

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO JOSÉ ANTÔNIO DIAS TOFFOLI,  
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**URGENTE**

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES (CNT)**, ente constitucionalmente legitimado, neste ato representado pelo seu Presidente VANDER FRANCISCO COSTA, inscrito no CPF sob o nº 435.094.446-4, portador do RG nº 752.302 SSP/MG, com endereço ao SAUS, Quadra 1, Bloco J, Entradas 10 e 20, Ed. Clésio Andrade – CEP nº 70070-944, Brasília-DF, vem, respeitosamente, por seus advogados signatários, com fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição da República c/c o art. 1º da Lei n. 9.882/99 propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL,  
COM PEDIDO DE MEDIDA LIMINAR**

contra os decretos Estaduais e Municipais que, de forma inconstitucional, violam os preceitos fundamentais sensíveis impressos na Constituição da República, ao determinar o fechamento de fronteiras locais como forma de contenção da pandemia da Covid-19, com base nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir delineados.

**I – DO CONTEXTO FÁTICO. ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA DECRETADO PARA CONTER A PANDEMIA DA COVID-19. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL E TRANSITÓRIA DE LIMITAR DIREITOS FUNDAMENTAIS DESDE QUE OBSERVADO O REGRAMENTO JURÍDICO APLICÁVEL (LEI Nº 13.979/2020 E MP 926/2020).**

1. No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou estado de pandemia em razão do novo coronavírus (Sars-Cov-2), ante o rápido contágio e os efeitos devastadores da doença (Covid-19) no Mundo.

2. Diante disso, o Decreto-Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública com o objetivo de instituir providências para o acompanhamento do avanço da epidemia no Brasil.

3. No panorama normativo, a regulamentação do estado de calamidade foi promovida por diversas normas, tais como a Lei nº 13.979/2020, a Medida Provisória nº 926/2020, a Portaria nº 356/2020/GM/MS e a Portaria Interministerial nº 5/2020/MS/MJSP. Todas tratam das medidas cabíveis no contexto atual de emergência em saúde pública, além das respectivas formas de implementação e contenção do avanço da doença no território nacional.

4. A Lei nº 13.979/2020, em seu art. 2º, instituiu as medidas de segregação para fins do estado de emergência em saúde pública, sendo estas (i) isolamento; ou (ii) quarentena. Segundo a referida norma, compreende-se como quarentena (art. 2º, II):

A 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 propagação do coronavírus.

5. Já o art. 3º da mencionada Lei previu as medidas concretas que podem ser adotadas pelos entes federados para a contenção do contágio do Covid-19:

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.

6. Com o objetivo de evitar excessos aos limites impostos aos direitos fundamentais do cidadão durante a pandemia, o legislador federal acertadamente vinculou a adoção das supramencionadas medidas a “***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***” (art. 3º, § 1º).

7. Contudo, em inobservância às suas competências constitucionais e em contrariedade às normas gerais aplicáveis, Governadores de Estados e Prefeitos de Municípios vêm editando atos normativos nitidamente inconstitucionais que

determinam, de forma desarrazoada e sem embasamento científico e técnico, o fechamento das fronteiras interestaduais e intermunicipais com a pretensão de minimizar os efeitos do contágio do Covid-19.

8. A título exemplificativo, a tabela abaixo dispõe de vários decretos estaduais e municipais que restringem, de forma inconstitucional, o tráfego de pessoas e mercadorias no âmbito dos Estados e Municípios, os quais vêm sendo replicados por diversos entes federados:

Município/Estados	Decreto	Dispositivo
Bahia (Estado)	Decreto nº 19.549 de 18 de março de 2020	Art. 5º - Ficam suspensas, pelo período de 10 (dez) dias, a partir da primeira hora do dia 20 de março de 2010, a circulação e a saída, e, a partir da nona hora do dia 20 de março de 2020, a chegada (i) de qualquer transporte coletivo intermunicipal; (ii) de ônibus interestaduais no território do Estado da Bahia.
Florianópolis/SC (Município)	Decreto nº 21357 de 19 de março de 2020	Art. 1º - Fica proibida a entrada e circulação de ônibus, microônibus e vans, de transporte coletivo e de transporte turístico de passageiros no município de Florianópolis, inclusive pelas pontes que dão acesso à Ilha de Santa Catarina.
Goiás (Estado)	Decreto nº 9.638 de 20 de março de 2020	Art. 2º - Para o enfrentamento inicial da emergência de saúde decorrente do coronavírus, ficam suspensos:  VIII- Ingresso e circulação, no território do Estado de Goiás, de transporte interestadual de passageiros, público e privado, incluindo por aplicativos,

