preservação do emprego. Segundo os requerente, as medidas consistiam flexibilizações inconstitucionais de direitos trabalhistas. Em resumo, questionaram a constitucionalidade de medidas que possibilitavam a suspensão do contrato de trabalho; a revogação, por acordo individual, do estabelecido em acordo coletivo; possibilidade de compensação de jornada em 18 meses; suspensão de exigências relacionadas à segurança e saúde do trabalho; dispensa de acordo coletivo para suspensão do contrato e supressão de salário; opções de ampliação da jornada

Por fim, vale ressaltar que parte das alterações pretendidas pelo Poder Legislativo, quando do processo de conversão da Medida Provisória n. 926/2020 na Lei 14.035/2020, foram contidas pelo Poder Executivo. O Presidente da República vetou a isenção tributária que o Poder Legislativo concedeu sobre "a industrialização, operações de venda de mercadorias, produtos e prestação de serviços necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional" (§6º-C do artigo 3º da Lei 13.979/2020) e vetou o poder de classificação das mercadorias e produtos para fins da referida isenção atribuído à Secretaria de Vigilância em Saúde (§6º-D do artigo 3º da Lei 13.979/2020).

Assim, mais uma vez a política recebeu contornos resultantes da atuação do Supremo Tribunal Federal, do Poder Legislativo e do Poder Executivo que exerceu o poder de veto parcial. A próxima questão relacionada a atuação dos entes durante a pandemia, a ser apreciada pela Corte, tratou da questão sobre o transporte intermunicipal.

1.4.3 O caso da ADI 6343 – a questão sobre transporte

A medida cautelar na Ação de Declaração de Inconstitucionalidade n. 6343 foi apreciada pelo Plenário da Corte na sessão de 30 de abril de 2020.[33] A ação foi proposta pelo Rede Sustentabilidade, partido político com representação no Congresso Nacional, e tem por objeto as alterações realizadas pelo Poder Executivo na Política Pública de gestão da pandemia especificamente no campo de medidas sobre restrições em rodovias de transporte intermunicipal.

De acordo com a requerente, as alterações proporcionadas pela Medida Provisória 926/2020 e pela Medida Provisória 927/2020, que inseriram a locomoção

---

de trabalho; suspensão de prazos para apresentação de defesa em processos administrativos sobre infração trabalhistas; restrição de atuação de auditores fiscais; concessão de férias com pagamento no terço constitucional com na época do pagamento da gratificação natalina. Ao apreciar os argumentos deduzidos pelos requerentes, a maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do pedido feito em sede cautelar, entendeu que apenas dois pontos da Política Pública merecia adequação e, diante disso, determinou a suspensão do artigo 29 e do artigo 31 da Medida Provisória n. 927/2020. O Poder Legislativo, por sua vez, não apreciou os termos da Medida Provisória cujo prazo integral de vigência expirou em 19 de julho de 2020. A Medida Provisória n. 927/2020, no que foi objeto de impugnação nas referidas ações diretas de inconstitucionalidade, não alterava a Lei n. 13.979/2020 e, por isso, não foram objetos do trabalho. Porém, como tratou de tema relacionado à gestão da pandemia, se faz o presente registro. Nas referidas ações diretas de inconstitucionalidade já se proferiu decisão de extinção do processo por perda do objeto.

33 No mesmo dia foi julgada a ADO 56 que questionava a mora legislativa na fixação de renda básica emergencial. O Tribunal julgou prejudicado o pedido. Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, entendeu cabível a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). Em seguida, por maioria e nos termos dos votos proferidos, julgou prejudicado o pedido, vencido, neste ponto, o Ministro Edson Fachin, que entendia pelo prosseguimento da ação para análise futura do mérito. Redigirá o acórdão o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 30.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

intermunicipal no rol de medidas submetidas à autorização do Ministério da Saúde e submeteram a gestão do transporte intermunicipal à ato conjunto de Ministros de Estados, violam o pacto Federativo porquanto subordina competências atribuídas aos Estados, aos Distrito Federal e aos Município ao Ente Central, União.

Nesse sentido, quanto à alteração proporcionada pela Medida Provisória 926/2020, aduz que a espécie normativa aviou previsão de modo a subordinar eventual medida de restrição de locomoção à recomendação técnica e fundamentada de autarquia federal e à recomendação dos Ministérios de Estado da Saúde. Por sua vez, quanto à alteração proporcionada pela Medida Provisória 927/2020, aduz que se aumenta a exigência para imprimir restrições porquanto se impõe a necessidade de, para legitimar eventuais restrições, ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura. Afirma que as disposições violam autonomia dos entes federados porque privam os Estados da sua competência de dispor sobre transporte intermunicipal e privam os Municípios de disporem sobre o serviço público de transporte coletivo local. Cautelarmente[34] requereu a suspensão de trechos e artigos da Lei n. 13.979/2020, em especial, o pedido de suspensão de eficácia da lei atingia o artigo 3º, VI, b; o §1º, o §6º e o §7º, todos do artigo 3º do referido diploma legislativo.

Os dispositivos impugnados tinham a seguinte redação:

> Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020)

34 a) O deferimento de cautelar para:
i. (1) suspender o trecho "e intermunicipal" do artigo 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei n 13.979, de 2020, conforme a redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020;
ii. (2) suspender o trecho "somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde" do §1º do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se trate de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais;
iii. (3) suspender o §6º do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se trate de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais; e
iv. (4) suspender o trecho "desde que autorizados pelo Ministério da Saúde" do §7º, inciso II, do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se trate de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais
No mérito pediu: c) Julgamento pela procedência desta ADI, para declarar: i. a inconstitucionalidade do trecho "e intermunicipal" do artigo 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei n 13.979, de 2020, conforme a redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020. ii. a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto: i. do trecho "somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde" do §1º do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se trate de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais; ii. do §6º do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se trate de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais; e iii. do trecho "desde que autorizados pelo Ministério da Saúde" do §7º, inciso II, do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se trate de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais.

(...)
VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)
a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)
b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)
(...)
§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.
(...)
§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura **disporá sobre a medida prevista no inciso VI** do *caput*. (Redação dada pela Medida Provisória nº 927, de 2020)
§ 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos. (Incluído pela Medida Provisória nº 927, de 2020)
§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:
(...)
II - pelos gestores locais de saúde, **desde que autorizados pelo Ministério da Saúde,** nas hipóteses dos incisos I, II, V, **VI** e VIII do caput deste artigo;

A ação foi autuada em 24 de março de 2020 e distribuída ao Ministro Marco Aurélio que, em 25 de março de 2020, indeferiu o pedido de medida cautelar.[35]

A decisão foi submetida ao referendo do Pleno do Supremo Tribunal Federal. A apreciação se iniciou em 30 de abril de 2020 e foi suspensa em razão de pedido de vista do Ministro Dias Toffoli.[36]

35 Em 25.3.2020; [...] 3. Indefiro a liminar pleiteada. 4. Submeto esta decisão ao crivo do Plenário, tão logo se reúna em Sessão própria à atividade a ser desenvolvida em colegiado. Remetam cópia ao Presidente do Tribunal, ministro Dias Toffoli, aos demais Ministros, aos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como ao Procurador-Geral da República. Sem prejuízo da submissão ao Colegiado, solicitem informações, colham a manifestação do Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República. [...]

36 Decisão: Após o voto do Ministro Marco Aurélio (Relator), que referendava o indeferimento da liminar; dos votos dos Ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, que deferiam parcialmente a medida cautelar, a fim de, sem redução de texto, suspender em parte a aplicabilidade do art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, da Lei nº 13.979/2020 aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; e dos votos dos Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que deferiam parcialmente a medida cautelar requerida para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, a fim de explicitar que, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição e desde que amparadas em evidências

Em 6 de maio de 2020, houve o retorno do julgamento e o Pleno do Supremo Tribunal Federal adequou as medidas inseridas na Política Pública pelo Poder Executivo por meio de Medidas Provisórias. Na ocasião, a Corte excluiu Estados e Municípios da necessidade de autorização ou observância ao entre federal, nos casos de restrição em rodovias. Além disso, evidenciou que as medidas devem ser precedidas de orientação técnica e devem respeitar o âmbito de competências constitucional de cada ente federativo[37].

> Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a cautelar para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos o Ministro Marco Aurélio (Relator), que trazia a referendo o indeferimento da medida liminar, e, em parte, os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que deferiam parcialmente a medida cautelar para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso, ausente justificadamente. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 06.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

O Poder Legislativo converteu a Medida Provisória n. 926/2020 na Lei 13.035/2020, contudo, alterou a disciplina sobre as medidas de restrição em rodovias.

Conforme se asseverou em momento anterior, a Lei 14.035/2020 passou a prever que a restrição dependerá de ato conjunto emanado dos Ministros de Estado da Saúde,

---

científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde, Estados, Municípios e Distrito Federal podem determinar as medidas sanitárias de isolamento, quarentena, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver, pediu vista dos autos o Ministro Dias Toffoli (Presidente). Falaram: pelo requerente, o Dr. Levi Borges de Oliveira Veríssimo; pelos interessados Presidente da República e Congresso Nacional, o Ministro José Levi Mello do Amaral Júnior, Advogado-Geral da União; e, pela interessada Federação Brasileira de Telecomunicações - FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 30.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF).

37 A discussão ganhou o mesmo contorno das discussões do julgamento da ADI 6341. O Ministro Alexandre de Moraes, inclusive, salientou esse fato no julgamento: "Presidente, a meu ver, é a mesma discussão que tivemos recentemente no julgamento da ADI 6341".

da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura e observará recomendação técnica e fundamentada de órgão estadual de vigilância sanitária, além de outros órgãos.

As alterações implementadas no processo de conversão da Medida Provisória em Lei, portanto, vão ao encontro das orientações e adequações constantes do julgamento da medida cautelar pelo Supremo Tribunal Federal.

A Medida Provisória 927/2020, por sua vez, não foi convertida em lei e seu prazo de vigência encerrou em 19 de julho de 2020.[38]

A próxima demanda da pauta da Corte envolve a apreciação da atuação do Poder Executivo que, por meio de Medida Provisória, inseriu na Lei n. 13.979/2020, normas sobre acesso à informação.

1.4.4 O caso das ADIs 6347 6351 6353 – a questão sobre o acesso à informação

Ainda no âmbito de edição de medidas para a gestão da pandemia, o Poder Executivo federal inseriu na Lei n. 13.979/2020 disposições que versavam sobre procedimento para acesso à informações nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estivem sujeitos ao regime de quarentena ou teletrabalho.

O partido político Rede Sustentabilidade, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e o partido político Partido Socialista Brasileiro instauraram processo de controle concentrado e instigaram o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade da política, respectivamente, nas Ações Direita de Inconstitucionalidade n. 6347, n. 6351 e n. 6353. Alegaram, em suma, violados o direito constitucional à informação, à transparência e à publicidade.

De início, a alteração da Política Pública se deu por atuação do Poder Executivo por meio da Medida Provisória n. 928/2020 que acrescentou o artigo 6º-B na Lei n. 13.979/2020 e criou um procedimento que previu suspensão de prazos de respostas em pedidos de acesso à informação que precisassem de atendimento presencial. O teor do artigo objeto de alteração é o seguinte:

> Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à

38 ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 92, DE 2020. O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, que "Dispõe sobre as medidas trabalhistas 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 (covid-19), e dá outras providências", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 19 de julho de 2020.

> informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei.
> § 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de:
> I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou
> II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.
> § 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
> § 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º.
> § 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.
> § 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011." (NR)

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 6347, n. 6351 e n. 6353 foram protocolizadas no dia 25 de março de 2020. No dia seguinte, o eminente Ministro Relator, Alexandre de Moraes, concedeu medida cautelar e determinou a suspensão da eficácia do artigo 6º-B da Lei n. 13.979/2020[39].

Na sessão plenária do dia 30 de abril de 2020, os casos foram apreciados em conjunto pelo Supremo Tribunal Federal que referendou a decisão do Ministro Alexandre de Moraes. A Corte entendeu que, mesmo no contexto da pandemia, as medidas restringiam o acesso à informação sem razoabilidade de modo a violar direitos fundamentais, razão pela qual freou a atuação do Poder Executivo. Cita-se:

> EMENTA: EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RESTRIÇÕES GENÉRICAS E

39 Em 26 de março de 2020: "(...) CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para determinar a SUSPENSÃO DA EFICÁCIA do art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020. Intimem-se a Presidência da República e o Congresso Nacional para ciência e cumprimento desta decisão, bem como para fornecer informações pertinentes, no prazo máximo de 10 (dez) dias. Publique-se."

ABUSIVAS À GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO. AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA. SUSPENSÃO DO ARTIGO 6º-B DA LEI 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA.
1. A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente o princípio da 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.
2. À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.
3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade.
4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada.

A Medida Provisória 928/2020 não foi convertida em Lei pelo Poder Legislativo. Seu prazo de vigência encerrou no dia 20 de julho de 2020[40]. Diante desse fato, o processo no Supremo Tribunal Federal foi extinto[41] e a Política Publica em questão não foi alterada nesse ponto.

40 ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 93, DE 2020. O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução nº 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, que "Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 20 de julho de 2020.

41 Uma observação quanto às sessões: na sessão do dia 22 de abril de 2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal iniciou julgamento de referendo da medida liminar concedida pelo eminente Ministro Alexandre de Moraes nos autos da ADPF 661 e da ADPF 663. A medida liminar foi deferida para pedido feito pela Mesa da Câmara e do Mesa do Senado, mas que atende às pretensões dos requerentes. Os requerentes questionavam a exclusão da apreciação de Medidas Provisórias não relacionadas à pandemia do sistema de deliberação remota da Câmara e do Senado. A decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes foi no seguinte sentido: Em 27 de março de 2020: "(...) CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, em especial dos artigos 2º e 37, caput, e, AUTORIZO, nos termos pleiteados pelas Mesas da Casas Legislativas, que, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, as medidas provisórias sejam instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando, excepcionalmente, autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental; bem como, que, em deliberação nos Plenários da Câmara dos

1.5 A delimitação da atuação dos Poderes da República na Política Pública de combate à pandemia

A Política Pública geral e nacional de combate à pandemia, retratada na Lei n. 13.979/2020, foi construída e moldada por meio da atuação constitucional dos três Poderes da República Federativa do Brasil. O Poder Executivo usou da prerrogativa de iniciativa de Lei para instauração do processo legislativo que, com a colaboração e ajustes do Poder Legislativo, resultou na Lei 13.979/2020 que tratou das medidas de gestão para o enfrentamento da pandemia.

O Poder Executivo incitou novos ajustes à referida gestão do enfrentamento da pandemia por meio de Medidas Provisórias que, algumas e em partes, foram freadas ou ajustadas pelo Supremo Tribunal Federal. Outras foram alteradas e ajustadas pontualmente pelo Poder Legislativo e outras perderam eficácia. Esses ajustes foram verificados nos casos acima mencionados e demonstram a relação da atuação dos Poderes a fim de definir os contornos da Política Pública.

É possível identificar, por exemplo, que o Poder Executivo por meio da Medida Provisória n. 926/2020 inseriu na Política Pública, entre outras, disciplina restrição de uso de rodovias e, também, disciplina de caracterização de serviços públicos e atividades essenciais por meio de decreto.

O Poder Legislativo, por sua vez, ao converter a Medida Provisória n. 926/2020 na Lei n. 14.035/2020, alterou a disciplina sobre a restrição das rodovias e previu que a medida seria adotada por ato conjunto de determinados Ministros de Estado com observação de orientações técnicas. O Poder Legislativo alterou, também, a disciplina sobre a identificação de serviço e atividade essencial que, a partir da atuação do Congresso, passou a ser definido por decreto da unidade federativa diretamente afetada, o que afastou a possibilidade de interpretação no sentido que o decreto seria da União. Conforme visto na exposição dos casos objeto desse trabalho, essas alterações realizadas pelo Poder Legislativo levaram em consideração as decisões do Supremo Tribunal Federal quando delimitou os contornos dessas duas medidas, restrição das rodovias e identificação de serviços e atividades essenciais, ao apreciar as Ações de Direta de Inconstitucionalidade n. 6341 e n. 6343.

Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque possam ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota (SDR) em cada Casa; sem prejuízo da possibilidade das Casas Legislativas regulamentarem a complementação desse procedimento legislativo regimental. Intime-se com urgência. Publique-se." A decisão foi referendada em 21 de dezembro de 2020.

No caso da alteração sobre o procedimento de acesso a informação, que decorreu de iniciativa do Poder Executivo que alterou o procedimento com a justificativa de adequação ao trabalho remoto dos servidores, MP 928/2020, o Poder Legislativo não apreciou a medida que, por isso, teve sua vigência encerrada.

Contudo, antes do encerramento da vigência das providências pretendidas pelo Poder Executivo com as alterações previstas na MP 928/2020, o Supremo Tribunal Federal havia determinado, em 25 de março, a suspensão dos efeitos da MP 928, de 23 de março de 2020.

Assim, a política de acesso a informação durante a pandemia pretendida pelo Poder Executivo não logrou êxito por ter sido controlada pelos demais Poderes.

Esse panorama geral da atuação dos três Poderes na conformação da Política Pública prevista na Lei n. 13.979/2020, no período determinado, tem potencialidade de demonstrar a dimensão e a importância do sistema de controle previsto na Constituição da República que tem por finalidade garantir a efetiva harmonia e independência entre os Poderes[42].

Demonstra a prerrogativa que o Poder Executivo tem de frear o Poder Legislativo por meio do uso de vetos, demonstra a prerrogativa que o Poder Legislativo tem de frear o Poder Executivo ao não converter, seja por rejeição seja pelo decurso de prazo, Medidas Provisórias em Lei, e demonstra a prerrogativa que o Supremo Tribunal Federal tem para frear o Poder Executivo ao suspender eficácia de determinadas medidas.

O exame desse período de gestão da crise decorrente da calamidade pública proporcionada pela Covid-19, proporciona, inclusive, uma demonstração da atuação em cooperação na conformação da Política Pública. Nesse sentido o Poder Legislativo aprovou em abreviado decurso de tempo a Lei n. 13.979/2020 e o Supremo Tribunal Federal concentrou o julgamento de demandas sobre a crise no período de abril a maio de 2020. Todos se adequaram na tentativa de colaborar com a efetividade das medidas de gestão.

Outra revelação perceptível se refere ao fato que tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Judiciário, e o próprio Poder Executivo, fizeram ajustes nas medidas inicialmente

42 Não se diga, todavia, que esse modo mais orgânico de entender e praticar a Constituição termina por fazer do Poder Judiciário uma instância de governo da *pólis*. Um usurpador de funções que só podem ser exercidas pelos Poderes eminentemente políticos da nossa República Federativa, que são o Legislativo e o Executivo. Não é isso, porque uma coisa é governar (que o Judiciário não pode fazer). Outra coisa é impedir o desgoverno (que o Judiciário pode e tem que fazer). É como falar: o Judiciário não tem do governo a função, mas tem do governo a força. A força de impedir o desgoverno, que será tanto pior quanto resultante do desrespeito à Constituição. O que interesse ao povo, à economia, à nação e ao Poder Judiciário é essa governabilidade constitucional. Governabilidade que, tornada uma práxis, corresponderá ao clímax do humanismo. (BRITTO, 2010, pg 115/116)

previstas na Política Pública e esses ajustes foram adotados em tempo razoável que pode ser creditado ao empenho empregado pelos Poderes no sentido de contribuir com soluções para amenizar o efeito da crise.

Essa visão geral revela, ainda, uma atuação da sociedade que contribuiu para a configuração da Política Pública. A sociedade, por intermédio de entidades de classe, confederações, partidos políticos, entre outros, questionou as medidas adotadas pelo poder público por meio da prerrogativa de acesso ao Poder Judiciário. A Confederação da Ordem dos Advogados do Brasil, por exemplo, na ADPF 672, pretendeu moldar a Política Pública de combate a pandemia com incrementos substanciais tais como implementação de benefícios sociais. Neste ponto da judicialização, a Corte considerou que o deferimento de tais pedidos ensejariam uma invasão nas atribuições dos demais Poderes.

O panorama delineado revelou que, bem ou mal, os Poderes da República adotaram medidas em tempo e de maneira suficiente para que o exercício de suas atividades e finalidades constitucionais não ficassem comprometidas.

Assim, o Supremo Tribunal Federal readequou toda sua pauta de julgamento para dar preferência a apreciação de ações que versassem sobre a calamidade pública proveniente da Covid-19. Alterou o meio de julgamento, que passou de presencial para ser realizado por vídeo conferência. Além disso, o Supremo Tribunal Federal autorizou o julgamento de qualquer tipo de processo em ambiente eletrônico, o que ampliou consideravelmente os julgamentos virtuais e permitiu redução de acervo da Corte[43].

O Poder Legislativo, por sua vez, eficazmente adotou o Sistema de Deliberação Remota[44] nas duas casas e garantiu a manutenção do trabalho e a transparência da atuação por meio das transmissões das sessões. Além disso atuou durante o recesso parlamentar.

Outra questão que despontou durante essa empreitada de movimentação do Executivo, do Legislativo e do Supremo Tribunal Federal para a conformação da Política Pública de combate à pandemia foi o Federalismo. No período de conformação da Política Pública foi possível perceber que o combate à crise precisaria de atuações nacionais, regionais e locais. Assim, conforme suscitado em tópico anterior, tanto por atuação do Supremo Tribunal Federal, que moldou a Política Pública no sentido

43 Resolução 669, de 19 de março de 2020.

44 Ato 123/2020 da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados e Ato 7/2020 da Comissão Diretora do Senado Federal.

de enfatizar o âmbito dos entes regionais, quanto por atuação do Poder Legislativo, que alterou a legislação para garantir as atribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios, na Política Pública de gestão da crise foi introduzida a relevância ao Federalismo cooperativo para se enfatizar a importância da desconcentração do poder, com respeito à competências dos entes federados, como aspecto indispensável para a manutenção da democracia[45].

O cenário delineado revela, portanto, que o Executivo, o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal contribuíram efetivamente, no exercício de suas atividades típicas, para a conformação da Política Pública de combate à crise decorrente da pandemia e esse cenário demonstra a importância dos dois níveis de desconcentração do poder. A desconcentração do poder no que se refere ao Poderes e a desconcentração do poder no que se refere à federação.