		proveniente de Estado ou com passagem por Estado em que foi confirmado o contágio pelo coronavírus ou decretada situação de emergência.
Mato Grosso (Estado)	Decreto nº 419 de 20 de março de 2020.	Art. 5º - o Transporte coletivo municipal e o metropolitano somente poderá ocorrer com passageiros sentados. Parágrafo único. Fica proibido o transporte coletivo intermunicipal. Art. 6º Fica proibida a utilização do banco dianteiro do passageiro no transporte individual remunerado de passageiro, seja por meio de taxi, aplicativo ou congêneres.
Paraná (Estado)	Decreto nº 10648 de 18 de março de 2020.	Art. 1º - Determina a suspensão, a partir de 20 de março de 2020, da circulação de transporte coletivo rodoviário interestadual de passageiros com origem de todas as unidades federativas do país e do Distrito Federal.
Pernambuco (Estado)	Decreto nº 48.834 de 20 de março de 2020	Art. 5º - Fica suspenso, a partir de 22 de março de 2020, o transporte coletivo intermunicipal de passageiros em todo o Estado de Pernambuco.
Rio de Janeiro (Estado)	Decreto nº 46.979 de 19 de março de 2020	Art. 4º - De forma excepcional, com o único objetivo de resguardar o interesse da coletividade na prevenção do contágio e no combate da propagação do coronavírus (COVID-19), diante de mortes já confirmadas e o aumento de pessoas contaminadas. <b>DETERMINO A SUSPENSÃO</b> , pelo prazo de 15 dias, das seguintes atividades:

		<p>IX - a partir de 0h (zero hora) do dia 21 de março de 2020, a circulação de transporte interestadual de passageiros com origem nos seguintes Estados: São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Distrito Federal e demais Estados em que a circulação do vírus for confirmado ou situação de emergência decretada. Compete à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT retificar esta determinação até o início da vigência do presente dispositivo.</p>
<p>Rio Grande do Sul (Estado)</p>	<p>Decreto nº 55.128 de 19 de março de 2020</p>	<p>Art. 2º - Ficam determinadas, pelo prazo de quinze dias, diante das evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, limitadamente ao indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, com fundamento no art. 3º da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo COVID-19 (novo Coronavírus), em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, as seguintes medidas:</p> <p>I – a proibição: a) da circulação e do ingresso, no território do Estado, de veículos de transporte coletivo interestadual, público e privado, de passageiros;</p>
<p>Santa Catarina (Estado)</p>	<p>Decreto nº 525, de 23 de março de 2020</p>	<p>Art. 7º - Ficam suspensas, em todo o território catarinense, sob regime de quarentena, nos termos do inciso II do art. 2º da Lei federal nº 13.979, de 6 de</p>

		fevereiro de 2020: I – pelo período de 7 (sete) dias:  d) a circulação de veículos de transporte coletivo urbano municipal e intermunicipal de passageiros; e  e) a circulação e o ingresso no território catarinense de veículos de transporte interestadual e internacional de passageiros,
Tamandaré/PE (município)	Decreto nº 009/2020, de 21 de março de 2020	Art. 2º - A partir desta data fica proibida a circulação de veículos, oriundos de outros Municípios, pela PE-09 que dá acesso a Praia dos Carneiros, nos limites deste município, que ficarão interditadas pela guarda municipal e em casos extremos pela polícia militar que conduzirá o descumpridor desta medida a delegacia local para abertura de inquérito e outras sanções prevista em lei.

9. As normas estaduais e municipais acima dispostas violam preceitos fundamentais sensíveis da Constituição da República, notadamente os direitos fundamentais à saúde e ao transporte (art. 6º), bem como a estrutura do pacto federativo (art. 21, inciso XII, alínea “e”, e art. 22, incisos IX e XI) ao usurpar competências legislativas.

10. Tais fatos implicam na extrema necessidade de pronunciamento deste Supremo Tribunal Federal para que os preceitos fundamentais, bem como os direitos fundamentais expressos na Constituição da República possam ser preservados.

## II – DA LEGITIMIDADE ATIVA

11. A Confederação Nacional do Transporte (CNT) é entidade sindical de grau superior relacionada ao setor de transporte e logística no Brasil, reconhecida pelo Decreto nº 34.986/54<sup>1</sup>.

12. Como entidade sindical de âmbito nacional, a CNT possui legitimidade ativa para propor a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nos termos do art. 2º da Lei nº 9.882/99 c/c o art. 103, IX, da Constituição da República:

Art. 2º **Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental:**  
I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade;

Art. 103. **Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade** e a ação declaratória de constitucionalidade:  
IX - **confederação sindical** ou entidade de classe de âmbito nacional.

13. Insta Salientar que este Supremo Tribunal Federal já reconheceu, em diversas oportunidades, a legitimidade da Confederação Nacional de Transporte para propor as ações de controle concentrado de constitucionalidade, nos termos do art. 103, inciso IX, da Constituição da República. Colaciona-se:

LEGITIMIDADE - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONFEDERAÇÃO. **Têm-na as confederações sindicais para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade - artigo 103 da Constituição Federal. O fato de a confederação, no âmbito da excepcionalidade e por não se contar com federação congregando certo segmento da categoria, estar formada com a integração de sindicato de âmbito regional ou nacional não afasta a legitimidade [...].**

(ADI nº 1912, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/1999).

---

<sup>1</sup> Artigo único. Fica reconhecida a Confederação Nacional dos Transportes Terrestres, com sede na Capital da República, como **entidade sindical de grau superior coordenadora dos interesses econômicos dos transportes terrestres em todo o território nacional**, na conformidade das disposições constantes do Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (Consolidação das Leis do Trabalho).



14. Nesse mesmo sentido: ADI nº 5.176, Relator Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 23/05/2019; ADI nº 2.669, Relator Ministro MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 06/08/2014; ADI nº 874/BA, Relator Ministro GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 28/02/2011; ADI nº 1.489, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 18/05/2001.

15. Importa registrar, por fim, que a pertinência temática, no caso, é manifesta. Isso porque os decretos estaduais e municipais ora combatidos dispõem sobre limitações ao transporte nacional, o que, por óbvio, repercute nos interesses da categoria representada pela CNT.

16. Isto posto, imperioso reconhecer a legitimidade da Confederação Nacional do Transporte para propor a presente ação constitucional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/99, do art. 103, inciso IX, da CF/88 e da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

### III – DO CABIMENTO

17. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é o instrumento da jurisdição constitucional, previsto no art. 122, § 1º, da Constituição da República e operacionalizado pela Lei nº 9.882/99. Referida norma, por sua vez, visa a integrar os modelos difuso e concentrado de controle de constitucionalidade, viabilizando a apreciação direta de atos estatais que, antes, não poderiam ser submetidos à apreciação do Supremo Tribunal Federal, tal como aqueles emanados do direito municipal, como no caso presente.

18. Para além dos requisitos de admissibilidade comuns aos instrumentos de controle concentrado, a Lei nº 9.882/99 exige que o proponente demonstre: (i) a relevância do objeto da ação (preceito fundamental violado); e (ii) a difícil

reversibilidade da medida em razão da inexistência de medida alternativa para controlar a constitucionalidade do ato impugnado (subsidiariedade da ADPF).

19. *In casu*, os dois elementos estão presentes.

20. Primeiro, quanto à relevância do objeto, insta consignar que, na presente via, a Proponente respeitosamente requer que esta Suprema Corte revise os atos normativos (decretos) que determinaram o fechamento de fronteiras estaduais e municipais, em todo o território nacional, sem fundamento científico ou técnico, sob a pretensão de desacelerar o contágio do Coronavírus.

21. Como será demonstrado, os decretos que promoveram o fechamento de fronteiras, além dos âmbitos sanitário e de saúde pública, atingem outros campos da vida e culminam na desproporcional relativização de direitos fundamentais tanto da população local, quanto daquela residente em Estados e Municípios contíguos.

22. A falta de centralidade quanto ao critério normativo originou (e continua a originar) diversos decretos municipais e estaduais que, sob o louvável pretexto de conter a pandemia, acabam por ignorar as necessidades pontuais das populações locais e fronteiriças, colocando em ameaça direitos de ordem estritamente fundamental como o acesso à saúde e o transporte (art. 6º da Constituição), dentre outros. Destacam-se os seguintes preceitos fundamentais violados pelos atos normativos ora impugnados:

<b>Art. 1º, <i>caput</i>.</b>	O princípio do equilíbrio e do Pacto Federativo
<b>Art. 5º, <i>caput</i>.</b>	O princípio da igualdade garante que “todos são iguais perante a lei”. O fechamento de fronteiras impede que pessoas do próprio estado ou município

	acessem os serviços públicos oferecidos nas cidades próximas.
<b>Art. 6º</b>	Garante o direito fundamental à saúde, o qual é dever do Estado ( <i>caput</i> do art. 196)
<b>Art. 6º</b>	Garante o direito fundamental ao transporte, na perspectiva de proporcionar o direito de ir e vir.
<b>Art. 21, inciso XII, alínea “e”, e Art. 22, incisos IX e XI</b>	Dispõem a competência exclusiva da União para explorar e legislar sobre trânsito e transporte
<b>Art. 24, parágrafo 1º</b>	Dispõe sobre a competência da União de legislar sobre normas gerais no âmbito da competência concorrente.
<b>Art. 196, <i>caput</i></b>	Dispõe que o direito à saúde é direito de todos e dever do Estado.

23. Ademais, a lei e a jurisprudência deste STF exigem a demonstração da satisfação da subsidiariedade da ADPF, de modo que reste comprovado que nenhum outro instrumento do controle concentrado poderia ser manejado para reparar o dano ou a sua ameaça.

24. No presente caso, a subsidiariedade é facilmente identificada por algumas razões.

25. A primeira é relativa aos objetos impugnados na presente ADPF. Aqui, objetiva-se o controle constitucional de **decretos estaduais e municipais**, os quais, por não terem a natureza autônoma legislativa própria das leis, não podem ser objeto de controle pelas demais ações do controle concentrado (Nesse sentido: ADIs nº 331, 536, 589, 5.589 e 5.593).