Na primeira parte do desse trabalho, portanto, verificou-se os fatos relacionados a atuação do Poder Executivo Federal, do Poder Legislativo Federal e do Supremo Tribunal Federal na conformação de parte delimitada da Política Pública de gestão da crise decorrente da pandemia Covid-19. Na próxima parte do trabalho se fará uma abordagem acerca das disposições constitucionais sobre a organização do Poderes de modo a enfatizar a importância da harmonia e da independência entre os Poderes e como essa harmonia e independência pode ser verificada no controle de constitucionalidade de Políticas Públicas.

45 Quanto ao federalismo, os julgadores se pronunciaram no sentido: que a distribuição de competência, seja administrativa seja legislativa, foi baseada no princípio da predominância de interesse. Interesse geral, aciona União, interesse regional aciona Estados e interesse local aciona Municípios; que a saúde pública é competência comum e isso não significa dizer que todos podem fazer tudo porque isso gera anarquia. Significa que, a partir da predominância do interesse, os entes atuam; que a divisão de competências na Constituição é estabelecida a partir da cooperação e da predominância de interesses; que a partir da avaliação das disposições constitucionais se chegou ao ponto em comum de que a predominância do interesse é o que deve respaldar a atuação dos entes federativos tanto no âmbito da competência comum quanto no âmbito da competência concorrente; que desde 1988 o STF vem estabelecendo essas balizas de forma muito clara sobre a predominância de interesses; que a coordenação é respeito à autonomia, é liderança é trazer todos as regiões para que todos possam se ajuda; que a partir de casos de exagero, não se pode acabar com a autonomia local, determinando a centralização na União; que seja pelo artigo 23 ou artigo 24 da Constituição, competência comum ou concorrente, não se trata de saber quem é o ente competente para lidar com a emergência de saúde. Todos devem agir; que o Estado garantidor não é a União, são os três poderes; que o caminho mais seguro para o fundamento do exercício da competência dos entes federados é o que se depreende da própria legislação, lei 8080/1990; que o Brasil detém como estado federal moldura normativa constitucional que permite lidar com a crise com medidas que atendam a peculiaridades regionais e locais. Pano de fundo é o Federalismo e a distribuição de competências.

2 PARTE - 2 A relação de atuação do Executivo, do Legislativo e do Supremo Tribunal Federal diante das normas constitucionais sobre organização do Poder

2.1 Os limites constitucionais previstos no Titulo IV da Constituição da República como reflexos da manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes

Nessa parte do trabalho se almeja esboçar as disposições da Constituição da República Federativa do Brasil que versam sobre a organização dos Poderes a fim de demonstrar o valor atribuído pelo constituinte às funções típicas bem como os contornos constitucionais das autorizações de atuações sobrepostas[46].

No título IV da Constituição, Da Organização dos Poderes, se concentra parte considerável das normas sobre atos típicos do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário e, portanto, as disposições contidas nesse título servirão de norte para o exame das questões sobre harmonia e independência entre os Poderes[47].

Nessa parte da Carta, o legislador constituinte traçou a estrutura, os limites, a forma de atuação, a forma de funcionamento, as atribuições, as garantias e as responsabilizações dos órgãos e membros que compõem cada Poder da República. Além disso, tratou das funções essenciais à justiça. A pretensão do trabalho se restringi ao exame das disposições que versam sobre o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Supremo Tribunal Federal e com a intenção de evidenciar uma sistemática de tratamento constitucional aplicado aos atos típicos de cada Poder.

Inicialmente, por meio de uma visão geral do texto, é possível perceber que as disposições constitucionais estão delineadas de modo a exaltar a preservação da

46 Consideradas aquela em que o constituinte autoriza que determinado Poder possa exercer atividade típica de outro Poder.

47 Esse também foi o norte adotado pela Assembleia Constituinte. Assembleia Nacional Constituinte – Atas de Comissões – Comissão da organização dos poderes e sistema de governo. Acesso 28/07/2020 15h53min http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/3_Comissao_Da_Organizacao_Dos_Poderes.pdf 3 subcomissão – poder judiciário - acesso em 28/07/2020 15h42min - http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/3c_Subcomissao_Do_Poder_Judiciario.pdf

independência e da harmonia entre o Poderes da República, de modo a prever controles[48], a prever responsabilizações e vedações. Tais desideratos podem ser percebidos da estrutura das disposições normativas que tratam de atos exclusivos, atos privativos, previsões de vedações e de crimes de responsabilidade.

Para iniciar as reflexões sobre o referido título, vale destacar, entre outras considerações, que se denota do texto constitucional tratamento especial para determinados atos e atividades dos Poderes. Esses atos foram previstos, pelo constituinte, como atribuições de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CR), atribuições de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51, CR), atribuições que competem privativamente ao Senado Federal (art. 52, CR) e atos que competem privativamente ao Presidente da República (art. 84, CR).

Antes de passar para as disposições do referido título constitucional, ressalta-se que a Constituição da República considera que, tanto a existência dos Poderes em si quanto a harmonia e a independência entre eles, são direitos fundamentais. Esta previsão consta do artigo 2º da Constituição da República. A relevância dessa equiparação demonstra que a existência, em si considerada, de qualquer dos Poderes não deve ser superior à harmonia e independência entre eles e esse prisma de sentido será levado em consideração para o exame do referido título constitucional. Se faz esta ressalva porque, conforme se verificará, as disposições do Titulo IV, Da Organização dos Poderes, são reflexos dessa pretensão fundamental do constituinte de harmonia e independência e, dessa forma, envolve questões sobre controles e limites que serão observados no decorrer da exposição.

Essa compreensão de que o Executivo, o Legislativo e o Supremo Tribunal Federal não são fins em si mesmo, não passou despercebida pelo eminente ministro aposentado, Carlos Ayres Britto (2010, pg 94), que, tendo por base a atuação dos Poderes destacou

48 Rodolfo Viana Pereira, na obra Direito Constitucional Democrático, apresenta a noção de que o controle é elemento fundamente e garantidor da constitucionalidade. Para o autor, democracia é método de gestão do poder que se realiza por meio da ordem constitucional de acordo com a função de legitimação e a função do controle. A primeira função, legitimação, seria ao propósito de destacar a soberania popular como princípio único e idôneo a fundamentar decisões tomadas em assuntos de interesse público. A segunda função, de controle, por sua vez, teria o efeito de criar anteparos à prática desviante do poder. O autor desenvolve um conceito de controle de modo a que controlar passa a significar mais do que a existência de limites, controlar se confundiria com o modo de ser da constitucionalidade. Ele eleva o controle a categoria fundamental da constituição e passa a tratar Teoria da Constituição com Teoria do Controle. Sustenta que o do termo repousa no argumento democrático e diz que "*controle* é sinônimo da própria essencialidade da constituição enquanto sistema normativo voltado ao controle dos pressupostos de realização do princípio da autodeterminação popular em uma comunidade política em concreto." (...) "A democracia é um método de decisão que pretende resolver o problema da titularidade e exercício do poder no interior de uma determinada comunidade política. A constituição, por sua vez, é um quadro regulatório que pretende apresentar uma resposta jurídica ao problema da organização da convivência nessa mesma comunidade." (PEREIRA, 2010, pg. 58)

que “os Poderes existem para, inspirados nos fundamentos da República, prestigiando sempre tais fundamentos, concretizar fins a que essa mesma República se destina. Ou velar para que tais fins não deixem de ser eficazmente procurados.”.

Especificamente quanto às disposições contidas no Título da Organização do Poderes e que se referem às atribuições de cada Poder, nota-se que a Constituição destacou do regramento ordinário ou geral alguns atos e lhes conferiu tratamento especializado. Nesse sentido, conforme aludido, há previsões de que determinados atos são de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CR), outros são de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51, CR), outros são de competência privativa do Senado Federal (art. 52, CR), alguns são de competência privativa do Presidente da República (art. 84, CR) e, ainda, existe a previsão de que a guarda da Constituição compete precipuamente ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, CR).

Assim, além de ordinariamente legislar, o Constituinte destacou um rol de situações que competem privativamente à Câmara dos Deputados, um rol de situações que competem privativamente ao Senado Federal e um rol de situações que são de atribuição exclusiva do Congresso Nacional.

Além de ordinariamente adotar atos de execução, o constituinte previu que determinados atos de execução e até mesmo de situações de sobreposição de atividade típica são de atribuições privativa do Presidente da República.

Por fim, além de ordinariamente prestar tutela jurisdicional, coube ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição.

O constituinte, portanto, estabeleceu a atuação ordinária e conferiu importância diferenciada para atos especificados.

Tendo em vista esse referido tratamento diferenciado e a partir do norte no sentido de que as disposições constitucionais contidas no Título IV, Da Organização dos Poderes, visam garantir a independência e a harmonia, pode-se retirar da sistemática constitucional um ensinamento no sentido que os atos que recebem tratamento especial do constituinte estão mais próximos do núcleo essencial[49] das atividades

49 Atos que fazem parte da essência de cada Poder. Aqui pode-se fazer uma analogia com doutrinas que tratam dos limites dos direitos fundamentais. Identificar o núcleo de um direito fundamental equivale a identificar barreiras às limitações ou restrições do direito. De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet, “A garantia de proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais aponta para a parcela do conteúdo de um direito sem a qual ele perde a sua mínima eficácia, deixando, com isso, de ser reconhecível como um direito fundamental. Com efeito, a limitação de um direito fundamental não pode privá-lo de um mínimo de eficácia. A ideia fundamental deste requisito é a de que existem conteúdos invioláveis dos direitos fundamentais que se reconduzem a posições mínimas indisponíveis às intervenções dos poderes estatais, mas que também podem ser opostas – inclusive diretamente

típicas de cada Poder e, por consequência, estão relacionados ao núcleo do direito fundamental representativo da harmonia e da independência dos Poderes e que isso pode significar que essas atividades mereçam atenção diferenciada em comparação com as demais atividades ligadas à atuação dos Poderes da República. Nesse sentido, eventual intromissão nesses núcleos poderiam ensejar desequilíbrio nas bases de estrutura constitucional.

Nesse aspecto, pode-se suscitar reflexões no sentido de que os atos previstos como de competência privativa ou exclusiva merecem maior deferência porque se inserem no âmago, no núcleo essencial, da atividade típica de cada Poder da República e ainda porque, dessa forma, estão mais próximos do núcleo do direito fundamental da harmonia e da independência. Ou seja, aos atos que recebem tratamento especial se deve maior respeito porque refletem a pretensão constitucional de harmonia e a independência entre os Poderes. Passível de se perceber, dessa forma, que o constituinte parte de um regramento geral no sentido de entender inadequado que um Poder exerça atividade típica de outro Poder especialmente se essa a atividade recebeu tratamento de destaque.

Outro aspecto que pode ser ressaltado em relação às disposições constantes do título constitucional que versa sobre a organização do Poderes é que o constituinte, além de delimitar um tratamento especial para determinados atos e/ou atividades os quais denominou de exclusivos ou privativos, ele também previu alguns pontos, ou situações, de interseção entre a atuação dos Poderes, hipóteses de sobreposição de atividades. São situações que configuram exceção à regra geral no sentido de que um Poder não exerce atividade típica de outro. Dessa feita, o constituinte previu, em situações restritas e expressamente regulamentadas, hipóteses sobreposição de atuação. São hipóteses em que um Poder exerce atividade equivalente a atividade típica de outro. Nesse aspecto, o constituinte determinou as hipóteses em que um Poder pode adotar atos que constituiriam atividade típica de outro Poder[50]. A título de exemplo temos

– a particulares, embora quanto à este último aspecto exista divergência doutrinária relevante." (SARLET, 2012, pg. 411). Essa qualidade de ser essencial ao direto é que se transporta para o caso das atividades típicas. Assim, atividades que receberam destaques constituintes são atividades mais próximas da essência da atividade típica.

50 Konrad Hesse considera que este tipo de previsão constituinte confere a estrutura para a força normativa da Constituição: "a Constituição não deve assentar-se numa estrutura unilateral, se quiser preservar a sua força normativa num mundo em processo de permanente mudança político-social. Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticulosa ponderação, parte das estrutura contrária. Diretos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode subsistir sem uma certa dose de unitarismo. Se a Constituição tentasse concretizar um desses princípios de forma absolutamente pura, ter-se-ia de constatar, inevitavelmente – no mias tardar em um momento de acentuado crise – que ela ultrapassou os limites de sua força normativa. A realidade haveria de pôr termo à sua normatividade; os princípios que ela buscava concretizar estariam irremediavelmente derrogados." (HESSE, 1991, pg 20).

a previsão de Lei delegada, Medida Provisória, Decretos que a doutrina denomina de autônomos e as iniciativas privativas de Lei.

Até o momento, portanto, é possível identificar duas sistematizações. Na primeira o constituinte conferiu tratamento diferenciado a alguns atos típicos, os destacou como de competência privativa ou competência exclusiva. A reflexão que se fez sobre essa sistematização constitucional retornou a impressão na qual esses atos e atividades estariam mais fortemente associados à essência das atribuições de cada Poder da República e, portanto, intromissões externas podem ensejar desequilíbrio nas bases constitucionais. Na segunda, percebeu-se que o constituinte previu excepcionalmente as hipóteses em que um Poder pode praticar atividade que represente atribuição de outro Poder e, nesses casos, além de expressamente prever as hipóteses excepcionais de concentração de poder, as regulamentou e as submeteu a controles.

Praticamente as previsões de casos de interseção ou sobreposição de atividades, que são hipóteses excepcionais de prática de ato equivalente a ato típico de um Poder por outro, se verificam entre Poder Executivo e Poder Legislativo e isso será tratado na próxima abordagem.

O tratamento especial de determinados atos e/ou atividades, por sua vez, se verifica em todos Poderes. Ao Poder Judiciário, por exemplo, houve tratamento especial quando o constituinte apontou que cabe precipuamente ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição.

Assim, do título constitucional em estudo, alguns pontos podem ser ressaltados, não por serem mais importantes, isso porque no Título IV da Constituição da República se tem um contexto normativo mais amplo ao que se destaca neste trabalho, mas porque interessa ao estudo proposto. Pode-se destacar, em resumo, que o constituinte enfatizou a essencialidade de determinadas atividades, previu e regulamentou os casos excepcionais em que um Poder pode adotar ato típico de outro Poder e adotou em esquema de controle mais rígido dos atos legislativos em comparação dos atos do Poder Executivo e do Supremo Tribunal Federal.

Essa sistematização constitucional irá reger a atuação das instituições e representa balizas para a relação da harmonia e da independência entre os Poderes que, por sua vez, compõe o alicerce do Estado Democrático de Direito.

Fora visto, portanto, que a partir do título constitucional que trata da organização dos Poderes, existe a possibilidade de se verificar uma disciplina geral e uma disciplina especial para determinadas atividades típicas, existe a possibilidade de se

identificar hipóteses excepcionais de atuação em sobreposição, como também existe a possibilidade de se observar um tratamento de controle mais rigoroso em relação ao ato típico proveniente do Poder Legislativo. Considerações sobre essas reflexões serão tratadas no trabalho. Na sequência, a abordagem envolve as atividades de sobreposição que, conforme referido, praticamente são hipóteses de autorização para que o Poder Executivo atue na esfera de atividade típica do Poder Legislativo.

2.1.1 A sobreposição de atividades típicas entre Poder Executivo e Poder Legislativo

Ao tratar das atribuições inerentes à atividade do Poder Executivo, o legislador constituinte demarcou e enfatizou um rol de atribuições cuja execução cabe privativamente ao Presidente da República (art. 84, CR). São atividades típicas do Poder Executivo que, porém, conforme referido, recebem do constituinte tratamento especial que tornam esses atos mais próximo do núcleo essencial da atividade típica e do núcleo do direito fundamental da harmonia e independência entre os Poderes.

Entre essas atividades privativas do chefe do Poder Executivo é possível notar que existem algumas atividades que constituem ponto de interseção com a função legislativa.

A título de exemplo se tem a previsão de edição, pelo Presidente da República, de Decreto para dispor sobre organização e funcionamento da administração e para dispor sobre a extinção de funções ou cargos públicos. Esses Decretos são denominado pela doutrina como Decretos autônomos[51] porquanto se assemelham à Lei por serem atos que assumem certas características da Lei tais como generalidade, impessoalidade e abstração.

Além do Decreto, existe a previsão que cabe ao Presidente da República a possibilidade de edição de Medida Provisória com força de Lei (art. 84, inc. VI e inc. XXVI, CR), ato bem peculiar que tem o mesmo grau de abstração, generalidade e impessoalidade característico das Leis.

Essas hipóteses de atribuições oportunizadas pelo constituinte ao chefe do Poder Executivo geram um ponto de interseção com a atividade típica do Poder Legislativo. No caso do Decreto, este pode assumir características semelhantes à da Lei sem, contudo, haver a correspondente votação e aprovação que são fases ordinária do procedimento legislativo inserido no âmbito do Poder Legislativo. Em virtude da peculiaridade e

51 Tecnicamente é espécie do gênero decreto executivo que dispõe sobre assuntos que ainda não foram disciplinados pelo legislador

excepcionalidade da situação, tratou o constituinte de deixar especificado, expressa e limitadamente, os exatos termos em que o ato poderá ser praticado para que, dentro do que previsto, o seu exercício não configure ato absoluto e, ainda, para que dessa forma haja a preservação do equilíbrio, harmonia e independências entre os Poderes Executivo e Legislativo. Assim, o tratamento constitucional ao caso é de excepcionalidade e com rigoroso controle a fim que se preserve a harmonia e se evite arbitrariedades e concentração de poder.

No caso dos denominados Decretos autônomos, o constituinte expressamente delimitou essa prerrogativa do Chefe do Poder Executivo a dois casos específicos: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

No caso das medidas provisórias, outro exemplo de ponto de interseção, além de determinar que o ato somente será de possível edição quando presente as circunstâncias de relevância e de urgência, o constituinte especificou expressamente os casos em que é vedado essa atribuição e, ainda, previu mecanismos de neutralização e controle dessa sobreposição de atuação entre Poder Executivo e Poder Legislativo. Os mecanismos de controle consistem na submissão imediata do ato, Medida Provisória com força de Lei, ao Congresso Nacional, e na prerrogativa do Congresso Nacional de converter ou não o ato em Lei, com a consequente especificação da perda de eficácia no caso de não conversão e possibilidade de regulamentação do período de vigor da medida (art. 62, CR).

Além dos dois casos citados, Decreto e Medida Provisória, mais um ponto de interseção foi previsto pelo constituinte entre a atividade do Executivo com a do Legislativo. Se trata da autorização para a edição de Lei delegada (art. 68, CR). Neste caso, para manter a harmonia e independência, o constituinte previu que o Congresso é quem autoriza e demarca a elaboração da Lei pelo Presidente da República, assim como é o Congresso que veta a delegação em determinados casos.

Nesses referidos casos é possível identificar que o constituinte permitiu, excepcionalmente, ao Poder Executivo a prerrogativa de exercer atividades que seriam típicas do Poder Legislativo. No entanto, não deixou margem de atuação discricionária e sem balizas, em todos os casos o Poder Executivo está submetido à limites e à controles.

Existem, ainda, previsões em que o Poder Legislativo exerce atos que seriam de atribuição do Poder Judiciário. Nesse sentido, o constituinte atribuiu à Câmara dos

Deputados a prerrogativa de autorizar processos, entre outras autoridades, contra o Presidente da República (art. 51,I, CR), atribuiu ao Senado Federal a prerrogativa de processar e julgar crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República e outras autoridades (art. 52, I, II, CR), atribuiu às Casas Legislativas que resolvam sobre a prisão em flagrante de seus respectivos membros (art. 53, §2º, CR) e sustem andamento de denúncias, contra seus respectivos membros, recebidas pelo Supremo Tribunal Federal (art. 53, §3º, CR). Esses pontos de interseção, assim como os anteriores, foram expressamente delimitados pelo constituinte de modo que sua existência não implica violação à harmonia e a independência entre os Poderes.

Verificado que o constituinte atribuiu disciplina especial a determinadas atividades e que previu excepcionalmente hipóteses de sobreposição de atividades, ainda é possível notar do título constitucional que o ato legislativo recebeu um tratamento mais rigoroso, em termos de regime de controle, freios e contrapesos ou faculdade de instituir e faculdade de impedir, se comparado com o regime de controles dos atos do Executivo e do Supremo Tribunal Federal. Essa disciplina diferenciada pode representar certa opção do constituinte em considerar que a atividade legislativa seria mais capaz de produzir situações representativas de concentração de poder e, desse modo, idônea a gerar desequilíbrio na harmonia e independência e, por isso, a opção pelo regime mais rigoroso de controle da atividade típica do Poder Legislativo em relação às atividades típicas do Poder Executivo e do Supremo Tribunal Federal. Pode demonstrar, também, uma especial valoração da atividade típica do Poder Legislativo em relação às demais atividades típicas, haja vista que o Poder Legislativo representa o cidadão e a federação. Assim, tendo em vista que o ato ou atividade do Poder Legislativo representa o cidadão, representa a federação e pode ensejar concentração de poder, o sistema de controle mais rígido retorna, para o Poder Legislativo, maior legitimidade de atuação. Essa sistematização mais rigorosa de controle da referida atividade típica será vista no próximo item.

2.1.2 O controle mais rígido do ato legislativo

Quanto ao Poder Legislativo também se nota que determinadas atividades foram destacadas como de competência exclusiva e de competência privativa o que, conforme ressaltado no início dessa segunda parte do trabalho, denota uma elementaridade do ato e/ou da atividade típica, como também, sua aproximação ao núcleo do princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

Porém, nota-se que o constituinte também conferiu um tratamento mais rígido de controle da atividade legiferante. Percebe-se que o constituinte engendrou um esquema de controle da atividade típica do Poder Legislativo que não encontra paralelo, por exemplo, quanto ao esquema de controle da atividade típica do Poder Executivo e quanto ao esquema de controle da atividade típica, ao que interessa ao presente trabalho, do Supremo Tribunal Federal[52].

A atividade legislativa, dessa feita, mereceu atenção especial do constituinte e, por isso, possui importância diferenciada em relação às atividades típicas dos demais poderes[53]. Essa importância diferenciada pode estar associada a potencialidade que o exercício da atividade tem para gerar concentração de poder e também pode estar relacionada a uma valoração especial da atividade legislativo que representa o povo e representa a federação[54]. Ao considerar essa importância, o regime mais rígido de controle também confere mais legitimidade de atuação do Poder Legislativo.

Quanto ao regime mais rigoroso, importa revelar que a Lei, para ter vigência, em regra, precisa da sanção do Chefe do Poder Executivo. Não existe, conforme referido, um paralelo de interferência desse nível para a principal atividade típica do Poder Executivo ou na atividade típica do Supremo Tribunal Federal. O Supremo Tribunal Federal e o Poder Executivo produzem seus respectivos atos típicos independentemente de aprovação ou não de outro Poder.

Outra evidência de um esquema de controle rígido quanto à atividade legislativa é que, em que pese a atividade legislativa seja típica do Poder Legislativo, há vedação de iniciativa pelo Poder Legislativo de Leis que são de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, §1º, CR) e de iniciativa do Supremo Tribunal Federal (art. 93, CR) e, da mesma forma que a menção anterior, não existe previsão dessa natureza e extensão para a atividade típica do Poder Executivo ou para a atividade típica do Supremo Tribunal Federal[55].

52 Cabe ao Poder Legislativo a edição de leis que são, por natureza, comandos, normas gerais, abstratas e impessoais. Cabe ao Poder Executivo a execução das leis e gerenciamento da atividade do Estado e ao Poder Judiciário o exercício da jurisdição.

53 Essa importância diferenciada à legislação também pode ser inferida das discussões da Assembleia Nacional Constituinte na Comissão de Organização dos Poderes. Acesso 28/07/2020 15h53min http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituinte/3_Comissao_Da_Organizacao_Dos_Poderes.pdf

54 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo (art. 45, CR) e o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e Distrito Federal (art. 46, CR).

55 Está excluído do Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento de crime de responsabilidade para determinadas autoridades. Esta previsão consta do artigo 53 da Constituição da República.

Mais um meio de controle rígido da atividade legislativa pode ser verificado. Se trata da previsão de eliminação do ato legislativo válido e eficaz da ordem jurídica por determinação do Supremo Tribunal Federal.

Isso decorre do disposto no artigo 102 da Constituição da República Federativa do Brasil ao prever que o Supremo Tribunal Federal, por meio de controle concentrado de constitucionalidade das Leis, pode determinar a retirada do ato legislativo do ordenamento jurídico por considerá-lo nulo. Trata-se de tomada de decisão atribuída ao Supremo Tribunal Federal cuja natureza tem efeitos contra todos (*erga omnes*) e retroativo (*ex tunc*).

Esta previsão de intervenção representa um controle rígido haja vista que proporciona a intervenção máxima do Supremo Tribunal Federal no Poder Legislativo para fins de retirar, declarar nulo, ato típico deste Poder. Mas aqui nota-se que apesar de instituir uma hipótese de controle rígido, para a manutenção do equilíbrio e para evitar arbitrariedade, o constituinte não previu, não autorizou, que no exercício dessa prerrogativa o Supremo Tribunal Federal substituísse o ato típico do Poder Legislativo.

O constituinte, nesse caso, não autorizou um sobreposição de atividade do Poder Legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, não previu um ponto de interseção entre as atividades. Previu, somente, o controle do ato. Isso pode significar que o constituinte não pretendeu que a egrégia Corte, no comando judicial, proferisse ordem que configurasse ato típico, no caso, do Poder Legislativo[56], assim como pode justificar a inexistência de controle do ato jurisdicional.

Outra possibilidade de controle rígido do ato típico do Poder Legislativo é o poder de veto do Poder Executivo. O constituinte conferiu ao Poder Executivo o poder de veto, no todo ou em parte, por razões de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, do projeto de Lei apresentado para sanção (§1º, art. 66, CR), o que implica na impossibilidade de que as previsões normativas entre em vigor. O ponto de equilíbrio idôneo a manter a harmonia e evitar arbítrio, neste caso, está na previsão de o Poder Legislativo conhecer e deliberar sobre o veto (art. 57, CR).

Algumas considerações nessas situações de controle da principal atividade típica do Poder Legislativo, para fins de esclarecimento da funcionalidade do referido esquema, devem ser enfatizadas. A primeira delas é que, em que pese o Poder Executivo tenha o poder de veto, esse poder não é absoluto, haja vista previsão de rejeição do veto[57].

56 Inexiste, da mesma forma, hipótese em que o constituinte tenha previsto sobreposição de atuação entre Supremo Tribunal Federal e poder Executivo.

57 Artigo 57, §3º, IV, e art. 66, §4º, CR.

A segunda, tem a ver com a declaração de inconstitucionalidade da Lei pelo Supremo Tribunal Federal[58]. O Supremo Tribunal Federal pode declarar que a Lei é inconstitucional nos casos de controle difuso e concentrado. No caso de controle difuso, a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo fica adstrito à resolução dada ao caso e entre as partes envolvidas e, portanto, não resulta em anulação do ato típico do Poder Legislativo. Diferentemente, no caso de controle concentrado, a declaração de inconstitucionalidade tem por efeito imediato anular a eficácia do ato no ordenamento jurídico e vincular os demais órgãos do Poder Judiciário e a administração pública de todos os entes federativos. Porém, como contraponto à prerrogativa de controle do ato do Poder Legislativo pelo Supremo Tribunal Federal, o constituinte previu que a declaração de inconstitucionalidade no controle concentrado não vincula o Poder Legislativo[59].

A terceira consideração tem a ver, também, com o veto. Para não desvirtuar a atribuição do Congresso, o veto parcial somente pode abranger texto integral de artigo, de parágrafo ou de inciso ou alíneas[60]. Além disso, determinadas votações e aprovações de projetos de Lei não dependem de sanção do Presidente da República.

As considerações acima delineadas demonstram que, apesar de a atividade típica do Poder Legislativo ser uma atividade submetida à rigorosa forma de controle, o Poder Legislativo tem margem para atuar de modo a amenizar as situações de controle, seja em razão da prerrogativa da rejeição do veto seja pela não vinculação à decisão do Supremo Tribunal Federal.

Vale lembrar, ainda, que o Poder Legislativo atua de modo independente, sem intervenção do Poder Executivo, na edição de Lei que verse sobre competências exclusiva do Congresso Nacional e na edição de Lei sobre competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Vê-se, portanto, que apenas no exercício da sua atividade típica a qual se atribuiu natureza de competência exclusiva ou privativa é que o Poder Legislativo exerce de forma independente a atividade legiferante.

Quanto à competência exclusiva e privativa, aqui se repisa duas observações que já foram enfatizadas em momento anterior. Primeira, o fato de o constituinte ter destacado essas matérias, conferindo-lhes disciplina especial, evidencia a elementaridade do ato

58 Artigo 97 e artigo 102, §2º, CR.

59 O parágrafo segundo do artigo 102 da Constituição prevê que não vincula, também, o próprio Supremo Tribunal Federal.

60 Artigo 66 da Constituição da República.

ou atividade típica e demonstra sua proximidade à essencialidade da atividade do Poder e sua proximidade ao núcleo do direito fundamental da harmonia e independência entre os Poderes. Segunda, apesar de haver mais independência para a edição de Lei, esses casos não foram retirados da possibilidade controle pelo Poder Judiciário. Ou seja, não tem a intervenção do Poder Executivo, e com isso ganha mais independência, por outro lado, contudo, está submetido à possibilidade de controle pelo Supremo Tribunal Federal.

Esse desenho constitucional de elencar as atividades típicas, de delimitar seu âmbito de incidência, de evidenciar os pontos de interseções e de determinar mecanismos de controle, de fiscalização e de anulação, constituem a base da harmonia e independência entre os Poderes e compõem o Título IV, Da Organização do Poderes, da Constituição da República Federativa do Brasil e podem ser verificadas na atuação dos Poderes em relação a criação e conformação das Políticas Públicas. Para encerrar o exame do título constitucional que trata da organização do Poderes, no próximo item se fará observações sobre o controle do ato jurisdicional.

2.1.3 A ausência de previsão para controle do ato jurisdicional pelo Poder Executivo ou Poder Legislativo

Previsões especiais, equivalentes às acima mencionadas, também existem em relação ao Poder Judiciário.

Nesse sentido, o texto constitucional estabelece, quanto ao Poder Judiciário, quais são seus órgãos, sua organização e composição, vedações ao juízes, estabelece competências privativas que são relacionadas à sua estrutura administrativa, determina a autonomia administrativa, autonomia financeira e relaciona garantias e prerrogativas dos seus membros.

No entanto, diferentemente do tratamento dispensado ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, o constituinte, quanto à atividade típica do Supremo Tribunal Federal, não previu nenhum tipo de controle ou anulação que se realize pelos demais Poderes. Assim, o Supremo Tribunal Federal é o único que, quanto a sua atividade típica, ato jurisdicional, não se submete a controle por outro Poder[61].

61 Quanto às atividades administrativa do Poder Judiciário, as intervenções externas também são modestas. Verifica-se do texto constitucional que os principais mecanismos de controles das atividades administrativas do Poder Judiciário provêm do próprio Poder Judiciário e que as intervenções externas e unicamente realizada pelo Poder Legislativo são tangenciais e exercida, basicamente, pelo Tribunal de Contas cujos membros têm prerrogativas semelhantes aos membros do Poder Judiciário. Nos debates constituintes, quando da discussão acerca da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário, questões sobre a importância de órgão externo de controle da gestão do Poder Judiciário não passou despercebida na Comissão da Organização dos Poderes,

Essa ausência de previsão de controle ou anulação das atividades típicas do Supremo Tribunal Federal pelos demais Poderes talvez possa ser justificada por se considerar que o constituinte não previu, expressamente, nenhuma atividade do Supremo Tribunal Federal que configurasse uma interseção com as atividades do Executivo ou do Legislativo. O que configuraria interseção seria a previsão de iniciativa de Lei pelo Supremo Tribunal Federal para dispor especificamente sobre o Estatuto da Magistratura. Esta atividade, porém, não se insere na esfera de atividades típicas do Supremo Tribunal Federal, mas na esfera de sua autonomia administrativa e financeira.

Dessa forma, ao considerar inexistente a opção de interseção, ao considerar que o Supremo Tribunal Federal não atuaria no âmbito de atribuições de outros Poderes, o constituinte não se preocupou em estabelecer mecanismos de controle, anulação e responsabilização do ato típico do Supremo Tribunal Federal, ao contrário de como o fez quando tratou das atividades do Poder Executivo e do Poder Legislativo, isso porque o ato jurisdicional não ensejaria potencialidade de concentração de poder.

Além disso, pode-se considerar que o constituinte, regularmente, não pretendeu atribuir uma valor agregado, um valor diferenciado, à atividade típica do Supremo Tribunal Federal em relação às atividades dos demais Poderes. Isso porque, toda vez que agregou valor à atividade, ou constituinte a submeteu ao controle de outro poder, ou a submeteu à restrições e/ou à responsabilizações nos casos de abuso. E isso, contudo, não ocorre no caso das atividades típicas do Supremo Tribunal Federal.

Verifica-se, portanto, que o constituinte conferiu tratamento de mais neutralidade ao Supremo Tribunal Federal no que tange ao exercício da sua atividade típica.

Diante dessa revisão pontual das disposições constitucional sobre o Título IV da Constituição da República, que trata da Organização dos Poderes, é possível observar que o constituinte busca preservar e valorizar as atividades típicas de cada um dos Poderes e que, excepcionalmente, estabelece pontos de interseção de atuação entre os Poderes os quais são delimitados e submetidos a controles. Além disso, para fins de manutenção da harmonia e independência entre os Poderes, o constituinte previu mecanismos de controle bem como previu responsabilização aos abusos. Toda essa sistematização espelha a preocupação constitucional em se evitar atos de natureza absoluta e/ou concentração de poder.

O que se pretendeu com essa sucinta revisão do título constitucional que versa sobre a organização dos Poderes foi demonstrar que o constituinte tratou de modo

especialmente na primeira reunião de audiência pública. Porém, não se verificou oportuno a implementação, na ocasião, da medida de determinado controle externo da atividade administrativa do Poder Judiciário.

equivalente e atribuiu semelhante valor para as atividades típicas dos três Poderes. Dessa forma, a atividade típica do Poder Executivo, em regra, tem o mesmo valor e fundamentalidade que a atividade típica do Poder Legislativo e que a atividade típica do Supremo Tribunal Federal.

Porém, apesar dessa regra geral de equivalência, o constituinte destacou alguns atos/competências para lhes atribuir um tratamento especial, um valor diferenciado, tais como o fez nas previsões de competências privativas e competências exclusivas. A reflexão sobre esse tratamento diferenciado criado pelo constituinte suscitou a percepção de que essas atividades estariam mais fortemente ligadas à essência da atividade típica de Poder, estariam mais próximas ao núcleo do principio fundamental da harmonia e independência entre os Poderes e, dessa forma, eventual intromissão nessas atividades seria potencialmente ensejadora de desequilíbrio e de concentração de poder.

É possível notar, dessa forma, que as atividades as quais se deu destaque são de importância singular para o equilíbrio do sistema de modo que o regime de controle justaposto a elas é indispensável para evitar abusos, arbitrariedades e efetivar a previsão de independência e harmonia entre os Poderes, além de evitar concentração de poder.

Em linhas anteriores houve referência ao fato de inexistir previsão constitucional de possibilidade de o Supremo Tribunal Federal praticar ato que constitua ato típico de outro Poder. No entanto, na prática, isso pode ocorrer e, no contexto do trabalho, é considerado com um ato potencial de concentração de poder não submetido a controles e não desejado pelo constituinte.

O Supremo Tribunal Federal recebe críticas em determinadas atuações justamente porque o pronunciamento jurisdicional parece sobrepor ato típico dos demais Poderes. Casos exemplificativos desse tipo de atuação estão relacionados à apreciação de constitucionalidade de Políticas Públicas tais como as situações citadas no início desse trabalho. Esse tipo de atuação em sobreposição à atividade típica de outro Poder pode ocorrer, também, quando o Supremo Tribunal Federal faz controle de atos do Poder Executivo, porém, interessa ao presente trabalho a apreciação da situação de sobreposição no julgamento de Políticas Públicas.

O julgamento pelo Supremo Tribunal Federal sobre a constitucionalidade das Políticas Públicas enseja aplicação e interpretação das normas constitucionais com ênfase na efetivação e concretização de direitos fundamentais. A busca pela efetivação de direitos pode implicar, a depender do pronunciamento judicial, em sobreposição

da atividade do Poder Executivo ou Poder Legislativo. Ou seja, sob a pretensão de efetivação de direitos, o pronunciamento da Corte pode conter ordem que, na prática, se assemelharia a atividade atribuída ao Legislativo ou ao Executivo. Ocorre que, conforme visto, essa situação de atuação do Supremo Tribunal Federal em sobreposição à atividade de outro Poder não foi prevista pelo constituinte assim como, para essa situação, não foram previstos os respectivos mecanismos de controle sobre elas.

A atuação da Corte, portanto, que enseje sobreposição de atividade de outro Poder pode gerar pontos de tensão na harmonia e na independência entre os Poderes e pode representar concentração de poder não prevista, não desejada, não submetida a controles e com potencialidade de criar desequilíbrios no sistema.

Concretizar e efetivar direitos fundamentais por meio da melhor interpretação possível da Constituição é tarefa atribuída precipuamente ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, CR). A interpretação constitucional, contudo, não confere a qualquer dos intérpretes das normas Constitucionais margem de atuação que não observe a independência e a harmonia entre os poderes e, para fins de exemplificação da existência desses limites, se fará um suscinto relato de aspectos pontuais de teorias relacionadas ao assunto que está em destaque.

2.2 A compatibilidade da efetivação da Política Pública com às normas que asseguram a harmonia e a independência entre os Poderes

A percepção do sistema previsto na Constituição da República Federativa do Brasil sobre a atuação da Corte Suprema, especialmente quanto à inexistência de previsão na qual o ato judicial faça as vezes de ato privativo do Poder Legislativo ou Poder Executivo, se compatibiliza com teorias que versam sobre a efetivação de normas constitucionais e, dessa forma, também de Políticas Públicas.

Quando Konrad Hesse (1991) sustenta a força normativa da Constituição, para se contrapor às reflexões de Ferdinand Lassalle que afasta a natureza jurídica das questões constituições porquanto as considera decorrente de fatores reais do poder e a reflexão de Georg Jellinek que negam força nega aptidão às regras jurídicas para controlar a divisão de poderes políticos, o faz de modo a evidenciar toda uma estrutura de Constituição idônea a interagir com o meio e, com isso, receber e devolver forças determinantes de direito constitucional. Para Konrad Hesse, ao lado das forças reais de poder existe a força ativa da Constituição, a força determinante do direito constitucional.

Para o referido autor, a essência da norma constitucional reside na sua vigência a significar que a situação regulada tem a pretensão de ser concretizada na realidade. Na proporção em que a Constituição realiza essa pretensão de concretização, pretensão de eficácia, adquire também força normativa. Assim, na medida em que as situações reguladas pela Constituição são concretizadas ou têm potencialidade de concretização, a Constituição ganha uma força que é diversa da correlação de forças que resulta dos fatores reais de poder, porém, não excludente destas. Força ativa que, sem desconsiderar as questões e a influência da realidade social, expressa a vontade de poder e a vontade de constituição.

> (...) A constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretizar essa ordem, Concluindo, pode-se afirmar que a Constituição converter-se-á em força ativa se fizerem-se presentes, na consciência geral – particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional - , não só a *vontade de poder (Wille zur Macht)*, mas também a *vontade de Constituição (Wille zur Verfassung)*. (HESSE, 1991, pg. 19 – destaques no original).

Essa força ativa, para o autor, tem capacidade de imprimir ordem e conformação à realidade política e social e origina-se de três vertentes. Necessidade e valor de uma ordem jurídica inquebrantável e protegida do arbítrio desmedido e disforme. Necessidade de ser mais do que uma ordem constitucional legitimada pelos fatos. Necessidade do concurso da vontade humana para ser eficaz. Explica que existem pressupostos que permitem o desenvolvimento de forma ótima da força normativa da Constituição. Os pressupostos referem-se ao conteúdo e práxis constitucional. Quanto à práxis constitucional, ressalta a importância da interpretação que se submete ao princípio da concretização ótima e isso significa que a interpretação deve concretizar o sentido da proposição normativa no contexto das condições reais de determinada situação e terá por limite o sentido da proposição jurídica.

> (...) a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma(...). Evidentemente, esse princípio não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. Se o direito e, sobretudo, a Constituição, têm a sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura

> possível que a interpretação faça tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação.
>
> Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação da Constituição. Ao mesmo tempo, o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa. A finalidade (*Telos*) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. Se o sentido de uma proposição normativa não pode mais ser realizado, a revisão constitucional afigura-se inevitável. Do contrário, ter-se -ia s supressão da tensão entre norma e realidade com a supressão do próprio direito. Uma interpretação construtiva é sempre possível e necessária dentro desses limites. A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, tornar-se-á inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente. (HESSE, 1991, pg. 22-23 – destaque no original)

A força normativa da Constituição não se reduz à concretização da melhor forma possível de suas disposições normativas. A força normativa da Constituição tem conteúdo e tem execução. Os preceitos constitucionais, seus controles e seus limites devem ser observados. A práxis constitucional pressupõe que aquilo que foi identificado como vontade da Constituição deve ser respeitado por seus agentes mesmo que isso signifique redução de benefícios ou vantagens justas. A interpretação, nesse contexto, é uma faceta da práxis constitucional e não deve destoar do complexo de valores que estruturam a força normativa.

> (...) a) quanto mais o *conteúdo* de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa.
>
> (...) a Constituição não deve assentar-se numa estrutura unilateral, se quiser preservar a sua força normativa num mundo em processo de permanente mudança político-social. Se pretende preservar a força normativa dos seus princípios fundamentais, deve ela incorporar, mediante meticulosa ponderação, parte das estrutura contrária. Diretos fundamentais não podem existir sem deveres, a divisão de poderes há de pressupor a possibilidade de concentração de poder, o federalismo não pode subsistir sem uma certa dose de unitarismo. Se a Constituição tentasse concretizar um desses princípios de forma absolutamente pura, ter-se-ia de constatar, inevitavelmente

> – no mias tardar em um momento de acentuado crise – que ela ultrapassou os limites de sua força normativa. A realidade haveria de pôr termo à sua normatividade; os princípios que ela buscava concretizar estariam irremediavelmente derrogados.
> b) um ótimo desenvolvimento da força normativa da Constituição depende não apenas do seu conteúdo, mas também de sua *práxis*. De todos os partícipes da vida constitucional, exige-se partilhar aquela concepção anteriormente por mim denominada de vontade de Constituição. (pg. 20)

No que tange ao conteúdo, verifica-se que o Titulo IV, da Organização dos Poderes, da Constituição da República Federativa do Brasil incorpora o que o autor identifica por estruturas contrárias. Assim, a atuação de qualquer dos Poderes da República que, a pretexto de concretização e efetivação de preceitos normativos constitucionais, viole preceitos do Título IV, da Organização do Poderes, age em desconformidade à força normativa da Constituição e, na essência, a atuação poderá configurar excesso que, de acordo com Konrad Hesse, poderá representar ruptura da situação jurídica vigente.[62]

62 "A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. A sua essência reside na sua vigência, ou seja, a situação por ela regulada pretende ser concretizada na realidade. Essa pretensão de eficácia (Geltungsanspruch) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, que estão, de diferentes formas, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. Devem ser contempladas aqui as condições naturais, técnicas, econômicas, e sociais. A pretensão de eficácia da norma jurídica somente será realizada se levar em conta essas condições. Há de ser, igualmente, contemplado o substrato espiritual que se consubstancia num determinado povo, isto é, as concepções sociais concretas e o baldrame axiológico que influenciam decisivamente a conformação, o entendimento e a autoridade das proposições normativas. Mas, - esse aspecto afigura-se decisivo – a pretensão de eficácia de uma norma constitucional não se confunde com as condições de sua realização; a pretensão de eficácia associa-se a essas condições como elemento autônomo. A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. (...) A força condicionante da realidade e a normatividade da Constituição podem ser diferençadas; elas não podem, todavia, ser definitivamente separadas ou confundidas (...) Ainda que não de forma absoluta, a Constituição jurídica tem significado próprio. Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo de forças do qual resulta a realidade do Estado. A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia. (...) A Constituição jurídica logra converter-se, ela mesma, em força ativa que se assenta na natureza singular do presente (...). Embora a Constituição não possa, por si só, realizar nada, ela pode impor tarefas. A Constituição transforma-se em força ativa se essas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir a disposição de orientar a própria conduta segunda a ordem nela estabelecida, se, a despeito de todos os questionamentos e reservas provenientes dos juízos de conveniência, se puder identificar a vontade de concretiza essa ordem. (HESSE, 1991, pg. 14/15) (...) compreensão da necessidade e do valor de uma ordem normativa inquebrantável, que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme. Reside, igualmente, na compreensão de que essa ordem constituída é mais do que uma ordem legitimada pelos fatos(...).Assenta-se também na consciência de que, ao contrário do que se dá com uma lei do pensamento, essa ordem não logra ser eficaz sem o concurso da vontade humana. (...) pg. 20 a) quanto mais o *conteúdo* de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente, tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa (...) (HESSE, 1991, pg. 19) (...) a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma(...). Evidentemente, esse princípio não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela subsunção lógica e pela construção conceitual. Se o direito e, sobretudo, a Constituição, têm a sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação

A força normativa da Constituição fornece elementos para a argumentação e interpretação. Essas questões também foram objeto de observação do jurista alemão Robert Alexy. Para este jurista, a interpretação está inserida no sistema de configuração de direito, em especial, é um aspecto procedimental da institucionalização da razão na tese de que o direito tem dupla natureza com uma dimensão ideal e uma dimensão real. A dimensão ideal está inserida no elemento da correção moral que, considerada como elemento, modifica o quadro de conceito do direito. Para o autor, a dupla natureza do direito explicita que o positivismo é uma teoria inadequada para definir a natureza do direito porque não leva em consideração a dimensão ideal que necessariamente está presente em todas as questões fundamentais do direito e que a teoria mais adequada, para tanto, é uma teoria não-positivista.