26. A segunda está conectada à natureza dos atos normativos impugnados. O controle constitucional ora objetivado implica na análise de **direito municipal**,

o que, igualmente, não pode ser feito pela via das outras ações de controle concentrado quando o parâmetro de controle é a Constituição da República (Nesse sentido: ADI nº 4.651).

27. A terceira relaciona-se ao volume de atos normativos espalhados pelo Brasil e à necessidade de um tratamento jurídico uniforme. Consoante demonstrado no tópico acima, já são dezenas de atos normativos estaduais e municipais que determinam o fechamento de suas respectivas fronteiras e afrontam, a um só tempo, diversos preceitos fundamentais da Carta Magna, o que implica na necessidade de uma decisão coerente e unificada desta Suprema Corte e que apenas se mostra como factível pela via da ADPF.

28. A quarta e última razão apresentada diz com o direito fundamental de petição (art. 5, inciso XXXIV, alínea “a”, da CF) e ao estado de calamidade em razão da pandemia do Covid-19. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) suspendeu em âmbito nacional os prazos processuais e determinou o regime de teletrabalho para os servidores do Poder Judiciário. Significa dizer que além de extremamente oneroso, demorado e pouco efetivo, buscar a tutela jurisdicional nos respectivos Tribunais de Justiça se afigura inconcebível, além de novamente abrir margens para arbitrariedades e decisões desconexas umas das outras. Novamente, a padronização pelo STF é a medida mais adequada à situação.

29. Diante das razões acima expostas, resta evidente o cabimento da presente ADPF a fim de viabilizar, via controle concentrado, uma decisão coerente e centralizada desta Corte Constitucional.

## IV – DO MÉRITO

### IV.1 – DO NECESSÁRIO *DISTINGUISHING* ENTRE A MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA NA ADI Nº 6.341 E A PRETENSÃO DA PRESENTE ADPF. NAQUELA AÇÃO, OBJETIVAVA-SE A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, SEM

**REDUÇÃO DE TEXTO, PARA TER RECONHECIDA A COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE OS ENTES FEDERADOS PARA DELINEAR SUAS RESPECTIVAS POLÍTICAS SANITÁRIAS NO COMBATE À EPIDEMIA. NA PRESENTE AÇÃO, SUSTENTA-SE QUE O INDISCRIMINADO FECHAMENTO DE FRONTEIRAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS, SEM FUNDAMENTO CIENTÍFICO E FORA DOS CRITÉRIOS GERAIS DEFINIDOS PELA LEGISLAÇÃO FEDERAL, IMPLICA EM VIOLAÇÕES À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

30. O Partido Democrático Trabalhista (PDT), ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341 com a pretensão de ver declarada a inconstitucionalidade, por vício formal e material, dos incisos I, II e VI, bem como dos parágrafos 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.

31. Na análise da medida cautelar, o Excelentíssimo Ministro MARCO AURÉLIO deferiu, em parte, o pleito tão somente para *“tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”*.

32. Em resumo, a tutela de urgência apenas deferiu o pleito para tornar claro que as medidas de política sanitária são de competência concorrente entre os entes federados, sendo, portanto, permitido que os poderes estaduais e municipais implementem, em seus respectivos territórios, as determinações de saúde pública que forem julgadas adequadas.

33. A pretensão daquela ADI, entretanto, não deve ser confundida com a pretensão da presente ADPF. É que, no campo argumentativo, a pretensão do partido político era a de possibilitar que governadores e prefeitos utilizassem os instrumentos do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 para implementar ações de combate à pandemia da Covid-19.

34. Aqui, por sua vez, o objeto de controle é distinto (decretos municipais e estaduais) e objetiva a manifestação da Suprema Corte no sentido de uniformizar o entendimento, no âmbito nacional, sobre os limites constitucionais do fechamento das fronteiras estaduais e municipais que vêm sendo promovido pelos governadores e prefeitos.

35. A Confederação proponente não ignora a extrema necessidade de serem implementadas medidas de combate ao avanço da pandemia do Coronavírus no território nacional. Pelo contrário, o pressuposto do presente pleito é que tais medidas são extremamente necessárias, mas devem ser tomadas a partir de critérios gerais definidos pela autoridade central competente (União) e com base em evidências científicas, sob pena de violações a direitos fundamentais sensíveis, como já podemos observar em alguns Estados e Municípios brasileiros.

36. E como se passará a expor, os atos normativos estaduais e municipais acima listados desrespeitam as regras gerais desenvolvidas pela União (Lei Federal nº 13.979/2020, com redação dada pela MP nº 926/2020, e no Decreto nº 10.282/2020), o que implica na violação do art. 24, parágrafo 1º, da Constituição.