Explica que o direito necessariamente é formado por duas dimensões, uma real ou factual "representada pelos elementos da legalidade autoritativa e da eficácia social" (ALEXY, 2014, pg. 301), a outra dimensão é a que denomina de ideal que "encontra sua expressão no elemento da correção moral" (ALEXY, 2014, pg. 301). Para trazer a tese das dupla natureza do direito à prática, o autor a insere em um sistema que tem por fundamento a institucionalização da razão e tem por forma política o constitucionalismo democrático.

Para tanto, o citado autor parte de algumas considerações: a) o direito pode levantar pretensão de correção porque a pretensão é feita por seus representantes; b) a pretensão de correção está necessariamente implícita no direito isso porque o direito e a pretensão de correção estão conectados por razões conceituais ligadas à justiça que é um caso especial da correção que está presente em todo o sistema jurídico; c) a pretensão de correção é dirigida a todos e se assemelha à pretensão de verdade. Decisões jurídicas frequentemente dizem respeito a questões de distribuição e compensação e essas questões são questões de justiça que são questões morais que compõem a dimensão ideal da natureza do direito; d) os juízos de pretensão de correção moral

faça tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (*Sinn*) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação da Constituição. Ao mesmo tempo, o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa. A finalidade (*Telos*) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. Se o sentido de uma proposição normativa não pode mais ser realizado, a revisão constitucional afigura-se inevitável. Do contrário, ter-se -ia s supressão da tensão entre norma e realidade com a supressão do próprio direito. Uma interpretação construtiva é sempre possível e necessária dentro desses limites. A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, tornar-se-á inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente." (HESSE, 1991, pg. 22/23)

não são totalmente subjetivos porque a racionalidade da decisão é aferida pela teoria do discurso que procura o caminho do meio, ou seja, a racionalidade ou razoabilidade entre a provabilidade e a arbitrariedade.

A teoria do discurso é parte da pretensão de correção moral aplicada na prática que justifica a tomada de decisões com base na racionalidade. Um decisão judicial atende à pretensão de correção moral, de justiça, quando é razoável no conteúdo e no procedimento, quando observa a gênese de convicções normativas e o direito de todos a participarem do discurso.

> A teoria do discurso é uma teoria procedimental da racionalidade prática. De acordo com a teoria do discurso uma proposição prática ou normativa é correta (ou verdadeira) se e somente se ela pode ser resultado de um discurso prático racional. As condições da racionalidade discursiva podem ser explicitadas através de um sistema de princípios, regras e formas do discurso prático geral. Esse sistema compreende regras que exigem não-contradição, clareza de linguagem, certeza das suposições empíricas e sinceridade, bem como regras e formas que dizem respeito a consequências, ponderações, universalizabilidade e à gênese de convicções normativas. O núcleo procedimental consiste em regras que garantem liberdade e igualdade no discurso, através da concessão a todos do direito de participar no discurso e de questionar e defender qualquer afirmação. (ALEXY, 2014, Pg. 308/309)

A teoria do discurso, porém e em tese, gera um problema relacionado ao fato de o discurso nem sempre produzir apenas uma resposta correta. O discurso, na dimensão ideal, pode gerar duas decisões corretas e contrapostas. Neste caso, o autor passa a trabalhar com um complemento que é a dimensão real. "A insuficiência da dimensão ideal como um procedimento decisório exige como seu complemento a existência da dimensão real do direito, ou seja, de sua dimensão positiva" (ALEXY, 2014, pg. 310).

O autor explica que a pretensão de correção substancial, de justiça, que compõe a dimensão ideal, não desaparece com a institucionalização do direito. A pretensão e correção pós institucionalização do direito se refere tanto à dimensão ideal quanto à dimensão real e isso significa considerar as questões sobre justiça e as questões sobre segurança jurídica. A dupla natureza do direito irá exigir, para uma decisão correta, que esses dois princípios, justiça e segurança, sejam considerados reciprocamente em uma proporção correta. "Na medida em que essa proporção correta é obtida, é alcançada a harmonia do sistema jurídico" (ALEXY, 2014, pg. 312).

Essa questão de ponderação para o autor é parte da natureza do direito porque inserida na correção de segunda ordem.

O sistema jurídico no qual inserido a dupla natureza do direito leva em consideração três passos. Os argumentos em defesa da dimensão ideal do direito, os argumento de defesa da dimensão real do direito e a institucionalização da razão.

Quanto à institucionalização da razão o autor distingue dois aspectos, um substantivo e outro procedimental. O aspecto substantivo representa um limite exterior ao direito e rejeita a tese de Hans Kelsen de que todo conteúdo pode constituir direito e, de acordo com o autor, somente a tese do não-positivismo inclusivo é compatível com a dupla natureza do direito porque apenas esta tese atribui um determinado peso à justiça e, portanto, à dimensão ideal do direito. Robert Alexy (2014, pg. 316) explica que:

> A tese do não-positivismo inclusivo é de que um tal peso deve ser atribuído à justiça. O não-positivismo inclusivo não alega que defeitos morais sempre minam a validade do direito, nem que eles nunca o fazem. Seguindo a fórmula de Radbruch, o não-positivismo inclusivo sustenta que defeitos morais minam a validade do direito se e somente se o limiar da injustiça extrema é ultrapassado. A injustiça abaixo desse limiar está incluída no conceito de direito como direito defeituoso, mas válido. Desse modo, a ambos os lados da dupla natureza do direito são dados os pesos devidos.

O aspecto procedimental da institucionalização da razão tem por finalidade alocar a positividade e a correção para dentro de um sistema jurídico que tem a forma política do constitucionalismo democrático isso porque, nesta forma política, tanto a democracia quanto os direitos fundamentais são recebidos como elementos principais do sistema.

E, para o que interessa à tese da dupla natureza do direito, democracia e direitos fundamentais são elementos importantes do aspecto procedimental porquanto ambos são exigidos pela teoria do discurso, ambos possuem uma dupla natureza e, ainda, porque um Estado Democrático Constitucional "cria um contexto institucional para a solução de problemas jurídicos" (ALEXY, 2014, pg. 318).

O contexto a que o autor faz referência é a existência de uma "legislação legitimada democraticamente" e a existência do controle de constitucionalidade preenchidos pela argumentação jurídica ou discurso jurídico "que é um caso especial do discurso prático geral porque está comprometido com a lei, o precedente e a dogmática". (ALEXY,

2014, pg. 319). Segundo o autor, "somente a tese do caso especial torna possível atingir uma ponderação adequada entre as dimensões ideal e real do direito no campo da argumentação jurídica e, o que é a mesma coisa, da interpretação" (ALEXY, 2014, pg. 320). Assim, o sistema se configura completo.

Denota-se, dessa feita, que a legislação, o controle de constitucionalidade e a intepretação jurídica são um dos aspectos da natureza procedimental da dimensão real do direito que, em conjunto com a dimensão ideal, tem a pretensão de produção de decisões corretas.

A conexão com o sistema jurídico de base democrática demonstra que a interpretação terá por limites a observação dos alicerces da democracia e, desse modo, a teoria do discurso replicada no sistema jurídico brasileiro, a partir de uma visão não positivista inclusiva[63], observará o que dispõe o Título IV da Constituição da República Federativa do Brasil.

O autor trabalha a questão de limites da intepretação constitucional também na teoria dos direitos fundamentais. A partir da análise da estrutura da norma o autor considera que é possível solucionar questões relevantes relacionadas à aplicação do direito.

Considera que a distinção entre regras e princípios é a "base da teoria da fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais e uma chave para a solução de problemas centrais da dogmática dos direitos fundamentais" (ALEXY, 2008, pg. 85). Faz distinção entre regra e princípio e cria uma sistemática.

Regras e princípios são espécies de normas. Entre princípio e regra existe uma diferença qualitativa. Princípios são normas realizáveis na medida do possível dentro de possibilidade fáticas e jurídicas enquanto regras são normas a serem ou não satisfeitas.

> O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a meda devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.
> Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que lei exige;

63 Consta da obra que "o não positivismo inclusivo sustenta que defeitos morais minam a validade do direito se e somente se o limiar da justiça extrema é ultrapassado". (ALEXY, 2014, pg. 316)

> nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio. (ALEXY, 2008, pg 90-91)

No conflito entre regras a decisão é sobre validade. Na colisão entre princípios a decisão é sobre a dimensão do peso a significar que em um determinado caso concreto um princípio tem peso maior que o peso do princípio que está em colisão.

A balança, a aferição do peso, se dá por meio da relação de precedência. Essa relação de precedência pode ser condicionada ou incondicionada. Na incondicionada, um princípio prevalece sobre outro de modo absoluto. Nas relações de precedência condicionada, a medida do peso se dá por meio de condições. Em determinadas condições o princípio alfa terá precedência sobre o princípio delta. Para o autor, essas condições, que dimensionam a precedência de um princípio sobre outro, prescrevem a consequência jurídica do princípio prevalente. As condições, portanto, são o suporte fático da regra jurídica. Para Robert Alexy:

> Esse conceito de relação de precedência condicionada tem importância fundamental na compreensão das colisões entre princípios e, com isso, para a teoria dos princípios. relação de precedência condicionada consiste na fixação de *condições* sob as quais um princípio tem precedência em face do outro. Sob outras condições, é possível que a questão da precedência seja resolvida de forma contrária. (ALEXY, 2008, pg. 96)

Isso cria o que o autor denomina de Lei de colisão. A lei de colisão tem o seguinte teor: "As condições sob as quais um princípio tem precedência em face de outro constituem o suporte fático de uma regra que expressa a conseqüência jurídica do princípio que tem precedência" (ALEXY, 2008, pg. 99).

Na estrutura das normas, portanto, existem normas de direitos fundamentais com a estrutura de princípios e existem normas de direitos fundamentais com estrutura de regras.

Ao aprofundar a análise da estrutura da norma, o autor explica que o caráter *prima facie* da regra é distinto do caráter *prima facie* dos princípios. Os princípios "não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas." (ALEXY, 2008, pg. 104). As regras, ao contrário, "têm uma

determinação da extensão de seu conteúdo no âmbito das possibilidades jurídicas e fáticas." (ALEXY, 2008, pg. 104).

Mas isso não é absoluto. No caso das regras, por exemplo, há possibilidade de estabelecer cláusula de exceção quando da decisão sobre determinado caso. Quando isso ocorre há a perda do caráter definitivo da regra. Quando a regra perde esse caráter definitivo ela adquire um caráter *prima facie* que, contudo, é diverso do caráter *prima facie* do princípio. Isso ocorre porque a regra não é superada apenas na dimensão do peso dos princípios contrários aos princípios que sustentam a regra, também precisa ser superado os princípios formais que pressupõe que as regras devem ser seguidas e que não devem ser relativizadas sem motivos.

> (...) o caráter prima facie que elas adquirem em razão da perda desse caráter definitivo estrito é muito diferente daquele dos princípios. Um princípio cede lugar quando, em um determinado caso, é conferido um peso maior a um outro princípio antagônico. Já uma regra não é superada pura e simplesmente quando se atribui, no caso concreto, um peso maior ao princípio contrário ao princípio que sustenta a regra. É necessário que sejam superados também aqueles princípios que estabelecem que as regras que tenham sido criadas pelas autoridades legitimadas para tanto devem ser seguidas e que não se deve relativizar sem motivos uma prática estabelecida. Tais princípios devem ser denominados "princípios *formais*". Em um ordenamento jurídico, quanto mais peso se atribui aos princípios formais, tanto mais forte será o caráter *prima facie* de suas regras. Somente quando se deixa de atribuir algum peso a esse tipo de princípios – o que teria como conseqüência o fim da validade das regras enquanto regras – é que regras e princípios passam a ter o mesmo caráter *prima facie*. (ALEXY, 2008, pg 105).

Por outro lado, o caráter *prima facie* do princípio pode ser fortalecido por meio de carga argumentativa a seu favor, porém, isso não irá excluir a necessidade da definição das condições de precedência do caso concreto.

O autor considera que princípios e regras são razões para normas universais ou normas individuais (juízos concretos) e isso facilita o manejo e a análise lógica da norma porque faz com que a relação de fundamentação seja limitada a objetos de uma determinada categoria. Assim, regras podem ser razões para outras regras e princípios podem ser razões para decisões concretas e neste caso haverá definição da relação de preferência.

> Decisões sobre direitos pressupõem a identificação de direitos definitivos. O caminho que vai do princípio, isto é, do direito *prima*

> *facie*, até o direito definitivo passa pela definição de uma relação de preferência. Mas a definição de uma relação de preferência é, segundo a lei de colisão, a definição de uma regra. Nesse sentido, é possível afirmar que sempre que um princípio for, em última análise, uma razão decisiva para um juízo concreto de dever-ser, então esse princípio é o fundamento de uma regra, que representa uma razão definitiva para esse juízo concreto. Em si mesmos, princípios nunca são razões definitivas. (ALEXY, 2008, pg. 108)

Assim, verifica-se que o estudo da estrutura da norma demonstra que problemas no âmbito da interpretação de normas, seja no caso de conflito ou seja no caso colisão, podem ser solucionados de modo razoável e para tanto se deve respeitar a estrutura das normas o que, necessariamente, implica respeito aos preceitos fundamentais que são alicerces da Constituição tal como o princípio da harmonia e independência entre os poderes que respalda as regras que constam do título IV da Constituição da República Federativa do Brasil

Ronald Dworkin quando trata do direito como integridade[64] também trabalha a questão de como se obter um interpretação correta do direito e, no procedimento apresentado pelo autor, também se observa, como limites do que se deve concluir pelo que seja o direito, os alicerces do Estado Democrático. Assim, as normas constitucionais sobre a organização dos Poderes que constam da Constituição da República Federativa do Brasil, na teoria em referência, constituem balizas para se dizer o direito.

O direito como integridade é uma tese acerca dos fundamentos do direito. Segundo esta tese, "as proposições jurídicas são verdadeiras se constam, ou se derivam, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade." (DWORKIN, 2003, pg 272). Tem por proposta limitar a discricionariedade interpretativa das pessoas que devem dizer o direito e, em especial, dos juízes. Com isso, o autor cria um procedimento demonstrativo de atuação do interprete que denomina de "romance em cadeia" e enuncia modos de atuação do interprete especialmente quando atua no sentido de preenchimento do conteúdo dos princípios.

64 "O direito como integridade nega que as manifestações do direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Insiste em que as afirmações jurídicas são opiniões interpretativas que, por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro; interpretam a prática jurídica contemporânea como uma política em processo de desenvolvimento. Assim, o direito como integridade rejeita, por considerar inútil, a questão de se os juízes descobrem ou inventam o direito; sugere que só entendemos o raciocínio jurídico tendo em vista que os juízes fazem as duas coisas e nenhum dela." (DWORKIN, 2003, pg. 271)

> o direito como integridade pede que os juízes admitam, na medida do possível, que o direito é estruturado por um conjunto coerente de princípios sobre a justiça, a equidade e o devido processo legal adjetivo, e pede-lhes que os apliquem nos novos casos que se lhes apresentem, de tal modo que a situação de cada pessoa seja justa e equitativa segundo as mesmas normas. Esse estilo de deliberação judicial respeita a ambição que a integridade assume, a ambição de ser uma comunidade de princípios. (DWORKIN, 2003, pg. 291)

O procedimento é dotado de duas dimensões. Uma dimensão de adequação, ocasião em que se excluirá as interpretações incompatíveis e se identificará as compatíveis. A outra dimensão é a de justificação, momento em que se adotará providências para identificar qual interpretação se ajusta melhor para a resposta correta, uma vez considerados todos os aspectos controversos.

Para demonstrar como objetivamente se dá a tomada de decisão a partir da tese do direito como integridade, o autor cria a figura do juiz Hércules. Hércules é o personagem que adotará todas as medidas de estudos da legislação específica e geral, de levantamentos e estudos comparativos de casos julgados semelhantes ao que está sob análise, que levará em consideração a expressão social histórica e atual do conflito submetido à análise, que irá ponderar justa e equitativamente as pretensões e os princípios envolvidos para adotar a solução mais correta ao caso concreto.

Ao discorrer sobre a estrutura para a tomada de decisão correta, o jurista demonstra a existência de limites à interpretação entre os quais se pode citar a observação das atribuições de cada Poder. Nas seguintes passagens é possível identificar esse limite à interpretação:

> Um legislativo não precisa de razões de princípio para justificar as regras que aprova sobre o ato de dirigir carros, aí incluídas as regras sobre indenização por acidentes, ainda que essas regras venham a criar direitos e deveres para o futuro que serão então impostos pela ameaça coercitiva. Uma legislatura pode justificar suas decisões de criar novos direitos para o futuro ao mostrar de que modo estes vão contribuir, com boa política, para o bem-estar do conjunto da comunidade. Há limites para esse tipo de justificativa, como observamos no capítulo VI. O bem-estar geral não pode ser usado para justificar a pena de morte para quem dirige com imprudência. Mas o legislativo não precisa mostrar que os cidadão já têm um direito moral à indenização por danos em circunstâncias específicas para justificar uma lei que contemple a indenização por danos em tais circunstâncias.
>
> O direito como integridade pressupõe, contudo, que os juízes se encontrar em situação muito diversa daquela dos legisladores. Não

> se adapta à natureza de uma comunidade de princípio o fato de que um juiz tenha autoridade para responsabilizar por danos as pessoas que agem de modo que, como ele próprio admite, nenhum dever legal as proíbe de agir. Assim, quando os juízes elaboram regras de reponsabilidade não reconhecidas anteriormente, não têm a liberdade que há pouco afirmei ser uma prerrogativa dos legisladores. Os juízes devem tomar suas decisões sobre o "common law" com base em princípios, não em política: devem apresentar argumentos que digam por que as partes realmente teriam direitos e deveres legais "novos" que eles aplicaram na época em que essas partes agiram, ou em algum outro momento pertinente do passado. (DWORKIN, pg 292/293)
>
> Qualquer teoria plausível desqualificaria uma interpretação de nosso próprio direito que negasse abertamente a competência ou a supremacia legislativa, ou que proclamasse um princípio geral de direito privado que exigisse que os ricos compartilhassem sua riqueza com os pobres. (DWORIN, pg. 305).

Percebe-se, dessa passagem, que o direito como integridade pressupõe limites que são da essência de atribuição e atuação de cada Poder e que a decisão correta, portanto, pressupõe que as normas sobre a harmonia e independência entre os Poderes sejam observadas.

Assim, é possível verificar que a interpretação constitucional, em especial para a concretização de direitos fundamentais previstos em Políticas Públicas, não desconsidera o princípio fundamental da independência e harmonia entre os Poderes[65]. No entanto, se suscitou anteriormente que o Supremo Tribunal Federal recebe, em determinadas ocasiões, críticas por suposta atuação em Políticas Públicas que extrapolariam suas atribuições constitucionais. Se fará uma abordagem dessa circunstância a partir desse momento.

No início deste trabalho se observou a atuação dos três Poderes na conformação da Política Pública de gestão da pandemia decorrente da Covid-19 e, especificamente quanto a atuação do Supremo Tribunal Federal, não se constata, nas ações apreciadas,

65 John Hart Ely defende que os tribunais são instrumentos que ajudam a tornar os pressupostos democráticos implícito do sistema constitucional uma realidade. E essa noção de procedimento de atuação também se coaduna com os possíveis limites à prestação da tutela jurisdicional previstos no título IV da Constituição da República. Para Ely, a Suprema corte não deve atuar para ditar resultados substantivos, deve atuar em uma margem mínima de atuação corretiva. Para o autor a Corte não pode imiscuir-se nas escolhas democráticas, nas grandes decisões do povo e deve garantir que o jogo de interesse seja disputado sob bases igualitárias. "A elaboração de uma teoria do controle de constitucionalidade que saliente a importância da representação pode se dar de várias maneiras, e os capítulos 5 e 6 apresentam, como é obvio, apenas uma delas. Mas, como quer que seja elaborada, a teoria geral restringe o controle de constitucionalidade (sob os dispositivos de interpretação aberta da Constituição) na medida em que insiste que esse controle só pode tratar de questões de participação, e não dos méritos substantivos das decisões políticas impugnadas." (ELY, 2016, pg. 243).

atuação que extrapole suas atribuições constitucionais. Em todos os casos citados, APDF 672, ADI 6341, ADI 6343, ADI 6347, ADI 6351, ADI 6353, o pronunciamento judicial foi no sentido de declaração da constitucionalidade ou não das normas impugnadas ou no sentido de estabelecer os contornos constitucionais das disposições objeto das ações.

Na ADPF 672 e na ADI 6341, o pronunciamento judicial foi no sentido de explicitar o âmbito do exercício de competência dos entes federativos. Na ADI 6343, o pronunciamento judicial foi no sentido de suspensão da validade da norma e, também, no sentido de conceder interpretação de modo a compatibilizar o conteúdo do texto impugnado com a competência de todos os entes federativos. No casos das ADIs 6347, 6351 e 6353, o pronunciamento judicial foi no sentido de suspensão do texto impugnado por ausência de razoabilidade das restrições previstas na MP 928/2020 ao princípio da publicidade e transparência. Neste caso, ao comparar as restrições que estavam previstas na Medida Provisória com a necessidade de efetivação do princípio da publicidade e transparência, a Corte determinou a suspensão de eficácia do ato normativo por considerá-lo inconstitucional.