**IV.2 – DA INCONSTITUCIONALIDADE POR INOBSERVÂNCIA ÀS REGRAS GERAIS (LEI FEDERAL Nº 13.979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MP Nº 926/2020, E NO DECRETO Nº 10.282/2020). VIOLAÇÃO DA PRERROGATIVA DA UNIÃO DE LEGISLAR SOBRE “NORMAS GERAIS” (ART. 24, PARÁGRAFO 1º, DA CONSTITUIÇÃO).**

37. Em que pese a premissa acertada de que a competência para legislar em matéria de polícia sanitária é concorrente, como assentado na medida liminar deferida na ADI 6.341, o fato é que os decretos estaduais e municipais acima listados, na prática, invadiram a competência da União para legislar sobre normas gerais, como estabelecido no art. 24, parágrafo 1º, da Constituição da República,

com total desprezo aos critérios definidos na Lei Federal nº 13.979/2020, com redação dada pela MP n. 926/2020, e no Decreto nº 10.282/2020.

38. Afinal, diferentemente do consignado nos atos normativos ora impugnados, as mencionadas normas gerais não previram o indiscriminado fechamento de fronteiras e vias públicas, o que evoca a conhecida figura do *silêncio eloquente*.

39. A determinação estadual ou municipal de impedir a passagem em suas fronteiras e perímetros impacta, conseqüentemente, na vida de outros municípios e estados e de seus respectivos cidadãos que precisam transitar pelas cidades. Agride, portanto, o **Pacto Federativo**, cujo alicerce está bem assentado no art. 1º, caput, da Constituição.

40. Mais uma vez. Reconhecer que Estados e Municípios possam ditar regras de polícia sanitária, no âmbito da competência legislativa concorrente, não equivale a permitir a produção indiscriminada de normas que, na realidade, atingem outros Estados e Municípios contíguos, como é o caso da medida de fechamento de fronteiras e vias públicas.

41. Tal impacto – para além dos limites territoriais do ente federativo que decide fechar as suas fronteiras – representa, inegavelmente, violação ao princípio da legitimidade concorrente para legislar sobre medidas sanitárias.

42. Por tais motivos, o legislador constitucional previu que, em matéria de competência concorrente, compete à União legislar sobre as normas gerais para que sejam evitados excessos e casuísmos nos atos normativos dos governos locais. É a leitura mais razoável que se pode fazer do art. 24, parágrafo 1º, da Constituição.

43. Logo, os atos normativos estaduais e municipais ora impugnados, por criarem disposições que, repita-se, não encontram guarida nas normas gerais editadas pela União, violam, formalmente, o art. 24, parágrafo 1º, da Constituição,

e uma série de outros direitos fundamentais de natureza individual e coletiva, os quais serão explicitados nos tópicos seguintes.

44. A propósito, a necessidade de centralização e padronização das medidas em âmbito nacional, ante a urgência da transmissão comunitária do novo vírus, foi reconhecida pelo Excelentíssimo Ministro MARCO AURÉLIO na ADI nº 6.341, quando afastou a alegação de vício formal dos dispositivos impugnados pelo PDT:

Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. **Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória.**

45. Portanto, a questão aqui posta visa ao controle constitucional das normas estaduais e municipais que, a pretexto do louvável combate à pandemia, diretamente violam direitos e preceitos fundamentais da Constituição da República.

46. Não se ignora o ímpar papel dos governadores e prefeitos no combate ao novo vírus, sobretudo em razão das particularidades inerentes à cada território. O que se defende é que as medidas adotadas pelos Chefes dos Poderes Executivos locais, especialmente quanto ao fechamento de fronteiras e vias públicas, devem seguir um regramento geral. **Tal regramento, repita-se, por sua vez, foi promovido pela União por meio Lei Federal nº 13.979/2020, com redação dada pela MP nº 926/2020, e no Decreto nº 10.282/2020.**

47. Logo, consoante será demonstrado a seguir, é imperioso que esta Corte Suprema reconheça a urgência do pronunciamento no sentido de delinear balizas quanto aos limites do que é constitucional – ou não – no que tange ao controle de fronteiras e vias públicas.



**IV.3 – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR USURPAÇÃO DA  
COMPETÊNCIA DA UNIÃO: NOS TERMOS DOS ARTIGOS 21 E 22 DA  
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, CABE À UNIÃO LEGISLAR SOBRE O  
TRANSPORTE NACIONAL.**

48. A repartição das competências, tal como prevista pela Constituição Federal, visa a evitar conflitos de eficácia das ações estatais, considerando que, no Estado Federativo, há a incidência de ordens jurídicas diversas – federal, estadual e municipal. A ideia, portanto, é conferir a cada ente uma determinada atribuição, a fim de evitar conflitos e sobreposições entre os diferentes regramentos que vigoram no território nacional, além de concretizar, da melhor forma possível, o interesse público<sup>2</sup>.