Assim, se compararmos o conteúdo das decisões do Supremo Tribunal Federal, nos casos citados, com o texto constitucional que dispõe sobre competências privativas e exclusivas do Poder Legislativo, nota-se que não há no pronunciamento jurisdicional ordem que configure atividades privativas ou exclusivas de outro Poder.

Assim, em que pese o pronunciamento jurisdicional tenha causado impactos significativos na conformação da Política Pública de combate à pandemia decorrente da Covid-19, os ministros, na ocasião os intérpretes, atuaram em conformidade à atividade típico do Supremo Tribunal Federal e, portanto, não houve exercício de poder que ensejasse abalo à harmonia e independência entre os Poderes[66].

66 Sobre a atuação dos juristas no campo político, em especial, quando fala do tratamento da desobediência civil, Hannah Arendt lamenta um episódio da história americana em que os debates foram controlados pelos juristas. "O maior erro do presente debate é, a meu ver, a suposição de que estamos tratando com indivíduos que se colocam subjetiva e conscientemente contra as leis e costumes da comunidade – suposição esta que é partilhada pelos defensores e detratores da desobediência civil. O caso é que estamos tratando com minorias organizadas, que se levantam contra maiorias supostamente inarticuladas, embora nada 'silenciosas', e eu considero inegável que estas maiorias tenham mudado em ânimo e opinião num grau espantoso, sob a pressão das minorias. Quanto a isto, talvez tenha sido lamentável que nossos recentes debates tenham sido dominados em larga escala por juristas – advogados, juízes e outros homens da lei – pois para eles deve ser particularmente difícil reconhecer o contestador civil como membro de um grupo, ao invés de vê-lo como um transgressor individual e, deste modo, um réu em potencial na corte". (ARENDT, 2019. Pg. 87) (...) "as instituição são importantes e o respeito da atuação de cada uma garante o equilíbrio e a subsistência da democracia. (...) "Quando fracassam as instituições, a sociedade política depende dos homens, e os homens são frágeis juncos propensos a aquiescer – se não a sucumbir – à iniquidade" (ARENDT, 2019, pg. 90).

As questões sobre balizas de atuação e eventual tensão na independência e harmonia entre os Poderes quando há pronunciamento judicial em Políticas Públicas, remete, também, ao tema da apreciação da discricionariedade do mérito dos atos administrativos que compõem as Políticas Públicas.

Porém, antes dessa abordagem, se fará um parêntese para tratar de uma possível atuação do Supremo Tribunal Federal que poderia gerar, na prática, tensão na harmonia e independência entre os Poderes.

2.3 A possibilidade de tensão na relação de harmonia e independência por atuação do Supremo Tribunal Federal

Conforme explicado, no âmbito das relações entre esses Poderes, o Supremo Tribunal Federal pode parar a atividade do típica do Poder Executivo, com determinação de anulação do ato, assim como pode parar a atividade típica do Poder Legislativo quando declara a inconstitucionalidade da Lei.

O Poder Executivo pode parar a atividade do Poder Legislativo com o veto e o Poder Legislativo pode parar o Poder Executivo tanto com a edição de Leis quanto com a rejeição do veto, que não importa em concentração de poder no Brasil porquanto, em contraponto a isso, o Poder Executivo tem iniciativa de Lei.

Referiu-se, também, que o constituinte brasileiro não previu mecanismos a serem utilizados pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo que ensejem uma situação de neutralização da atividade típica do Supremo Tribunal Federal. A inexistência da referida previsão pode ser resultado da inexistência de previsão de hipóteses de sobreposição da atividade pelo Supremo Tribunal Federal em relação a atividades de outros Poderes[67].

A inexistência de mecanismos de controle do ato jurisdicional porquanto não foram previstos pontos de interseção da atuação do Poder Judiciário nos demais Poderes[68], que seriam zonas de atuação a configurar potencialidade de concentração de poder, em contraponto à possível atuação do Supremo Tribunal Federal que levasse em consideração uma interpretação mais alargada[69] de suas atribuições para

67 A Constituição da República Federativa do Brasil não atribuiu ao Poder Judiciário, com exceção da iniciativa de lei complementar para dispor sobre o Estatuto da Magistratura, a prerrogativa de emitir atos que configurem atribuições típicas do Poder Executivo ou do Poder Legislativo.

68 Esses pontos de interseção também não foram verificados por Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu, na obra *O Espírito das Leis*.

69 Considera-se aqui que, por meio da interpretação e da justificativa de efetivação dos direitos, poderia o

a concretização de direitos fundamentais pode gerar, potencialmente, tensão na harmonia e independência entre os Poderes.

Essa situação de atuação mais ativa do Supremo Tribunal Federal, que pode ensejar um avanço da ordem judicial nas atividades típicas do Executivo ou do Legislativo, em tese, pode ser proferidas em julgamentos que têm como pano de fundo a concretização e efetivação de direitos fundamentais[70]. Esse avanço também pode ocorrer com a abertura do ângulo de interpretação da Constituição pelo julgador a partir das noções sobre a força normativa da Constituição[71].

Sobre essa questão de pronunciamentos que são considerados mais ativos por Cortes Supremas[72], o professor e ministro Roberto Barroso ensina que atualmente as Cortes Constitucionais têm três papéis os quais denomina de contramajoritário, de representativo e de iluminista[73].

O papel contramajoritário está afeto à atividade de anulação do principal ato do Poder Legislativo. O Poder Judiciário pode declarar que a Lei é inconstitucional e, considerando que a Lei representa a opção da maioria, entende-se que essa prerrogativa do Poder Judiciário é contramajoritária porquanto anula uma opção majoritária que

---

Supremo Tribunal Federal apresentar ordem judicial que avançaria nas atribuições dos demais Poderes.

70 A percepção sobre a efetivação das normas constitucionais também são objeto de reflexão do professor e ministro Luís Roberto Barroso no capítulo 4 da obra *O novo direito constitucional brasileiro*. O capítulo trata do neoconstitucionalismo e constitucionalismo do direito - o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil

71 Em contraponto à proposição de Ferdinand Lassalle no sentido de que questões constitucionais são questões políticas, não jurídicas, e representam a correlação de forças que resultam dos fatores reais de poder, Konrad Hesse sustenta as disposições constitucionais têm força normativa capaz de alterar a realidade social. Sustenta que a essência na norma constitucional reside na sua vigência e isso significa que a situação regulada tem potencial de ser concretizada na realidade (pretensão de eficácia). De acordo com Konrad Hesse: "a pretensão de eficácia de uma norma constitucional não se confunde com as condições de sua realização; a pretensão de eficácia associa-se a essas condições como elemento autônomo. A Constituição não configura, portanto, apenas expressão de um ser, mas também de um dever ser; ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência, particularmente as forças sociais e políticas. Graças à pretensão de eficácia, a Constituição procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social. (...) a Constituição jurídica tem significado próprio. Sua pretensão de eficácia apresenta-se como elemento autônomo no campo de forças do qual resulta a realidade do Estado. A Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia." (HESSE, 1991, pg 14/16)

72 Essa atuação de avanço do Poder Judiciário pode ser verifica em outros países. Ao tratar da posição de Alexandre Becker, Conrado Hübner Mendes, na sua tese denominada de *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*, evidencia a percepção de Becker no sentido de ser possível o avanço, desde que o agir seja de modo prudente. Conrado Hübner Mendes explica que: "o juízo político que Bickel tem em mente, porém, não é associado ao impulso, ao sentimento, à predileção ideológica. Continua a ser informado por uma vontade desinteressada e isenta. Consiste num juízo qualificado pela virtude da prudência e é, sobretudo no exercício da prudência, que a corte se compota como animal político". MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. Tese apresentada ao Departamento de ciência política da faculdade de filosofia, letras e ciências humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política. São Paulo, 2008.

73 BARROSO, Luís Roberto. Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. Revista Direito e Práxis, *Ahead of print*, Rio de Janeiro, 2017.

está inserta na Lei.[74] O papel representativo está afeto à atividade de julgamento em que a Suprema Corte emana ordens que, em que pese contrarie Lei ou costumes sociais, representam o sentimento da maioria da população na oportunidade em que a decisão foi proferida. Por sua vez, o papel iluminista é afeto à atividade de julgamento que irá constituir ordem semelhante à atividade típica do Poder Legislativo ou à atividade típica do Poder Executivo, atuação adotada de modo excepcional e com a finalidade oportunizar o desenvolvimento da sociedade.

Observa-se que tanto o segundo (papel representativo) quanto o terceiro (papel iluminista) papel das Supremas Cortes, explicitados pelo autor, podem ensejar pontos de interseção, sobreposição, avanços de atuação do Supremo Tribunal Federal sobre as atividades típicas dos demais Poderes. Esses pontos de interseção que geram zonas de sobreposição de atuação não foram previstos pelo constituinte. Não foram previstos pelo constituinte e, na prática, poderia ensejar um concentração de poder[75] no Supremo Tribunal Federal, haja vista inexistência de controle do ato jurisdicional pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo ou, ainda, pode representar um exercício de prerrogativas ao limite pela Corte.

Para o professor e ministro Luís Roberto Barroso, essa atuação das Supremas Cortes que avança sobre as atividades típicas de outros poderes se justifica em razão da necessidade de efetivação dos direitos sociais bem como pela necessidade de levar a sociedade para patamares de evolução na sua história. Explica que as decisões emanadas do Poder Judiciário refletem a razão e o diálogo aprimorado que são próprio do processo judicial e isso, em determinadas situações, justifica o avanço de atuação das Cortes Constitucionais sem configurar autoritarismo.

Essa questão de avanço da atuação do Supremo Tribunal Federal toca um ponto nuclear do princípio da separação de poderes que é o equilíbrio e a desconcentração do poder e, ainda, interfere na relação de harmonia e independências entre os Poderes.

É possível inferir dos ensinamentos do professor e ministro Luís Roberto Barroso que esse equilíbrio não é rompido porquanto o procedimento de apresentação de razões racionais, adequadas, dialogadas com contraditório, justificam uma atuação de avanço na atividade típica de outro Poder sem a configuração de arbitrariedade ou autoritarismo. As razões corretas e justas e o procedimento em contraditório, em

74 Não se afirma que a lei sempre represente a opção da maioria.

75 Em Os Dono do Poder, Raymundo Faoro aponta que "o regime autoritário convive com a vestimenta constitucional" e que "na estrutura normativamente constitucional, democrática na essência, os detentores do poder participam na formação das decisões estatais mediante mecanismos de controle que atuam na participação popular".

síntese, justificariam a existência, sem rompimento do equilíbrio, dessas zonas de conflito e de interferência do Poder Judiciário nos demais Poderes[76].

Dos mencionados ensinamentos pode-se concluir que o Supremo Tribunal Federal, em que pese não haja autorização ou previsão do constituinte, estaria apto a emitir ordens que contenham, em seus comandos judiciais, atos ou atividades típicos de outros Poderes. Que tal fato não tornaria o sistema desiquilibrado porquanto a Corte, nestes casos, estaria a adotar procedimentos em contraditório e, ainda, porquanto tal fato, substituição de atos dos demais Poderes, seria indispensável para a concretização de direitos fundamentais e para o avanço social.

Em uma situação como essa haveria, por meio de interpretação constitucional e a criação de um procedimento de apresentação de razões, criação de atos de sobreposição de atividades típicas não previstos pelo constituinte e duas podem ser as consequências disso.

A primeira delas é a possibilidade de a Corte abusar de suas prerrogativas e ensejar situações de concentração de poder.

A segunda, seria ensejar que esse tipo de lógica de atuar, desse procedimento de apresentação de razões, seja replicado aos demais Poderes e, nesse aspecto, tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, ao adotarem procedimentos contraditórios e justos, poderiam exercer prerrogativas, independentemente de previsão ou autorização constitucional, que ensejem atos típicos de Poderes diversos ao argumento de efetivação de direito e avanços dos patamares sociais.

Transportando toda essa lógica da permissão de atuação de avanço aos demais Poderes, verifica-se a possibilidade de adaptação dessa forma de agir, por exemplo, à atuação do Poder Legislativo, isso porque, o Poder Legislativo pode instaurar um procedimento contraditório com apresentações de razões corretas e justas que, sob o mesmo fundamento e justificativa para a atuação de avanço do Supremo Tribunal Federal, poderia ensejar avanço do Poder Legislativo nas atividades típicas do demais Poderes. Situações, contudo, porque não previstas pelo constituinte e, portanto não submetidas ao sistema de controles, podem gerar abalo na sistemática constitucional sobre harmonia e independências entre os Poderes.

Visto, portanto, que existe, em tese, a possibilidade de tensão da harmonia e independência entre os Poderes por um atuar com exercícios de prerrogativas ao

76 Esse aspecto de apresentação de razões para o encontre de respostas corretas podem ser encontradas, também, na doutrina que se fez referência quando se avaliou a compatibilidade da interpretação para a efetivação da Constituição e o respeito ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes.

limite do Supremo Tribunal Federal[77], e essa possibilidade foi referida porque, nos casos citados no início desse trabalho essa atuação de avanço, pelo Supremo Tribunal Federal, nas atividades dos demais Poderes não se verificou, retorna-se ao ponto sobre os limites de atuação da Corte quando aprecia e controla Políticas Públicas.

77 O perigo de atuações arbitrárias pode sem aferida da obra Como as Democracias Morrem, de Steven Levistsky e Daniel Ziblatt. Na obra, os autores fazem um estudo sobre a democracia norte americana e sobre os riscos atuais da quebra de suas bases. Ao estudarem o desenvolvimento dos acontecimentos sociais na busca do que gerou, até então, o equilíbrio da sociedade americana quanto à garantia de liberdade dos cidadão e quanto à manutenção da democracia, os autores constataram que a Constituição norte americana não teria sobrevivido sem as inovações das normas associadas aos comportamentos adequados das instituições e inovações das normas afeta aos partidos políticos. Segundo os autores, para a manutenção do equilíbrio, da democracia e, por consequência, da liberdade dos cidadãos, as instituições precisam mais dos que as regras formais, precisam de regras que abranjam o entendimento compartilhado dos comportamentos apropriados que as revestem. Criar instituições com bons desenhos institucionais não garantiu a manutenção da democracia. O que garantiu o equilíbrio e a manutenção da liberdade do cidadão, e segundo os autores tal fato deve ser atribuído à primeira geração de líderes políticos americanos, foi o estabelecimento de crenças e práticas compartilhadas que ajudaram a fazer as instituições funcionarem. Dois princípios procedimentais foram constados como imprescindíveis ao funcionamento adequado das instituições. São eles: a tolerância mútua e a reserva institucional. A tolerância mútua diz respeito à ideia de jogo que respeita as regras institucionais que gera a aceitação, pelas instituições, de um direito igual de existir e agir. Para os autores "*quando as normas de tolerância mútua são frágeis, é difícil sustentar a democracia*". A reserva institucional diz respeito ao uso limitado de um direito legal, ou seja, ao não uso de prerrogativas institucionais até o limite. Assim, além do bom desenho institucional é preciso que as instituições hajam com respeito mútuo e com reserva institucional. Para os autores, o sistema de freios e contrapesos dos Estados Unidos funcionou no século XX porque estava enraizado em normas robustas de tolerância e reserva mútuas. Com base na constituição norte-americana os autores elencam seis poderes que devem ser exercidos com comedimentos para que não haja impasse, disfunção ou colapso democrático. Três se referem ao Poder Executivo e três se referem ao Poder legislativo. No Poder Executivo são três as prerrogativas que, usadas ao limite, podem comprometer a democracia. Ordens executivas, indulto presidencial e modificação da composição da Suprema Corte. De acordo com os autores, na Constituição EUA não há limites expresso para uma atuação unilateral do Presidente. Não há limites expressos para agir via ordens ou decretos executivos. Os imensos poderes do Executivo criam nos presidentes a tentação de um governo unilateral, às margens do Congresso e do Judiciário. Presidentes que consideram que sua agenda está sendo boicotada podem contornar o Legislativo emitindo ordens executivas, proclamações, diretivas, acordos executivos ou memorandos presidenciais, os quais assumem peso de lei sem o endosso do Congresso. A Constituição americana não proíbe esse tipo de ação. O indulto presidencial também é extenso e pode implicar em recusa de cumprimento de decisão judicial. Da mesma forma, presidentes podem contornar o Judiciário, seja recusando-se a acatar decisões, como fez Lincoln quando a Suprema Corte rejeitou sua suspensão de mandatos de *habeas corpus*, ou ao usar a prerrogativa de perdão presidencial. Lembram que Alexander Hamilton sustentou no artigo 74 de *O federalista* que, por ser muito extensivo, o poder de indulto "inspiraria naturalmente excrupulosidade e cautela". Isso demonstra que, nas mãos de um presidente sem escrúpulos ou cautela, o perdão pode ser usado para ampla proteção do governo contra feios judiciais. O presidente americano pode até mesmo perdoar a si próprio. A Constituição americana também não prevê a quantidade de membros que deverão compor a Suprema Corte, o que pode ensejar atuação autoritária por parte do Poder Executivo no sentido de alteração e aparelhamento da Corte. No Poder Legislativo também são três as prerrogativas que, se levadas ao extremo, comprometem o sistema de freios e contrapesos e a própria democracia. São elas: a obstrução do trabalho legislativo, o poder do Senado de aconselhar e consentir as indicações presidenciais e, por fim, o impeachment. As normas de obstrução constituem instrumentos que obstruem ou tornam mais lento o procedimento legislativo. O poder de aconselhar e consentir pode implicar em impedimento de nomeações, feitas pelo Presidente, para cargos importantes, tais como nomeação para a Suprema Corte. O impeachment foi considerado pelos autores a "*prerrogativa potencialmente mais explosiva*" concedida ao Congresso pela Constituição e constitui no afastamento do presidente em exercício. Diante de todas essa observações e considerações fáticas apresentadas pelos referidos autores, pode-se concluir que tanto o desenho institucional quanto a observância dos princípios da tolerância mútua e da reserva institucionais compõe o sistema de freios e contrapesos e são indispensáveis à manutenção da democracia e que o exercício de prerrogativas exercidos até o limite por qualquer dos Poderes pode comprometer as bases democráticas.

2.4 A preservação da harmonia e da independência no controle de constitucionalidade da Política Pública

O controle pelo Poder Judiciário do mérito do ato administrativo está inserido nesse contexto de atuação que pode gerar tensão entre a harmonia e a independência entre os Poderes porque, em tese, oportuniza que a decisão judicial substitua a atividade e a vontade do administrador.

Ao que interessa a este trabalho, nota-se que quando a Corte aprecia a constitucionalidade de uma Política Pública, dentro do aspecto de atuação nos limites da harmonia e independência entre os Poderes pode estar inserida a questão sobre o respeito ao mérito do ato administrativo.

De início cabe anotar que a revisão de ato administrativo pelo Poder Judiciário e, no tange ao presente trabalho, a revisão pelo Supremo Tribunal Federal, também tem perspectiva constitucional uma vez que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser subtraída do Poder Judiciário. É o que preceitua o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição da República.

Pode-se, dessa forma, se verificar duas perspectivas de atuação da Corte no âmbito de Políticas Públicas que podem ensejar relação de tensão na questão da harmonia.

A primeira perspectiva tem a ver com a decisão judicial que implica substituição de atividade típica. Isso foi visto nas considerações anteriores. Na oportunidade se explicou que essa atuação em substituição poderia ensejar concentração de poder e rompimento com a harmonia e independência dos Poderes haja vista ausência de autorização constitucional para o Supremo Tribunal Federal atuar em substituição a outro Poder e haja vista a ausência de controles dessa atividade.

A segunda perspectiva tem a ver com as atos de execução da Política Pública. Conforme se apontou na primeira parte deste trabalho, Política Pública é ato de Estado e tem por finalidade a execução de medidas com fins sociais. A execução destas medidas se dá por meio de atos executivos, os denominados atos administrativos[78]. Nesta parte do trabalho se dará ênfase a essa segunda perspectiva.

Nos casos apreciados na primeira parte deste trabalho é possível notar que os contornos realizados na Política Pública, pelo Supremo Tribunal Federal, ocorreu na

78 De acordo com Celso Antonio Bandeira de Mello (2004, pg. 358), ato administrativo se traduz em uma "declaração unilateral do Estado no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei (ou excepcionalmente, da própria constituição, aí de modo plenamente vinculado) expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeito à controle de legitimidade por órgão jurisdicional".

seara de formação ou conformação da Política Pública, não, diretamente, no campo de sua execução. Foram delineadas diretrizes gerais. Porém, em que pese não tenha adentrado ao campo de atos administrativos, as decisões suscitaram a existência de limites no círculo de decisão do administrador ao enfatizar que a adoção de medidas de combate a pandemia deveria observar a esfera de competência de cada ente da federação.

No que diz respeito à inserção da Política Pública no ambiente jurisdicional, Maria Paula Dallari Bucci, quando trata do conceito de Política Pública[79] em direito, traz uma perspectiva original da política para o campo jurídico. Considera que Política Pública não constitui um categoria definida ou instituída pelo direito, mas que são arranjos complexos e típicos da atividade político-administrativa e que cabe à ciência do direito ter aptidão de descrever, compreender e as analisar de forma a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico[80].

---

79 Para a autora, Política Pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental porquanto traduz um conjunto de medidas articuladas e coordenadas que tem por objetivo impulsionar e movimentar a máquina governamental no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na concepção jurista, concretizar um direito. Enfatiza que todo o processo é juridicamente regulado e visa coordenar as atividades privadas e os meios à disposição do Estado para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados e que, idealmente, a política pública deve ter por meta a realização de objetivos definidos, conter identificação de prioridades, prever e reservar meios necessários à sua execução, bem como indicar o intervalo de tempo para sua conclusão e alcance dos resultados.