49. Especificamente em relação a competência federativa sobre a política pública de transporte, em razão do **notável interesse nacional** envolto, a Constituição da República atribui à União o poder legislativo sobre a matéria. É isso que se depreende da leitura dos art. 21, Inciso XII, alínea “e”, e do art. 22, incisos X e XI, da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 21. Compete à **União**:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os **serviços de transporte rodoviário interestadual** e internacional de passageiros;

Art. 22. Compete **privativamente à União legislar** sobre:

X - **diretrizes da política nacional de transportes**;

XI - trânsito e **transporte**;

50. Admite-se, contudo, que os Estados-membros e os Municípios legislem **supletivamente** sobre a política de transporte, respeitando os limites da competência constitucional e a natureza dos interesses – nacional, regional e local

---

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 12 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

– envolvidos. Nesse sentido, aos Municípios, a própria Constituição, no art. 30, inciso I, atribui a competência para regular o transporte coletivo local:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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;

51. Aos Estados, por sua vez, compete tão somente legislar – de forma complementar – sobre o transporte intermunicipal de passageiros<sup>3</sup>. É este, inclusive, o entendimento da doutrina especializada:

O trânsito e o tráfego são daquelas matérias que admitem a tríplice regulamentação – federal, estadual e municipal – conforme a natureza e âmbito do assunto a prover. (...) **Os meios de circulação e transporte interessam a todo o país, e por isso mesmo a Constituição da República reservou para a União a atribuição privativa de legislar sobre trânsito e transporte (art.22 XI), permitindo que os Estados-membros legislem supletivamente a respeito da matéria, nos termos de lei complementar pertinente.** (...) De um modo geral, pode-se dizer que cabe à União legislar sobre os assuntos nacionais de trânsito e transporte, ao Estado-membro compete regular e prover os aspectos regionais e a circulação intermunicipal em seu território, e ao Município cabe a ordenação do trânsito urbano, que é de seu interesse local (CF, art.30 I e V)<sup>4</sup>.

52. Isto posto, é incontestável que os decretos municipais e estaduais que determinaram o fechamento de fronteiras locais e regionais como forma de contenção da pandemia da Covid-19 são **formalmente inconstitucionais**.

53. E isso porque não é possível que os Governadores dos Estados-membros e Prefeitos fechem as fronteiras interestaduais e intermunicipais, eis que possuem competência somente para regular os transportes regionais e locais, respectivamente, segundo os contornos estabelecidos pelas diretrizes de política de transporte definidas pela União.

---

<sup>3</sup> O art. 25, §1º, da CR/88 dispõe que “*são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta constituição*”

<sup>4</sup> Direito Municipal Brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.444/446 – g.n.

54. Destarte, inviável que os Chefes dos Poderes Executivos estadual e municipal determinem, por meio de decreto, o fechamento das fronteiras, em dissonância com a legislação constitucional e sem qualquer embasamento científico e técnico.

55. É preciso entender, sobretudo, que as medidas ora questionadas não ostentam caráter puramente sanitário, na medida em que suas consequências alastram-se de forma avassaladora para outros importantes setores da vida social. Portanto, não seria razoável enquadrá-las unicamente sob o ponto de vista do direito à saúde, em cujo campo está consolidada, sim, a competência concorrente entre a União, os Estados e os Municípios. Está se falando de algo muito mais complexo e que envolve, como desenvolvido neste tópico mas não só, o direito ao transporte, que é alcançado pela competência legislativa privativa da União (art. 22, XI, da Constituição).

**IV.4 – INEVITÁVEL CERCEAMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE COM O FECHAMENTO DE FRONTEIRAS. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE, DISPOSTO NO ART. 6º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E NO ART. 2º DA LEI Nº 8.080/90.**

56. Em um contexto de pandemia global, que já demonstra seus avassaladores efeitos no território nacional, é preciso reiterar o direito fundamental à saúde e a importância do Sistema Único de Saúde (SUS) na sua concretização.

57. O art. 6º preconiza como direito social o acesso à saúde. Já o art. 196 da Magna Carta diz que *“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”*.

58. Como verdadeira norma-espelho do paradigma constitucional, a Lei nº 8.080/90, dispôs, em seu art. 2º, que a *“a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”*.

59. E mais. Nos termos do art. 4º da mencionada norma, o SUS é resultado da soma dos esforços das instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público.

60. Nos termos da Constituição da República e da legislação aplicável, os entes federados devem somar esforços para prestar qualitativamente o serviço público de saúde da maneira mais eficiente possível, sempre observando a dignidade da pessoa humana na prestação do serviço essencial.

61. Em tempos de estado de emergência, é natural que os esforços sejam voltados à contenção da pandemia, incluindo-se as medidas que relativizam, temporariamente, direitos fundamentais, tais como as padronizadas pela União na já mencionada legislação.

62. Contudo, os serviços essenciais – e o direito à saúde é o principal exemplo dessa categoria – não podem ser tolhidos, interrompidos ou prejudicados por atos federais, estaduais ou municipais, sob pena de violação à máxima da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da CF).