80 Maria Paula Dallari Bucci, explica que há expressões jurídicas de políticas públicas. Nesse sentido cita que existem políticas públicas com suporte na lei, com suporte no contexto constitucional e, ainda, que é possível distinguir políticas de Estado e de Governo. Para tratar da dimensão jurídica da política pública, a autora parte da premissa, provisória, que política pública é um programa de ação governamental que visa realizar objetivos determinados. Quanto à política pública com suporte legal, a autora faz uma análise do direito positivo brasileiro e percebe que há edição de inúmeras normas gerais que têm por objetivo a instituição de políticas públicas. Cita a Lei 6.938/1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, para explicar que, em que pese a referida lei não contenha disposições sobre meios financeiros, resultados e metas, pode ser considerada suporte de uma política pública na medida em que organiza os meios estruturais para a concretização de disposições constitucionais. De acordo com a citada autora, a existência de normas com esse tipo de característica ilustra porque a política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental e porque a política pública consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito. No contexto constitucional, a autora esclarece que os instrumentos orçamentários podem ser considerados as expressões jurídicas de política pública por excelência e, no que tange a Lei de Diretrizes Orçamentárias, aponta a importância da participação do poder legislativo na elaboração das políticas públicas. Para tanto, citou Afonso Gomes de Aguiar, Lei n. 4.320 comentada ao alcance de todos, Belo Horizonte: fórum, 2005, p. 48-49: "Não previu a Lei n. 4.320/64 a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A obrigatoriedade da elaboração dessa lei, nas três áreas do Governo federal, estadual e municipal, é uma inovação e imposição da Constituição Federal em vigor (art. 165, II). Na verdade, foi a Carta Constitucional da República de 1988 o primeiro texto constitucional pátrio a tratar da elaboração desta lei. Na prática, o objetivo maior a ser alcançado com a institucionalização da Lei de Diretrizes orçamentárias é o de oferecer a oportunidade de permitir que o Poder Legislativo participe, de forma atuante juntamente com o Poder Executivo, na construção do Plano de Trabalho do Governo a ser posto em concreto, através da execução da Lei Orçamentária Anual. Tratará, a LDO, do estabelecimento, pelo Poder Legislativo, das regras de orientação obrigatória para a elaboração do orçamento anual". Quanto a diferenciação entre Políticas de Estado e Políticas de Governo, explica que Políticas de Governo são programas de ação governamental em sentido estrito. De acordo com Maria Paula Dallari Bucci, a política pública tem um componente de ação estratégica, isto é, incorpora elementos sobre a ação necessária e

A autora afirma que a exteriorização da Política Pública dista de um padrão jurídico uniforme e nitidamente apreensível pelo sistema jurídico e que essa característica dificulta o trabalho do cientista do direito uma vez que o objeto do estudo é multiforme e com grandes áreas de interseção com outros domínios científicos.

Ressalta que, no plano prático, existe o problema da vinculatividade dos instrumentos de expressão, em razão do caráter cogente, em face de governos e condições políticas que mudam, além da difícil solução do controle judicial das Políticas Públicas e dos modos de exigir o seu cumprimento em juízo. Observa, no entanto, que apesar de não haver ou não ser possível identificar um conceito jurídico de Política Pública, deve ser possível que haja uma metodologia jurídica cujo trabalho será descrever, compreender e analisar a pretensão deduzida de maneira a conceber as formas e processos jurídicos correspondentes[81].

De acordo com a autora, a discussão sobre o controle judicial de Política Públicas passa por duas questões. A primeira questão se circunscreve à identificação da classificação jurídica, se trata de categoria jurídica nova ou se resulta de uma reorganização ou de uma nova sistematização de categorias jurídicas de ordem tradicional. A segunda questão se refere à separação dos poderes. A partir da consideração que a política pública é expressão de um programa de ação governamental, a autora põe em questionamento

possível naquele momento determinado, naquele conjunto institucional e projeta-os para o futuro mais próximo. No entanto, há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas, que são as políticas de Estado, e há políticas que se realizam como partes de um programa maior, chamadas de políticas de governos. A autora ainda trata de outros suportes jurídicos de políticas públicas, tais como os atos administrativos, seja isolado seja em conjunto. Explica que as espécies normativas mais típicas das políticas públicas se encontram no Plano Diretor (CR, art. 182) e nas normas Operacionais Básicas de Saúde (NOB 1/93, NOB 2/96, NOAS 2000). Identifica, da mesma forma, outro tipo normativo, que são as diretivas adotadas pela União Europeia. Relata que existem, também, tipos caracterizados pela indução à ação padronizada, adoção de modelos de formalização e de institucionalização, como, por exemplo, o Decreto n. 82.597/1978, que instituiu o Planasa – Plano Nacional de Saneamento. Além disso, observa que existem programas instituídos por ato administrativo ou combinação de atos administrativos como, por exemplo, a combinação de atos para poder atender ao interesse das companhias de ônibus e dos usurários nas políticas públicas de transporte municipal ou política de insumo e de bens como as de plataformas de exploração de petróleo. Após exemplificar esses outros tipos normativos, afirma que todas essas circunstâncias são modalidades de *soft law* e configuram situações em que a atuação do direito se faz não pela coação estatal, mas pela indução à ação pré-definida. Salienta que o critério normativo (constituição, lei, atos infralegais) não é o melhor para identificar se determinada política é de Estado ou de governo uma vez que pode haver políticas de Estado com suportes infralegais. Além disso, aponta que tanto do ponto de vista estritamente normativo clássico como do ponto de vista das políticas públicas, as chamadas políticas de Estado com assento constitucional integram uma categoria *sui generis*, não subsumível facilmente a nenhum dos dois gêneros. Sobre o modelo por ela explicado, a autora salienta que o termo política não é utilizado de forma sistemática nem pelo constituinte como pelo legislador brasileiro. Assim, o fato de constar em determinado diploma normativo que se trata de política pública, isso não garante que, de fato, a norma verse sobre política pública. Sustenta que seria necessário traçar uma linha divisória mais rígida entre as políticas, tal como aparecem nos textos normativos, e as políticas públicas, verdadeiros programas de ação governamental, despidos de suas roupagens jurídicas.

81 Para Maria Paula Dallari Bucci, a atuação judicial na conformação das políticas públicas é, de certo modo, imprópria porquanto a formulação das políticas pública cabe, em regra, ao Poder Executivo nos limites definidos pelo Poder Legislativo.

como e até que ponto o Poder Judiciário poderia apreciar determinada política pública sem que isso representasse invasão indevida na esfera própria da atividade política de governo. A partir da consideração de que Política Pública constitui atividade administrativa e isso implica, no que diz respeito à sua sindicabilidade judicial, no tema do controle da discricionariedade administrativa, entende que a apreciação pelo Poder Judiciário não implica violação da separação dos poderes desde que preservado o mérito do ato administrativo.

Verifica-se, dessa forma, que a autora além de trazer avaliação sobre o que significa a Política Pública na seara jurídica, quanto à sua apreciação pelo Poder Judiciário, adota a perspectiva da avaliação do ato administrativo e, considera como limite da manifestação judicial, o respeito ao mérito do ato administrativo[82].

O mérito do ato administrativo está relacionado ao aspecto de liberdade do administrador para adotar determinada decisão porquanto a Lei não prevê taxativamente o ato a ser adotado. É o que se determina de discricionariedade do ato administrativo[83]. Mérito[84] é o juízo do administrador sobre a conveniência e a oportunidade de adoção de determinada medida.

Tendo em vista as lições acima apresentadas e no contexto do presente trabalho, respeitar o mérito do ato administrativo significa respeitar o âmbito de liberdade de tomada de decisão do administrador inserida na sistemática constitucional da organização dos Poderes e de preservação e respeito à harmonia e independência.

Denota-se, portanto, que tanto em relação a primeira perspectiva, de judicialização da Política Pública para apreciação da norma, quanto em relação a segunda perspectiva, de judicialização da Política Pública para apreciação de atos de execução, o principal parâmetro de aferimento da legitimidade de atuação do Supremo Tribunal Federal está relacionado ao respeito do campo legítimo de atuação do Poder ou do administrador,

82 Para Celso Antonio Bandeira de Mello, "*sujeito* é o autor do ato; quem detém os poderes jurídicos administrativos necessários para produzi-lo; *forma* é o revestimento externo do ato: sua exteriorização; *objeto* é a disposição jurídica expressada pelo ato: o que ele estabelece. A expressão, com este sentido, é infeliz. Seria melhor denomina-la conteúdo. *Motivo* é a situação objetiva que autoriza ou exige a prática do ato; *finalidade* é o bem jurídico a que o ato deve atender. *Vontade* é a disposição anímica de produzir o ato, ou, além disto, de atribuir-lhe um dado conteúdo." (MELLO, 2004, pg.362)

83 De acordo com Celso Antonio Bandeira de Mello, "fala-se em discricionariedade quando a disciplina legal faz remanescer em proveito e a cargo do administrador uma certa esfera de liberdade, perante o quê caber-lhe-á preencher com seu juízo subjetivo, pessoal, o campo de indeterminação normativa, a fim de satisfazer no caso concreto a finalidade da lei" (MELLO, 2004, pg. 886)

84 Mérito do ato é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida-se entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identifica qual delas seria a única adequada (MELLO, 2004, pg. 887).

ou seja, está atrelado à questão da inexistência de previsão constitucional acerca de atividade de sobreposição do Supremo Tribunal Federal em relação a outro Poder.

Em respeito a relevância do tema da apreciação judicial do ato administrativo, é importante deixar destacado que é possível a apreciação judicial de ato administrativo vinculado e de ato administrativo discricionário. Não há, portanto, margem de exclusão do ato administrativo para controle judicial. Todos os atos administrativos podem se submeter ao controle judicial. O que se observa, quanto aos atos discricionários, é que a decisão judicial irá se pronunciar sobre a compatibilidade da medida adotada pelo administrador com os fins a que se propõe ocasião em que se respeita o juízo de conveniência e oportunidade.

Quanto ao fato de o controle judicial da Política Pública ter a perspectiva de abordar e conformar a Política Pública ao ditames constitucional e ter a perspectiva de controlar a execução da Política Pública, vale destacar a decisão do Ministro aposentado Celso de Mello que, apesar de não ter apreciado o mérito da pretensão que foi deduzida, proferiu decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45 que foi e ainda é utilizada como precedente para parametrizar a relação entre "reserva do possível" e "mínimo existencial".

Na referida decisão o julgador aborda a questão sobre a efetivação de direitos fundamentais e preservação da harmonia e independência entre os Poderes. Essa abordagem leva em consideração tanto a perspectiva da conformação da Política Pública quanto a perspectiva da sua execução. A relação apreciada ocorreu entre a alegação da "reserva do possível", que é a justificação de falta de recursos financeiro que o administrador apresenta para fins de não cumprimento de determinada obrigação que exija despendimento público, com a necessidade de se assegurar o "mínimo existencial", que consiste nas condições mínimas que uma pessoa precisa usufruir de existência digna. Para ilustrar a fundamentação do julgador, a ementa da decisão será citada, porém, em razão da sua extensão, será citada com recortes.

> EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA **LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE **ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL**. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS**

SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO). DECISÃO: Trata-se de **argüição de descumprimento de preceito fundamental promovida contra veto**, que, emanado do Senhor Presidente da República, incidiu sobre o § 2º do art. 55 (posteriormente renumerado para art. 59), de proposição legislativa que se converteu na Lei nº 10.707/2003 (LDO), destinada a fixar as diretrizes pertinentes à elaboração da lei orçamentária anual de 2004 (...) O autor da presente ação constitucional sustenta que o veto presidencial importou em desrespeito a preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, que foi promulgada para garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde.

(...)**não posso deixar de reconhecer que a ação constitucional em referência**, considerado o contexto em exame, qualifica-se como **instrumento idôneo e apto a viabilizar a concretização de políticas públicas**, quando, previstas no texto da Carta Política, tal como sucede no caso (EC 29/2000), venham a ser descumpridas, total ou parcialmente, pelas instâncias governamentais destinatárias do comando inscrito na própria Constituição da República. Essa eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal **põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais** – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, **sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional:**

(...) É certo que **não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário - e nas desta Suprema Corte, em especial - a atribuição de formular e de implementar políticas públicas** (...) pois, **nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário,** se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de

estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

(...)Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política "não pode converter-se em promessa constitucional inconseqüente, 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" (...) **Não deixo de conferir, no entanto, assentadas tais premissas, significativo relevo ao tema pertinente à "reserva do possível"** (...) **a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais** – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – **depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado**, de tal modo que, comprovada, objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política. **Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.**

(...)**Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que outros projetos se deverá investir. O mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias, é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível."**

(...) **É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões**

> **fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado**. (...) No entanto, parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais. A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais a prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...). Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios-condição da justiça social. A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como conseqüência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Ocorre, no entanto, como precedentemente já enfatizado no início desta decisão, que se registrou, na espécie, situação configuradora de prejudicialidade da presente argüição de descumprimento de preceito fundamental. (...) Publique-se. Brasília, 29 de abril de 2004. Ministro CELSO DE MELLO Relator (original sem grifos).

Pede-se escusas pela colação de ementa, ainda que parcial, extensa. Porém, tendo em vista que em tudo ela acrescenta ao que se expôs neste trabalho, optou-se por citá-la. Denota-se que o julgador, no caso, aborda as questões sobre legitimidade de atuação dos Poderes da República e, no caso específico, trata da atuação do Supremo Tribunal Federal em controle de constitucionalidade de Política Pública para assegurar a legitimidade da Corte no que tange ao pronunciamento nessa matéria. Nota-se, ainda, que a pretensão deduzida em ação de controle concentrado oportunizava o pronunciamento da Corte tanto em relação à perspectiva da Política Pública como norma quanto em relação à perspectiva da Política Pública como execução. O aspecto geral da Política Pública que fora questionado está relacionado à faculdade de impedir do Presidente de República que vetou artigo de Lei sobre diretrizes orçamentarias. O aspecto específico, por sua vez, foi determinado pelo julgador quando introduziu no campo de apreciação da Política Pública a importância da implementação dos direitos

que estavam relacionados ao artigo objeto do veto presidencial. Assim, no caso, a Política Pública seria apreciada em termos de conformação constitucional, se o veto estaria ou não em conformidade com os preceitos constitucionais, porém, essa questão também foi relacionada com a implementação de direitos fundamentais, que trata da perspectiva de execução da Política Pública.

Quanto à perspectiva da execução, denota-se que o Min. Celso de Mello, para análise do juízo de conveniência e oportunidade do administrador, colocou em confronto a alegação da "reserva do possível" versus ao direito do "mínimo existencial". O julgador considerou que, apesar de legítima a argumentação do administrador que justifica um não fazer em virtude de restrições financeiras, que essa situação de não fazer estaria limitada por outra situação que seria a obrigação de ensejar o mínimo existencial ao cidadão. No caso específico, portanto, o julgador considerou que a opção de não agir do administrador estaria em confronto com preceitos fundamentais o que importaria, se a arguição de preceito fundamental não tivesse perdido o objeto, em restrição ao juízo de conveniência e oportunidade.

Outro aspecto da decisão que foi abordado nesse trabalho se verifica nos argumentos apresentados pelo julgador que evidenciam certa opção de aceitar que a atuação do Supremo Tribunal Federal poderia conter ordem que constituísse ato típico do Poder Executivo ou do Poder Legislativo desde que isso fosse indispensável para a concretização e efetivação de direitos fundamentais. Isso pode ser inferido da parte em que o julgador faz menção que "Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário". Ao aceitar possível essa situação, o julgador, por meio da interpretação das normas da constituição, estaria a criar caso de sobreposição de atuação entre Poderes da República que não estaria previsto pelo Poder Constituinte, não estaria submetido à sistemática de controles e, dessa forma, poderia ensejar desequilíbrio à relação de harmonia e independência entre os Poderes.

Como enfatizado, a decisão não é uma decisão de mérito, porém, adequada para suscitar as reflexões propostas neste trabalho.

Visto isso e de volta ao tema, a extensão da apreciação judicial dos motivos, da finalidade e da causa do ato, são tratadas por Celso Antonio Bandeira de Mello que aponta, quanto aos exame dos motivos, ser legítimo ao julgador apreciar a questão da legalidade. Segundo ao autor, "A análise dos pressupostos de fato que embasaram a atuação administrativa é recurso impostergável para aferição do direito e o juiz, neste caso, mantém-se estritamente em sua função quando procede ao cotejo entre enunciado legal e situação concreta" (MELLO, 2004, pg. 903).

No exame da finalidade do ato administrativo, de acordo com a doutrina do referido autor, o juiz pode aferir, objetivamente, se o ato está em desvio de poder e se discrepou da finalidade legal. Se houver o desvio, há necessidade do pronunciamento de sua nulidade. O julgador, além disso, tem a possibilidade de declarar a nulidade do ato por encontrar relação de inadequação entre os pressupostos do ato e seu objeto. Isso se torna possível quando da verificação do exame da causa do ato.

Para o autor, contudo, a atuação do Poder Judiciário quando aprecia a discricionariedade administrativa teria a dimensão de limite observada neste trabalho, consiste na impossibilidade de substituição da atividade de outro Poder. Cita-se:

> O campo de apreciação meramente subjetiva – seja por conter-se no interior das significações efetivamente possíveis de um conceito legal fluido e impreciso, seja por dizer com a simples conveniência ou oportunidade um ato – permanece exclusivo do administrador e indevassável pelo juiz, sem o quê haveria substituição de um pelo outro, a dizer, invasão de funções que se poria às testilhas com o próprio princípio da independência dos Poderes, consagrado no art. 2º da Lei Maior. (MELLO, 2004, pg. 916).

Por todo o exposto é possível perceber que a judicialização da Política Pública pode gerar contornos de tensão na relação de harmonia e independência entre os Poderes, porém, esse motivo não retira a legitimidade de apreciação da Política Pública pelo Supremo Tribunal Federal que, diante das normas sobre organização dos Poderes, se submete aos limites referentes a inexistência de previsão constitucional que o autorize a substituir ato de outro Poder.

O Titulo IV, Da Organização do Poderes, da Constituição da República, portanto, apresenta um sistema jurídico que, uma vez observado, respalda a previsão do princípio fundamental inserido no artigo 2º da Constituição da República que prevê que os Poderes são independentes e harmônicos entre si e serve de parâmetro para a avaliação de formação, conformação e controle de Políticas Públicas.

3 conclusão

Relacionada à sistematização constitucional que trata da atuação dos Poderes da República temos a questão sobre a Separação do Poderes que, na origem de sua concepção, remonta ser fonte de garantia da liberdade política do cidadão[85]. Remonta como fonte de garantia de liberdade política do cidadão porque nas sociedades em que se praticavam a separação das funções, a divisão e o controle do poder, se verificou, na prática, presença dessa garantia fundamental[86].

Nesse contexto, as normas que constam do Título IV da Constituição da República Federativa do Brasil, além de traduzirem princípio fundamental da harmonia e independência entre os Poderes são garantia da liberdade política do cidadão enquanto controladoras e amenizadoras de concentração de poder. Isso denota a essencialidade e importância da disciplina constitucional inserida no título que trata da organização dos Poderes.

A relevância da questão sobre desconcentração do poder é percebível em outras passagens constitucionais. Porém, de modo mais circunscrito, o constituinte também tratou do tema em dois momentos. Primeiro, quando divide as competências entre os entes da federação. Segundo, quando divide as atribuições entre os Poderes da República. Nesse sentido, no título que trata da organização dos Poderes, o constituinte aborda, entre outros aspectos, a desconcentração de poder entre Legislativo, Executivo

85 A percepção de que a concentração de poder usurpa e obstaculiza o exercício da liberdade política do cidadão remonta aos estudos de Charles Louis de Secondat, Barão de Brède e de Montesquieu. Segundo Montesquieu: "Mas é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até onde encontrar limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites. Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder". (MONTESQUIEU, 2008, pg. 167)

86 A doutrina sobre a separação de poderes, conforme referido, remonta aos estudos de Charles Louis de Secondat, o Barão de Brède e de Montesquieu, que buscou, por meio de trabalho com base no método indutivo e noções de causa e efeito, identificar, entre as sociedades da época, qual seria a melhor formação do Estado para a estabilidade da sociedade e garantia de liberdade dos cidadãos. Em síntese, pode ser afirmado que dos estudos realizado fora constatado que a desconcentração de poder e a existência de controles e limites são fundamentais para tal propósito. Desconcentração de poder e existência de limites e controles eram, portanto, aspectos comuns do governo estável e que, além de objetivar a manutenção do território, tinha como propósito a liberdade política para seus cidadãos. Especificamente quanto à liberdade política do cidadão, na obra *O Espírito das Leis* o assunto é tratado no celebrado livro décimo primeiro e versa sobre a liberdade política em sua vinculação com a constituição. Do referido livro décimo primeiro se infere a concepção de que a liberdade política do cidadão está atrelada à observância da lei e à existência de mecanismos que evitem a concentração de poder em um homem e à existência de mecanismos de controles entre as instituições que compõem o governo, os quais são referidos pelo autor como faculdade de estatuir e faculdade de impedir. No seara de estudo do citado autor, destaca-se que constituição significava a organização, o regime político e a forma de governo adotadas por determinado corpo social.

e Judiciário. Por sua vez, no título de trata da organização do Estado, o constituinte aborda a desconcentração do poder entre os entes da Federação que, no Brasil, são União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A gestão da crise de saúde e econômica gerada pela pandemia decorrente da Covid-19 nos retrata a dinâmica de atuação do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Supremo Tribunal Federal e, também, nos retrata a relação de atuação entre os entes federativos e, dessa forma, oportuniza o estudo do exercício de atribuições de cada Poder e o estudo do campo de atribuições de cada ente da federação no âmbito de suas respectivas competências constitucionais.

A crise exigiu o engendramento de uma Política Pública na área de saúde pública e economia direcionada à gestão e minimização de efeitos negativo gerados pela pandemia. A necessidade dessa Política Pública de gestão da crise atingiu proporções e demandas de caráter nacional, proporções e demandas de caráter regional e proporções e demandas de caráter local. Em razão dessa característica foi possível apreciar a atuação dos entes federativos no âmbito de suas atribuições constitucionais. Além disso, Política Pública na seara da saúde tem previsão constitucional, conforme visto na primeira parte do trabalho, e essa circunstância ensejou a judicialização perante o Supremo Tribunal Federal da política e oportunizou o estudo da conformação da Política Pública diante da atuação do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Ensejou e oportuniza, porque a crise decorrente da Covid-19 ainda não findou ao tempo desta conclusão do trabalho, a verificação da atuação do Poderes da República. No caso do Poder Executivo, a crise ensejou situação típica e autorizativa para que este Poder atuasse em campo que, essencialmente, seria do Poder Legislativo. A crise oportunizou a criação da situação fática autorizativa da hipótese de exceção em que o constituinte prevê sobreposição de atuação entre Poder Executivo e Poder Legislativo. A crise revelou a situação de relevância e urgência autorizadora da atuação por meio de Medidas Provisórias que são atos com força de Lei e vigência imediata. Esse gatilho, essa atuação por intermédio de Medidas Provisórias, por consequência, criou situações de trabalhos ao Supremo Tribunal Federal e ao Poder Legislativo em relação à Política Pública de gestão da crise. E foi com a atuação dessas três instituições que a Política Pública de gestão da crise Covid-19 ganhou seus contornos definitivos.

Vale lembrar que antes das Medidas Provisórias, a Lei n. 13.979/2020, que dispôs sobre medidas de combate a crise decorrente da Covid-19 em período determinado[87], foi fruto de projeto de iniciativa de Lei do Poder Executivo e de atuação do Poder Legislativo por meio de procedimento abreviado de aprovação de Lei. A Lei geral de gestão da crise, portanto, é fruto de uma atuação conjunta e em colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Após a publicação da Lei n. 13.979/2020, houve alterações das condições materiais de determinadas medidas de combate à pandemia. Essas medidas foram readequadas por atuação do Poder Executivo que, para tanto, se utilizou da ferramenta excepcional de atual consubstanciada em Medidas Provisórias. Essa alteração das medidas que originariamente constavam da Política Pública geral de combate à pandemia prevista na Lei n. 13.979/2020 suscitou um movimento de reação da sociedade que, por intermédio de entidades legitimadas a darem início ao processo de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, entidade de classes e partidos políticos, deduziram pretensões perante a Corte nas quais se questionava a constitucionalidade de determinadas medidas de combate à crise decorrente da pandemia da Covid-19.

A partir do ajuizamento dessas ações, o Supremo Tribunal Federal passou a atuar e os pronunciamentos judiciais ensejaram novos contornos e nova forma de execução para a Política Pública de gestão da referida crise. Quando apreciou as pretensões deduzidas em juízo, o Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade das Leis, emitiu ordens judiciais que modificaram a estrutura da Política Pública em questão. Por esse meio o Supremo Tribunal Federal delimitou os contornos constitucionais da Política Pública, definiu o modo de execução das medidas impugnadas e, no tange aos entes federativos, evidenciou qual seria a esfera constitucional de atuação das entidades federadas durante a gestão da crise. Com isso ensejou segurança jurídica à execução da Política Pública de combate a pandemia decorrente da Covid-19.

Na ADPF 622, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal determinou que as medidas restritivas previstas na Lei 13.979/2020, tais como, imposição de distanciamento, quarentena e suspensão de atividades, observassem as competências comum e concorrentes constante da Constituição da República independentemente

87 Essa determinação do período da validade da lei, por exemplo, decorreu de atuação do Poder Legislativo. Esse vigência temporária não foi prevista do Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo. Isso está previsto no artigo 8º da Lei 13.979/2020. Esse artigo 8º da Lei 13.979/2020, em razão da previsão de encerramento do período de validade da Lei ensejou pronunciamento do Supremo Tribunal Federal que estendeu a vigência de dispositivos que versam sobre medidas sanitárias – ADI 6625.

de ato federal em contrário, respeitada a competência geral da União. Essa mesma orientação foi replicada na ADI 6341, quanto às atividades essenciais, em que a Corte atuou de modo a acrescentar à Política Pública interpretação conforme à Constituição e explicitar que, a partir da preservação da competência de cada ente federativo, o Presidente da República pode dispor sobre serviços e atividades essenciais.

O mesmo ocorreu no julgamento da ADI 6343, quanto à questão de transporte. A decisão da Corte, neste caso, também ressaltou as atribuições dos entes federativos além de considerar constitucional o acatamento de orientações técnicas. Por fim, nas pretensões que questionavam a alteração da política de acesso à informação, a Corte, em juízo provisório, determinou, por considerar inconstitucional, a suspensão das medidas adotadas pelo Poder Executivo, por meio de Medida Provisória que, após, não foi convertida em Lei pelo Poder Legislativo.

Os contornos da Política Pública efetivados pelo Supremo Tribunal Federal gerou segurança jurídica para a atuação dos entes federados e dos Poderes da República na gestão da pandemia. Porém, a Política Pública ainda não se deu por consolidada com a atuação da Corte. O Poder Legislativo, por sua vez, não converteu algumas Medidas Provisórias em Lei e, em outros casos, alterou substancialmente a política prevista pelo Poder Executivo e, em especial, partes das medidas apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, a parte da Política Pública que tratou das medidas de restrição, de serviços e atividades essenciais, de medidas de transporte, restou consolidada com a atuação do Poder Legislativo que as definiu na Lei n. 14.035/2020 e, de modo geral, observou as orientações do Supremo Tribunal Federal acerca do respeito às competências comuns e concorrentes dos entes federativos quando à adoção das medidas de gestão.

Ao observar todo esse quadro de movimentação do Executivo, do Legislativo e do Supremo Tribunal Federal é possível notar que o exercícios de atribuição de cada um desses entes observou as regras de organização dos Poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil. Além disso, é possível notar, especialmente da atuação do Poder Executivo, que se fundou nas hipóteses de exceções constitucionais de atuação sobreposta, que os mecanismos de controle foram acionados e foram eficientes para frear a tomada de medidas pelo Poder Executivo que foram consideradas inadequadas. O Supremo Tribunal Federal freou a atuação do Poder Executivo quando considerou que determinadas medidas eram inconstitucionais, bem como o Poder Legislativo freou o Poder Executivo quando deixou de converter Medida Provisória em lei e quando

alterou substancialmente o teor das medidas de combate à pandemia decorrente da Covid-19.

Esse trabalho do Supremo Tribunal Federal e do Poder Legislativo que ensejou freios à atuação do Poder Executivo traz a tona um dos planos de desconcentração do poder. Os mecanismos de freios previstos no título constitucional que versa sobre organização do Poderes consubstanciam instrumentos indispensáveis para a manutenção da harmonia e independência entre os Poderes e representam a intenção constituinte pela opção de desconcentração de poder e garantia da liberdade política do cidadão.

Porém, essa atuação por meio de medidas de freios está inserida na sistemática de desconcentração de poder para manutenção da harmonia e independência do exercício das atribuições constitucionais das funções Executiva, Legislativa e Judiciária. Contudo, existe um outro parâmetro de desconcentração do poder que pode ser percebível, tendo em vista os estudo de casos trazidos na primeira parte do trabalho, a partir da atuação do Supremo Tribunal Federal e do Poder Legislativo. Ambos atuaram, conforme visto da dinâmica dos trabalhos realizados por essas duas instituições, no sentido de evitar a concentração de poder em determinada unidade federativa. Assim, com fundamento nas previsões constitucionais sobre a organização do Estado, tanto os pronunciamentos do Pleno do Supremo Tribunal Federal, em controle de constitucionalidade, quanto a atuação do Poder Legislativo de alteração substancial de medidas previstas em Medidas Provisórias convertida em Lei, visaram a desconcentração do poder também no âmbito da atividade dos entes federados e enfatizaram o caráter federativo cooperativo da República brasileira.

Assim, a importância da desconcentração de poder pode ser aferida, diante do estudos desses casos, em duas concepções. A concepção de concentração de poder que pode romper com a harmonia e independência entre os Poderes e a concepção de concentração de poder que pode romper com as bases do Federalismo.

No que tange a possibilidade de atuação que enseje concentração de poder na sistemática de organização do Poderes, o trabalho abordou duas possíveis situações de atuações em sobreposição. A primeira situação diz respeito às hipóteses expressa e excepcionalmente determinadas pelo constituinte. A segunda, se refere à possibilidades de sobreposição de atividades não previstas pelo constituinte e que estão relacionadas à prestação da tutela jurisdicional do Supremo Tribunal Federal em Políticas Públicas e ao argumento de concretização e efetivação de direitos fundamentais. Na primeira hipótese, prevista pelo constituinte, existem os mecanismos de controles. Na segunda,

não prevista mas possível, não existem mecanismos de controle e, dessa forma, são hipóteses de atuação que podem ensejar desequilíbrio na harmonia e independência entre os Poderes.

Conforme referido na segunda parte deste trabalho, denota-se das disposições constitucionais que o ato jurisdicional, ao que importa ao estudo aqui proposto, é o único ato típico de Poder que não está submetido a controle por Poder diverso. Além disso, também ficou explicitado na segunda parte este trabalho que o constituinte não previu atuação do Supremo Tribunal Federal que, no exercício de suas atividade típica, ensejasse sobreposição de atividade de outro Poder.

A partir dessas duas constatações e a partir da consideração de que a interpretação constitucional abre margem para uma atuação mais ativa do Supremo Tribunal Federal para concretização e efetivação de normas constitucionais o que, em tese, no âmbito de Políticas Públicas poderia ensejar uma atuação do Poder Judiciário que substituísse atividade típica do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, o trabalho apresentou pontualmente aspectos de teorias que sustentariam essa margem de atuação mais ativa para demonstrar que, em que pese a importância de que a interpretação constitucional gere parâmetros ampliados de conformação da situação constitucional para padrões de mais efetividade e concretude, não há desconsideração, por essas teorias, dos fundamentos que servem de alicerce para a democracia entre os quais se insere a harmonia e independência entre os Poderes. Ou seja, mesmo no âmbito das teorias sobre concretização e efetivação de direitos o limite referente ao respeito à harmonia e independência entre os Poderes é observado.

Assim, o Supremo Tribunal Federal ao ser autorizado, pela interpretação constitucional, a elevar os padrões de efetivação e concretização do texto constitucional, esta autorização de elevação de padrão está circunscrita aos fundamentos que sustentam a democracia. Considerando que a harmonia e independência entre Poderes é princípio fundamental da República Federativa do Brasil e garantia da liberdade política do cidadão, considerando, ainda, que o constituinte não previu mecanismos de controle do ato jurisdicional pelos demais Poderes e considerando que o constituinte não previu atos de sobreposição pelo Supremo Tribunal Federal em relação a outro Poder, eventual atuação da Corte que avance nas atribuições dos demais Poderes pode ser vista como um exercício aos extremos de sua prerrogativa e, em tese, pode gerar um desequilíbrio ao fundamento da harmonia e independência entre os Poderes porquanto estaria agindo em situação não prevista pelo constituinte, não submetida a mecanismos de

controle e, dessa feita, estaria a ensejar concentração de poder não prevista e almejada pelo constituinte.

Alguns estudos apontam que o exercícios de prerrogativas ao limites por qualquer dos Poderes da República podem ensejar rompimentos das bases democráticas.

No entanto, essa possível tensão a ser causada por uma atuação mais ativa do Supremo Tribunal Federal não se verificou nos casos expostos neste trabalho. A atuação dos Poderes ocorreu nos moldes preconizados pela Constituição da República e a Política Pública recebeu contornos provenientes de multiplicidade de atores e fatores sociais e econômicos. A atuação do Supremo Tribunal Federal, por sua vez, trouxe segurança jurídica à execução da Política Pública de combate à pandemia.

Por fim, a retrospectiva das abordagem de trabalho do Poder Executivo Federal, do Poder Legislativo Federal e do Supremo Tribunal Federal nos casos selecionados retorna, como resultado dos parâmetros apreendidos do sistema jurídico, que existe compatibilidade entre a prestação de tutela jurisdicional mais ativa do Supremo Tribunal Federal em processos de controle concentrado de constitucionalidade de Políticas Públicas com a harmonia e a independência entre os Poderes e que essa compatibilização se verificou nos casos citados no início do trabalho.

Referências

ACEMOGLU Daron; ROBINSON James. Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Eslsevier editora, 2012

ALEXY Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 5ª edição alemã. São Paulo: Malheiros editores, 2008

ALEXY Robert. Teoria discursiva do direito. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense Universitária, 2014

AMARAL JÚNIOR José Levi Mello do. O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função dos parlamentares na democracia contemporânea. Revista de informação legislativa. Brasília a. 42 n. 168 out/dez. 2005

AMARAL JÚNIOR José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do Livro XI de "O espírito das leis". Fornecido pelo professor.

ARENDT, Hannah. A crise da república. Editora: perspectiva. 3ª edição, 2ª reimpressão, 2019

ARISTÓTELES. A política. Bauru, SP: Edipro, 1995

ÁVILA Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a «ciência do direito» e o «direito da ciência». Número 17 - janeiro/fevereiro/março de 2009 - Salvador - Bahia - Brasil - INSS 1981-187X . Revista eletrônica de direito do estado

ÁVILA Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 14ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013

BARROSO Luís Roberto; BARCELLOS Ana Paula. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Revista da Emerj, v. 6, n. 23, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Countermajoritarian, Representative, and Enlightened: The roles of constitutional tribunals in contemporary democracies. Revista Direito e Práxis, Ahead of print, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2179-89662018000402171&script=sci_abstract Acesso em 30 out. 2020. DOI: 10.1590/2179-8966/2017/30806.

BARROSO Luís Roberto; MELLO Patrícia Perrone Campos. A república que ainda não foi: trinta anos da Constituição de 1988 na visão da escola de direito constitucional

da UERJ. 1ª Edição. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Artigo de: BARCELLOS Ana Paula de. 30 anos da Constituição de 1988: direitos fundamentais, políticas públicas e novas questões

BARROSO, Luís Roberto. Grandes transformações do direito contemporâneo e o pensamento de Robert Alexy. In Luís Roberto Barroso, um outro país: transformação no direito, na ética e na agenda do Brasil, 2018

BARROSO Luís Roberto. Os papéis das Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais nas democracias contemporâneas. In Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2019

BRANDÃO Rodrigo. Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 05.10.1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 dez.2020.

BRASIL. Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm. Acesso em 26 jan 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 926, de 20 de março de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm. Acesso em 26 jan 2021.

BRASIL. Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm. Acesso em 26 jan 2021.

BRITTO Carlos Ayres. Anais VI conferência dos Advogados do Distrito Federal: constituição, estado e direito. Brasíla: OAB/DF, 2008

BRITTO Carlos Ayres. O humanismo como categoria constitucional. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões para um conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006

DAHL Robert A. Sobre a democracia. Brasília: Editora UNB, 2001

DWORKIN Ronald. Equality, democracy, and constitution: we the people in court. Alberta law review vol XXVIII, nº2. Heinonline citation 28 alta. L. ver. 324 1989-1990

DWORKIN, Ronald. O império do direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003

ELY, John Hart. Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. São Paulo: Marins fontes, 2016

FIGUEIREDO Argelina Cheibub. LIMONGI Fernando. Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. 2ª Edição. São Paulo: editora FGV, 2001

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalvez. Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Notas sobre o direito constitucional pós-moderno, em particular sobre certo neoconstitucionalismo à brasileira. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 250, p. 151-167, jan. 2009. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4141/2923>. Acesso em: 30 Out. 2020. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v250.2009.4141.

GALVÃO Jorge Octávio Lavocat. O neoconstitucionalismo e o fim do Estado de Direito. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2012.

GARGARELLA Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. Revista Argentina de Teoria Jurídica. Volume 14, dezembro 2013. Universidade Torcuato Di Tella.

GARGARELLA Roberto. In NETO Claúdio Pereira de Souza Neto; SARMENTO Daniel, coordenadores. Democracia Deliberativa e o papel dos juízes diante dos direitos sociais. Direitos Sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 4. ed.

GUEDES Jefferson Carús. Brevíssimas notas sobre a história do direito e da justiça no Brasil. Confluências, vol. 13, n. 2, Niterói: PPGSD-UFF, novembro de 2012, pg 37 a 54. ISSN 1678-7145

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição: die normative kraft der verfassung. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HORBACH Carlos Bastide. A nova roupa do direito constitucional: neo-constitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos. Revista dos Tribunais. Vol 859/2007 p. 81-91. Maio/2007. DTR\2007\339

ZANETI JUNIOR Hermes. In GRINOVER Ada Pelegrini; WATANABE Kazuo. O controle jurisdicional de políticas públicas. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. 1ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

KOZICKI, Katya; PUGLIESE William. O conceito de direito em Hart. Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo I: teoria geral e filosofia do direito. Coords. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro Gonzaga, André Luiz Freire - São Paulo: Pontificia Universidade Catótica de São Paulo, 2017

KRELL Andreas J. Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os descaminhos de um direito constitucional "comparado". Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LEVITSKY Steven; ZIBLATT Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LISBOA Carolina Cardoso Guimarães. Normas constitucionais não escritas: costumes e convenções da constituição. Faculdade de Direito da USP. São Paulo, 2012.

MENDES Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação dos poderes e deliberação. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. Tese apresentada ao Departamento de ciência política da faculdade de filosofia, letras e ciências humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciência Política. São Paulo, 2008.

MADISON James; HAMILTON Alexander; JAY, John. O federalista n. 51, 6 de fevereiro de 1978.

MAUS Ingeborg. O direito e a política: teoria da democracia. Belo Horizonte: Del Rey, 2009

MONTESQUIEU. Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes/Montesquieu; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota - 9. ed. 4. tiragem - São Paulo: Saraiva, 2016.

MULLER, Pierre. Las políticas públicas. Editora: Universidad Externado de Colombia, 2002.

MULLER, Pierre, Les politiques publiques. Presses Universitaires de France, « Que sais-je ? », 2009, 128 pages. ISBN : 9782130575924. URL : https://www.cairn.info/les-politiques-publiques--9782130575924.htm

PEREIRA Rodolfo Viana. Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang Sarlet. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARMENTO Daniel. Filosofia e teoria constitucional contemporânea. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SARMENTO Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. Http://www.editoraforum.com.br/sist/conteudo/lista_conteudo.asp?FIDT_CONTEUDO=56993.

SILVA, José Afonso da. Comentários contextual à constituição, 6ª edição, 2009.

SILVEIRA Daniel Barile da. Patrimonialismo e burocracia: uma análise sobre o Poder Judiciário na formação do Estado Brasileiro. Dissertação de Mestrado. UNB. Brasilia 2006

SOUZA Celina. Elites ou lobbies: quem formula as políticas públicas brasileiras. Revista Brasileira de Ciencias Sociais. Vol 16. nº 46. junho/2001

SOUZA NETO Claudio Pereira de. In NETO Claudio Pereira de Souza; SARMENTO Daniel, coordenadores. Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie. Rio de Janeiro: Lumen Jures, 2008

SOUZA NETO Claudio Pereira de. Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática. Rio de Janeiro: Renovar, 2002

SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. Estudios Plíticos ISSN 0121-5167 n. 33, Medelin, julio-diciembre de 2008.

WALDO Dwight. O estudo da administração pública. 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971

WALDRON Jeremy. Derecho y Desacuerdos. Madri: Marcial pons, ediciones jurídicas y sociales, S.A., 2005

WALDRON Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. The Yale Law Journal

WALDRON, Jeremy. A dignidade da legislação. São Paulo: Martins Fortes, 2003

ANEXO I – Organização do Estado

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672) III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672) X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.	Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Vide ADPF 672) XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.	Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672) III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

ANEXO II – Organização dos Poderes

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; VI - mudar temporariamente sua sede; VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)	Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; III - elaborar seu regimento interno; IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.	Art. 52Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99) II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de: a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) Presidente e diretores do banco central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;	Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: I - nomear e exonerar os Ministros de Estado; II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente; VI – dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.		V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; XII - elaborar seu regimento interno;	X - decretar e executar a intervenção federal; XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias; XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei; XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99) XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei; XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União; XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União; XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

		XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII. XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)	XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior; XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei; XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62; XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

ANEXO III - Tabela comparativa de alteração da lei n. 13.979/2020 Até 07/11/2020

Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo	**Aprovado pelo Congresso**	**Lei 13.979 em 10/10/2020**
Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus **responsável pelo surto de 2019.**	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. § 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade. § 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.	Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus **responsável pelo surto de 2019.** § 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade. § 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei. **§ 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.**	Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. § 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade. § 2º Ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre a duração da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei. § 3º O prazo de que trata o § 2º deste artigo não poderá ser superior ao declarado pela Organização Mundial de Saúde.
Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - isolamento - separação de pessoas doentes ou contaminadas ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e II - quarentena - restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes ou de bagagens, contêineres, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus. Parágrafo único. As definições estabelecidas pelo Artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, aplicam-se ao disposto nesta Lei, no que couber.	Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I – isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e II – quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, **animais,** meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus. Parágrafo único. As definições estabelecidas pelo Artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, aplicam-se ao disposto nesta Lei, no que couber.	Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se: I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e II - quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus. Parágrafo único. As definições estabelecidas pelo Artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, aplicam-se ao disposto nesta Lei, no que couber.

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, dentre outras, as seguintes medidas: I - isolamento; II - quarentena; III - determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País por rodovias, portos ou aeroportos; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento de indenização justa posteriormente; e VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa, desde que: a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e b) previstos em ato do Ministério da Saúde. § 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. § 2º Ficam assegurados aos cidadãos afetados pelas medidas previstas neste artigo: I - o direito de ser informado permanentemente sobre o seu estado de saúde; e II - o direito de receber tratamento gratuito. § 3º Será considerada falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo. § 4º Os cidadãos deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, cujo descumprimento acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei. § 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde: I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos inciso I e II do caput; e II - concederá a autorização a que se refere o inciso VIII do caput. § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Justiça e Segurança Pública disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput. § 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:	Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: I - isolamento; II - quarentena; III - determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, **conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa),** por rodovias, portos ou aeroportos; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento **posterior** de indenização justa; e VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e b) previstos em ato do Ministério da Saúde. § 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. § 2º Ficam assegurados **às pessoas** afetadas pelas medidas previstas neste artigo: I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde **e a assistência à família conforme regulamento**; II - o direito de receberem tratamento gratuito; III – **o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.** § 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo. § 4º **As pessoas** deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei. § 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde:	Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) I - isolamento; II - quarentena; III - determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;

I - pelo Ministério da Saúde; II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput; ou III - pelos gestores locais de saúde nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput.	I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do caput deste artigo; e II - concederá a autorização a que se refere o inciso VIII do caput deste artigo. § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Justiça e Segurança Pública disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput deste artigo. § 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: I - pelo Ministério da Saúde; II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo; ou III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do caput deste artigo.	VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) (Vide ADI 6343) VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) a) entrada e saída do País; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020) a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)

		1. Food and Drug Administration (FDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020) 2. European Medicines Agency (EMA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020) 3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020) 4. National Medical Products Administration (NMPA); (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020) b) previstos em ato do Ministério da Saúde. b) (revogada). (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020) § 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. § 2º Ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo: I - o direito de serem informadas permanentemente sobre o seu estado de saúde e a assistência à família conforme regulamento; II - o direito de receberem tratamento gratuito; III - o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, conforme preconiza o Artigo 3 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. § 3º Será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das medidas previstas neste artigo.