63. Por esse motivo, o art. 3º, § 8º, da Lei nº 13.979/2020, com redação dada pela MP nº 926/2020, dispõe, expressamente, que quando aplicadas as medidas de segurança *“deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais”*.

64. Colocados os pressupostos acima, inclusive o da legislação pertinente, a pergunta justa que se faz a essa Suprema Corte é: como garantir que os direitos

fundamentais estão sendo preservados, ante as determinações de fechamento de diversas fronteiras estaduais e municipais? E mais, como garantir que a população fronteiriça, ribeirinha ou que vive em Municípios pequenos contíguos à capitais de outros Estados terão acesso aos grandes centros clínicos e hospitais do SUS?

65. A título exemplificativo, o Decreto Estadual nº 19.549/2020, do Governador do Estado da Bahia, no art. 5º, determinou o fechamento das fronteiras de diversos Municípios nos termos seguintes:

Art. 5º - Ficam suspensas, pelo período de 10 (dez) dias, a partir da primeira hora do dia 20 de março de 2020, a circulação e a saída, e, a partir da nona hora do dia 20 de março de 2020, a chegada:

**I - de qualquer transporte coletivo intermunicipal, público e privado, rodoviário e hidroviário, nas modalidades regular, fretamento, complementar, alternativo e de vans, nos Municípios de Salvador, Feira de Santana, Porto Seguro, Prado, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica;**

**II - de ônibus interestaduais, no território do Estado da Bahia.**

66. Ainda a título exemplificativo, é natural que a ordem de fechamento das fronteiras provoque reflexos para além das medidas sanitárias. Afinal, é óbvio que, tal como no exemplo dado, fica tolhido o direito fundamental da população dos outros Municípios de acessar a rede hospitalar de Salvador (capital), que é a mais estruturada da Bahia. Os cidadãos que residem nas Ilhas de Vera Cruz e Itaparica, por exemplo, famosas pelo turismo, devem permanecer em regime de isolamento total, inclusive para acessar os serviços públicos disponíveis apenas na capital Salvador?

67. Exemplos similares ao acima ilustrado infelizmente vêm se repetindo Brasil a fora, em âmbito estadual e municipal, de modo que a população mais carente tem tido seus direitos fundamentais violados pelas ordens de fechamento de fronteiras.

68. A situação se agrava quando se traz à conclusão que grande parte da população brasileira – sobretudo do interior – precisa se locomover para as grandes cidades em busca de tratamento médico, odontológico ou até para ter acesso à medicamentos de uso contínuo.

69. As ordens desconexas dos governadores e prefeitos acabam por diametralmente violar o direito fundamental à saúde dessa população (art. 6) e por negligenciar o dever do Estado de prestar tais serviços de forma satisfativa.

70. O que se pretende trazer como premissa na presente ação é que a elogiável pretensão de conter a propagação da Covid-19 não pode resultar em atos normativos que violam diversos direitos fundamentais da população e que não são fundamentados em quaisquer evidências científicas.

71. Justamente por esse motivo o § 1º do art. 3, da Lei nº 13.979/2020 dispõe que “*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*”.

72. A pretensão do legislador é valorar, de forma geral, as diretrizes centrais para a implementação de medidas de combate ao avanço da epidemia. Aos governadores e prefeitos, compete aplicar a legislação pertinente no âmbito de sua competência concorrente (ADI nº 6.341), observando os dados científicos e dos direitos fundamentais individuais e coletivos.

73. Dessa forma, fica demonstrada a potencialidade violadora de direitos fundamentais (individuais e coletivos) dos decretos estaduais e municipais que determinam o fechamento das fronteiras, de forma que compete à esta Suprema

Corte afastar a eficácia dos atos normativos ora impugnados e de quaisquer outros com conteúdo convergente.

**IV.5 – NÍTIDA VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO TRANSPORTE, DISPOSTO NO ART. 6º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NECESSIDADE PRIMORDIAL DE PRESERVAR O TRANSPORTE DE CARGAS NO CONTEXTO DA PANDEMIA PARA GARANTIR O ABASTECIMENTO DAS CIDADES. INTELIGÊNCIA DO § 11 DO ART. 3º DA LEI Nº 13.979/2020, COM REDAÇÃO DADA PELA MP Nº 926/2020. CRISE SANITÁRIA NÃO PODE SER TRANSFORMADA, SOB NENHUM PRETEXTO, EM CRISE DE ABASTECIMENTO.**

74. A Constituição da República também prevê o transporte como direito social fundamental, em seu art. 6º, de modo que o serviço possui nítido caráter essencial.

75. Com a propagação da pandemia no território nacional, os governadores e prefeitos iniciaram forte controle de fronteiras com o objetivo de impedir o ingresso de pessoas e de cargas que possam atuar como prováveis vetores do novo Coronavírus.

76. É admissível, no atual estado de emergência, que medidas sanitárias sejam adotadas para o controle da infecção, incluindo-se proibições de entradas e saídas dos territórios estaduais e municipais, mas desde que preservados os instrumentais para o funcionamento dos serviços essenciais.