		§ 4º As pessoas deverão sujeitar-se ao cumprimento das medidas previstas neste artigo, e o descumprimento delas acarretará responsabilização, nos termos previstos em lei. § 5º Ato do Ministro de Estado da Saúde: I - disporá sobre as condições e os prazos aplicáveis às medidas previstas nos incisos I e II do **caput** deste artigo; e II - concederá a autorização a que se refere o inciso VIII do **caput** deste artigo. II – (revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020) § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Justiça e Segurança Pública disporá sobre a medida prevista no inciso VI do **caput** deste artigo. § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do caput. (Redação dada pela Medida Provisória nº 927, de 2020) (Vide ADI 6343) (Vigência encerrada) § 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos. (Incluído pela Medida Provisória nº 927, de 2020) (Vigência encerrada) § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde e da Justiça e Segurança Pública disporá sobre a medida prevista no inciso VI do **caput** deste artigo. § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) § 6º-B. As medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo deverão ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		I – da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em relação à entrada e saída do País e à locomoção interestadual; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) II – do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, em relação à locomoção intermunicipal. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 6º-C. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 6º-D. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas: § 7º-A. A autorização de que trata o inciso VIII do **caput** deste artigo deverá ser concedida pela Anvisa em até 72 (setenta e duas) horas após a submissão do pedido à Agência, dispensada a autorização de qualquer outro órgão da administração pública direta ou indireta para os produtos que especifica, sendo concedida automaticamente caso esgotado o prazo sem manifestação. Promulgação partes vetadas I - pelo Ministério da Saúde; I – pelo Ministério da Saúde, exceto a constante do inciso VIII do **caput** deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020) II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do **caput** deste artigo; ou II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V e VI do **caput** deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020) (Vide ADI 6343) II – pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, III-A, V e VI do **caput** deste artigo; (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do **caput** deste artigo.

		IV – pela Anvisa, na hipótese do inciso VIII do **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020) § 7º-A. (VETADO). § 7º-A. A autorização de que trata o inciso VIII do **caput** deste artigo deverá ser concedida pela Anvisa em até 72 (setenta e duas) horas após a submissão do pedido à Agência, dispensada a autorização de qualquer outro órgão da administração pública direta ou indireta para os produtos que especifica, sendo concedida automaticamente caso esgotado o prazo sem manifestação. Promulgação partes vetadas (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020) § 7º-B. O médico que prescrever ou ministrar medicamento cuja importação ou distribuição tenha sido autorizada na forma do inciso VIII do **caput** deste artigo deverá informar ao paciente ou ao seu representante legal que o produto ainda não tem registro na Anvisa e foi liberado por ter sido registrado por autoridade sanitária estrangeira. (Incluído pela Lei nº 14.006, de 2020) § 7º-C Os serviços públicos e atividades essenciais, cujo funcionamento deverá ser resguardado quando adotadas as medidas previstas neste artigo, incluem os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, a crianças, a adolescentes, a pessoas idosas e a pessoas com deficiência vítimas de crimes tipificados na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). (Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020) § 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

		§ 8º Na ausência da adoção de medidas de que trata o inciso II do § 7º deste artigo, ou até sua superveniência, prevalecerão as determinações: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) I – do Ministério da Saúde em relação aos incisos I, II, III, IV, V e VII do **caput** deste artigo; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) II – do ato conjunto de que trata o § 6º em relação às medidas previstas no inciso VI do **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 9º A adoção das medidas previstas neste artigo deverá resguardar o abastecimento de produtos e o exercício e o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, assim definidos em decreto da respectiva autoridade federativa. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do **caput**, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do **caput**, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 11. É vedada a restrição à ação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e de atividades essenciais, definidos conforme previsto no § 9º deste artigo, e as cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 3º-A. É obrigatório manter boca e nariz cobertos por máscara de proteção individual, conforme a legislação sanitária e na forma de regulamentação estabelecida pelo Poder Executivo federal, para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos coletivos, bem como em: (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) (Vide ADPF 714) I – veículos de transporte remunerado privado individual de passageiros por aplicativo ou por meio de táxis; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) II – ônibus, aeronaves ou embarcações de uso coletivo fretados; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) III - estabelecimentos comerciais e industriais, templos religiosos, estabelecimentos de ensino e demais locais fechados em que haja reunião de pessoas. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas (Vide ADPF 714) § 1º O descumprimento da obrigação prevista no**caput**deste artigo acarretará a imposição de multa definida e regulamentada pelo ente federado competente, devendo ser consideradas como circunstâncias agravantes na gradação da penalidade: (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas

		I - ser o infrator reincidente; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) II - ter a infração ocorrido em ambiente fechado. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 2º A definição e a regulamentação referidas no § 1º deste artigo serão efetuadas por decreto ou por ato administrativo do respectivo Poder Executivo, que estabelecerá as autoridades responsáveis pela fiscalização da obrigação prevista no**caput**e pelo recolhimento da multa prevista no § 1º deste artigo (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas § 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 5º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 6º Em nenhuma hipótese será exigível a cobrança da multa pelo descumprimento da obrigação prevista no**caput**deste artigo às populações vulneráveis economicamente. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas § 7º A obrigação prevista no **caput** deste artigo será dispensada no caso de pessoas com transtorno do espectro autista, com deficiência intelectual, com deficiências sensoriais ou com quaisquer outras deficiências que as impeçam de fazer o uso adequado de máscara de proteção facial, conforme declaração médica, que poderá ser obtida por meio digital, bem como no caso de crianças com menos de 3 (três) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 8º As máscaras a que se refere o **caput** deste artigo podem ser artesanais ou industriais. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)

		Art. 3º-B. Os estabelecimentos em funcionamento durante a pandemia da Covid-19 são obrigados a fornecer gratuitamente a seus funcionários e colaboradores máscaras de proteção individual, ainda que de fabricação artesanal, sem prejuízo de outros equipamentos de proteção individual estabelecidos pelas normas de segurança e saúde do trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas (Vide ADPF 715) § 1º O descumprimento da obrigação prevista no**caput**deste artigo acarretará a imposição de multa definida e regulamentada pelos entes federados, observadas na gradação da penalidade: (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) I - a reincidência do infrator; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) II - a ocorrência da infração em ambiente fechado, hipótese que será considerada como circunstância agravante; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) III - a capacidade econômica do infrator. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 2º O disposto no § 1º deste artigo será regulamentado por decreto ou por ato administrativo do respectivo Poder Executivo, que estabelecerá as autoridades responsáveis pela fiscalização da obrigação prevista no**caput**e pelo recolhimento da multa prevista no § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas § 3º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 4º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)

		§ 5º Os órgãos, entidades e estabelecimentos a que se refere este artigo deverão afixar cartazes informativos sobre a forma de uso correto de máscaras e o número máximo de pessoas permitidas ao mesmo tempo dentro do estabelecimento, nos termos de regulamento. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) § 6º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) 'Art. 3º-C. As multas previstas no § 1º do art. 3º-A e no § 1º do art. 3º-B desta Lei somente serão aplicadas na ausência de normas estaduais ou municipais que estabeleçam multa com hipótese de incidência igual ou semelhante. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas 'Art. 3º-D. Os valores recolhidos das multas previstas no § 1º do art. 3º-A e no § 1º do art. 3º-B desta Lei deverão ser utilizados obrigatoriamente em ações e serviços de saúde. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas Parágrafo único. Os valores recolhidos deverão ser informados em portais de transparência ou, na falta destes, em outro meio de publicidade, para fins de prestação de contas.' Art. 3º-E. É garantido o atendimento preferencial em estabelecimentos de saúde aos profissionais de saúde e aos profissionais da segurança pública, integrantes dos órgãos previstos no art. 144 da Constituição Federal, diagnosticados com a Covid-19, respeitados os protocolos nacionais de atendimento médico. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Art. 3º-F. É obrigatório o uso de máscaras de proteção individual nos estabelecimentos prisionais e nos estabelecimentos de cumprimento de medidas socioeducativas, observado o disposto no **caput** do art. 3º-B desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) (Vide ADPF 718)

		Art. 3º-G. As concessionárias e empresas de transporte público deverão atuar em colaboração com o poder público na fiscalização do cumprimento das normas de utilização obrigatória de máscaras de proteção individual, podendo inclusive vedar, nos terminais e meios de transporte por elas operados, a entrada de passageiros em desacordo com as normas estabelecidas pelo respectivo poder concedente. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Parágrafo único. O poder público concedente regulamentará o disposto neste artigo, inclusive em relação ao estabelecimento de multas pelo seu descumprimento. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Art. 3º-H. Os órgãos e entidades públicos, por si, por suas empresas, concessionárias ou permissionárias ou por qualquer outra forma de empreendimento, bem como o setor privado de bens e serviços, deverão adotar medidas de prevenção à proliferação de doenças, como a assepsia de locais de circulação de pessoas e do interior de veículos de toda natureza usados em serviço e a disponibilização aos usuários de produtos higienizantes e saneantes. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Parágrafo único. Incorrerá em multa, a ser definida e regulamentada pelo Poder Executivo do ente federado competente, o estabelecimento autorizado a funcionar durante a pandemia da Covid-19 que deixar de disponibilizar álcool em gel a 70% (setenta por cento) em locais próximos a suas entradas, elevadores e escadas rolantes. (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Promulgação partes vetadas Art. 3º-I. (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020) Art. 3º-J Durante a emergência de saúde pública decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, o poder público e os empregadores ou contratantes adotarão, imediatamente, medidas para preservar a saúde e a vida de todos os profissionais considerados essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública. (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020)

		§ 1º Para efeitos do disposto no **caput** deste artigo, são considerados profissionais essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública: (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) I - médicos; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) II - enfermeiros; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) III - fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, fonoaudiólogos e profissionais envolvidos nos processos de habilitação e reabilitação; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) IV - psicólogos; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) V - assistentes sociais; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) VI - policiais federais, civis, militares, penais, rodoviários e ferroviários e membros das Forças Armadas; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) VII - agentes socioeducativos, agentes de segurança de trânsito e agentes de segurança privada; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) VIII - brigadistas e bombeiros civis e militares; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) IX - vigilantes que trabalham em unidades públicas e privadas de saúde; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) X - assistentes administrativos que atuam no cadastro de pacientes em unidades de saúde; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XI - agentes de fiscalização; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XII - agentes comunitários de saúde; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XIII - agentes de combate às endemias; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XIV - técnicos e auxiliares de enfermagem; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020)

		XV - técnicos, tecnólogos e auxiliares em radiologia e operadores de aparelhos de tomografia computadorizada e de ressonância nuclear magnética; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XVI - maqueiros, maqueiros de ambulância e padioleiros; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XVII - cuidadores e atendentes de pessoas com deficiência, de pessoas idosas ou de pessoas com doenças raras; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XVIII - biólogos, biomédicos e técnicos em análises clínicas; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XIX - médicos-veterinários; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XX - coveiros, atendentes funerários, motoristas funerários, auxiliares funerários e demais trabalhadores de serviços funerários e de autópsias; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXI - profissionais de limpeza; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXII - profissionais que trabalham na cadeia de produção de alimentos e bebidas, incluídos os insumos; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXIII - farmacêuticos, bioquímicos e técnicos em farmácia; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXIV - cirurgiões-dentistas, técnicos em saúde bucal e auxiliares em saúde bucal; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXV - aeronautas, aeroviários e controladores de voo; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXVI - motoristas de ambulância; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXVII - guardas municipais; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020)

		XXVIII - profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas); (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXIX - servidores públicos que trabalham na área da saúde, inclusive em funções administrativas; (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) XXX - outros profissionais que trabalhem ou sejam convocados a trabalhar nas unidades de saúde durante o período de isolamento social ou que tenham contato com pessoas ou com materiais que ofereçam risco de contaminação pelo novo coronavírus. (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) § 2º O poder público e os empregadores ou contratantes fornecerão, gratuitamente, os equipamentos de proteção individual (EPIs) recomendados pela Anvisa aos profissionais relacionados no § 1º deste artigo que estiverem em atividade e em contato direto com portadores ou possíveis portadores do novo coronavírus, considerados os protocolos indicados para cada situação. (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) § 3º Os profissionais essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública que estiverem em contato direto com portadores ou possíveis portadores do novo coronavírus terão prioridade para fazer testes de diagnóstico da Covid-19 e serão tempestivamente tratados e orientados sobre sua condição de saúde e sobre sua aptidão para retornar ao trabalho. (Incluído pela Lei nº 14.023, de 2020) Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

		Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) § 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. § 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. § 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com o nome do contratado, o número de sua inscrição na Secretaria da Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações: (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020) I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) VI - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020) § 3º Excepcionalmente, será possível a contratação de fornecedora de bens, serviços e insumos de empresas que estejam com inidoneidade declarada ou com o direito de participar de licitação ou contratar com o Poder Público suspenso, quando se tratar, comprovadamente, de única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 3º Na situação excepcional de, comprovadamente, haver uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível a sua contratação, independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 3º-A. No caso de que trata o § 3º deste artigo, é obrigatória a prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que não poderá exceder a 10% (dez por cento) do valor do contrato. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 4º Na hipótese de dispensa de licitação de que trata o **caput**, quando se tratar de compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade, o sistema de registro de preços, de que trata o inciso II do **caput** do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderá ser utilizado. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, de 2020) (Vigência Encerrada)

		§ 5º Na hipótese de inexistência de regulamento específico, o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal sobre registro de preços. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, de 2020) (Vigência Encerrada) § 6º O órgão ou entidade gerenciador da compra estabelecerá prazo, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, entre dois e quatro dias úteis, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços nos termos do disposto no § 4º e no § 5º. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, de 2020) (Vigência Encerrada) § 4º Na hipótese de dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo, quando se tratar de compra ou de contratação por mais de um órgão ou entidade, poderá ser utilizado o sistema de registro de preços, previsto no inciso II do **caput** do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020) § 5º Nas situações abrangidas pelo § 4º deste artigo, o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal sobre registro de preços se não houver regulamento que lhe seja especificamente aplicável. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020) § 6º O órgão ou entidade gerenciador da compra estabelecerá prazo entre 2 (dois) e 8 (oito) dias úteis, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços realizado nos termos dos §§ 4º e 5º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020) § 7º O disposto nos §§ 2º e 3º do art. 4º-E desta Lei não se aplica a sistema de registro de preços fundamentado nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020)
		§ 8º Nas contratações celebradas após 30 (trinta) dias da assinatura da ata de registro de preços, a estimativa de preços será refeita, com o intuito de verificar se os preços registrados permanecem compatíveis com os praticados no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública, nos termos do inciso VI do § 1º do art. 4º-E desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020)

Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. Parágrafo único. A dispensa de licitação a que se refere o caput é temporária e se aplica apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.	Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. **§ 1º** A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição**.	Art. 4º-A A aquisição de bens e a contratação de serviços a que se refere o **caput** do art. 4º não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 4º-A. A aquisição ou contratação de bens e serviços, inclusive de engenharia, a que se refere o **caput** do art. 4º desta Lei, não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e de funcionamento do objeto contratado. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) I - ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 4º-B. Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se comprovadas as condições de: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) I – ocorrência de situação de emergência; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 4º-C. Para a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 4º-D O Gerenciamento de Riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 4º-D. O gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o **caput** conterá: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) I - declaração do objeto; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

		II - fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) III - descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) IV - requisitos da contratação; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) V - critérios de medição e pagamento; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) VI - estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) VII - adequação orçamentária. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do **caput**. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do **caput** não impedem a contratação pelo Poder Público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, hipótese em que deverá haver justificativa nos autos. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

		Art. 4º-E. Nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no **caput** deste artigo conterá: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) I – declaração do objeto; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) II – fundamentação simplificada da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) III – descrição resumida da solução apresentada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) IV – requisitos da contratação; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) V – critérios de medição e de pagamento; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) a) Portal de Compras do Governo Federal; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) b) pesquisa publicada em mídia especializada; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) c) sites especializados ou de domínio amplo; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) d) contratações similares de outros entes públicos; ou (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) VII – adequação orçamentária. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 3º Os preços obtidos a partir da estimativa de que trata o inciso VI do § 1º deste artigo não impedem a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas as seguintes condições: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 4º-F Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 4º-F. Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou de prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal ou, ainda, o cumprimento de 1 (um) ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 1º Quando o prazo original de que trata o **caput** for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o **caput**. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) § 4º As licitações de que trata o **caput** realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, de 2020) (Vigência Encerrada) Art. 4º-G. Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 1º Quando o prazo original de que trata o **caput** deste artigo for número ímpar, este será arredondado para o número inteiro antecedente. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 2º Os recursos dos procedimentos licitatórios somente terão efeito devolutivo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		§ 3º Fica dispensada a realização de audiência pública a que se refere o art. 39 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para as licitações de que trata o **caput** deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) § 4º As licitações de que trata o **caput** deste artigo realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais e observarão o disposto em regulamento editado pelo Poder Executivo federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14065, de 2020) Art. 4º-H Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até seis meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de emergência de saúde pública. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 4º-H. Os contratos regidos por esta Lei terão prazo de duração de até 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, respeitados os prazos pactuados. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 4º-I Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado, em até cinquenta por cento do valor inicial atualizado do contrato. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 4º-I. Para os contratos decorrentes dos procedimentos previstos nesta Lei, a administração pública poderá prever que os contratados fiquem obrigados a aceitar, nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		Art. 4º-J. Os órgãos e entidades da administração pública federal poderão aderir a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal em procedimentos realizados nos termos desta Lei, até o limite, por órgão ou entidade, de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020) Parágrafo único. As contratações decorrentes das adesões à ata de registro de preços de que trata o **caput** deste artigo não poderão exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020) Art. 4º-K. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020) Parágrafo único. Os tribunais de contas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas desta Lei, inclusive por meio de respostas a consultas. (Incluído pela Lei nº 14065, de 2020)

Art. 5º É dever de toda pessoa natural no território brasileiro a comunicação imediata às autoridades sanitárias de: I - possíveis contatos com agentes infecciosos do coronavírus; II - circulação em áreas consideradas como regiões de contaminação pelo coronavírus; ou **III - manifestação de sintomas considerados característicos do adoecimento pelo coronavírus.**	Art. 5º Toda pessoa **colaborará com as autoridades sanitárias na comunicação imediata de:** I - possíveis contatos com agentes infecciosos do coronavírus; II - circulação em áreas consideradas como regiões de contaminação pelo coronavírus.	Art. 5º Toda pessoa colaborará com as autoridades sanitárias na comunicação imediata de: I - possíveis contatos com agentes infecciosos do coronavírus; II - circulação em áreas consideradas como regiões de contaminação pelo coronavírus. Art. 5º-A Enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019: (Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020) I - os prazos processuais, a apreciação de matérias, o atendimento às partes e a concessão de medidas protetivas que tenham relação com atos de violência doméstica e familiar cometidos contra mulheres, crianças, adolescentes, pessoas idosas e pessoas com deficiência serão mantidos, sem suspensão; (Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020) II - o registro da ocorrência de violência doméstica e familiar contra a mulher e de crimes cometidos contra criança, adolescente, pessoa idosa ou pessoa com deficiência poderá ser realizado por meio eletrônico ou por meio de número de telefone de emergência designado para tal fim pelos órgãos de segurança pública; (Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020) Parágrafo único. Os processos de que trata o inciso I do **caput** deste artigo serão considerados de natureza urgente. (Incluído pela Lei nº 14.022, de 2020) Art. 5º-B. O receituário médico ou odontológico de medicamentos sujeitos a prescrição e de uso contínuo será válido pelo menos enquanto perdurarem as medidas de isolamento para contenção do surto da Covid-19 . (Incluído pela Lei nº 14.028, de 2020) § 1º O disposto no **caput** não se aplica ao receituário de medicamentos sujeitos ao controle sanitário especial, que seguirá a regulamentação da Anvisa. (Incluído pela Lei nº 14.028, de 2020)
		§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei nº 14.028, de 2020)

Art. 6º É obrigatório o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pelo coronavírus com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação. Parágrafo único. A obrigação a que se refere o caput se estende às pessoas jurídicas de direito privado quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária.	Art. 6º É obrigatório o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pelo coronavírus, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação. § 1º A obrigação a que se refere o caput deste artigo estende-se às pessoas jurídicas de direito privado quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária. **§ 2º O Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais.**	Art. 6º É obrigatório o compartilhamento entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal de dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pelo coronavírus, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação. § 1º A obrigação a que se refere o **caput** deste artigo estende-se às pessoas jurídicas de direito privado quando os dados forem solicitados por autoridade sanitária. § 2º O Ministério da Saúde manterá dados públicos e atualizados sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais. Art. 6º-A Ficam estabelecidos os seguintes limites para a concessão de suprimento de fundos e por item de despesa, para as aquisições e contratações a que se refere o **caput** do art. 4º, quando a movimentação for realizada por meio de Cartão de Pagamento do Governo: (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) I - na execução de serviços de engenharia, o valor estabelecido na alínea "a" do inciso I do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) II - nas compras em geral e outros serviços, o valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 1993. (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 6º-A. Para a concessão de suprimento de fundos e por item de despesa, e para as aquisições e as contratações a que se refere o **caput** do art. 4º desta Lei, quando a movimentação for realizada por meio de Cartão de Pagamento do Governo, ficam estabelecidos os seguintes limites: (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) I – na execução de serviços de engenharia, o valor estabelecido na alínea "a" do inciso I do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020)

		II – nas compras em geral e em outros serviços, o valor estabelecido na alínea "a" do inciso II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. (Incluído pela Lei nº 14.035, de 2020) Art. 6º-B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vide ADI nº 6347) (Vide ADI nº 6351) (Vide ADI 6353) (Vigência encerrada) § 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de: (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) § 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) § 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada)

		§ 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.(Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) § 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) Art. 6º-C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) Parágrafo único. Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.112, de 1990, na Lei nº 9.873, de 1999, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas demais normas aplicáveis a empregados públicos. (Incluído pela Medida Provisória nº 928, de 2020) (Vigência encerrada) Art. 6º-D Fica suspenso o transcurso dos prazos prescricionais para aplicação de sanções administrativas previstas na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e na Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Incluído pela Medida Provisória nº 951, de 2020)
Art. 7º O Ministério da Saúde editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei.	Art. 7º O Ministério da Saúde editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei.	Art. 7º O Ministério da Saúde editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei.
	Art. 8º **Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019.**	Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência internacional pelo coronavírus responsável pelo surto de 2019. Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto estiver vigente o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, observado o disposto no art. 4º-H desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.035, de 2020)
Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.