77. É o caso dos transportes de cargas (insumos). O § 11 do art. 3, da Lei nº 13.979/2020, com redação dada pela MP n. 926/2020, expressamente dispõe que **“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”.*

78. O legislador federal, novamente, a pretexto de uniformizar a aplicação das restrições e de garantir o abastecimento das cidades durante a pandemia, foi específico ao ressaltar **o transporte de cargas como serviço essencial** para que possamos sobreviver de forma saudável à crise que vivemos.

79. Isso porque o transporte de cargas não só abastece as cidades com os insumos necessários, mas também garante eventuais reposições de equipamentos, roupas e itens hospitalares; a entrega de bens e objetos diversos de livre circulação e comércio no território nacional.

80. Mas mesmo com a ressalva específica da legislação federal aplicável, diversos Estados e Municípios publicaram decretos que, em verdade, dificultam a vida dos trabalhadores do segmento de cargas e de transporte (representados pela CNT) no exercício de seus serviços tão essenciais.

81. Novamente, a título ilustrativo, destaca-se o Decreto nº 009/2020, editado pelo Prefeito do Município de Tamandaré/PE, que inviabiliza o fluxo de quaisquer veículos pela PE-09, a qual confere acesso ao Litoral Suape e ao Litoral Sul de Pernambuco. *In verbis:*

Art. 2º - A partir desta data **fica proibida a circulação de veículos**, oriundos de outros Municípios, pela PE-09 que dá acesso a Praia dos Carneiros, nos limites deste município, que **ficarão interditadas pela guarda municipal e em casos extremos, pela polícia militar que conduzirá o descumpridor desta medida a delegacia local para abertura de inquérito e outras sanções previstas em Lei.**

82. São incongruências desse nível que se pretende evitar na presente via.



83. Afinal, é inconcebível que um decreto municipal, sem embasamento científico, determine o fechamento de estradas, impedindo o trânsito de veículos e a circulação de bens e insumos básicos, além de imputar responsabilidades penais e administrativas ao condutor que for apreendido.

84. Repita-se: não existe qualquer critério razoável que sustente a linha de raciocínio do decreto em tela, tampouco foi observado o que dispõe a legislação federal aplicável.

85. E, como dito, infelizmente, o colacionado decreto é apenas representativo da controvérsia, existindo, no âmbito estadual e municipal, dezenas de atos normativos similares, os quais tolhem o direito tanto dos trabalhadores de se locomoverem livremente para entregar suas cargas, quanto dos cidadãos de terem acesso aos diversos insumos.

86. Nesse contexto, faz-se necessário o pronunciamento jurisdicional desta Suprema Corte no sentido de garantir a harmonização dos atos estaduais e municipais com a legislação federal e a Constituição.

87. A presente ação visa, portanto, igualmente, a assegurar a necessária segurança jurídica à atividade dos transportadores de cargas.

## V – DOS PRESSUPOSTOS DA MEDIDA LIMINAR

88. O *fumus boni iuris* foi demonstrado ao longo da presente petição, eis que restou comprovada a inconstitucionalidade dos decretos estaduais e municipais que determinaram o fechamento de fronteiras locais e regionais como forma de contenção da pandemia da Covid-19.

89. Por sua vez, o *periculum in mora* configura-se na própria vigência das normativas inconstitucionais, na medida em que, a cada dia em que as fronteiras são mantidas fechadas, os direitos coletivos e individuais acima delineados permanecem sendo violados, com a potencialidade de causar dano irreparável aos cidadãos e à economia do país.

90. Demonstrados, na espécie, a reunião dos elementos que autorizam a concessão da medida liminar, *ad referendum* do Plenário (art. 5º, § 1º da Lei n. 9.882/99), imperioso se torna o pronunciamento deste STF para acautelar a situação jurídica narrada e preservar o ínterim dos direitos fundamentais tutelados.

## VI – DOS PEDIDOS

91. Por todo o exposto, a Confederação Nacional dos Transportes requer:

*i)* *Liminarmente*, a concessão de medida cautelar, *inaudita altera parte* e *ad referendum* do Plenário (art. 5º, § 1º da Lei n. 9.882/99), a fim de declarar a nulidade e, conseqüentemente, afastar a eficácia de dispositivos dos atos normativos listados no tópico I, *supra*, que imponham o fechamento das fronteiras e vias públicas, seja por extrapolarem a competência concorrente em matéria de *polícia sanitária* (coforme ADI 6.341), seja por não observarem as normas gerais aplicáveis previstas na Lei 13.979/2020, seja por desprezarem a competência privativa da União para legislar sobre transporte, seja por hostilizarem o Pacto Federativo, seja por potencializarem violações injustificáveis a outros muitos direitos fundamentais, a começar pela liberdade de locomoção, o direito ao transporte, o acesso à saúde, o direito à alimentação e ao abastecimento como meio essencial para a preservação de toda a coletividade;

*ii)* Que a liminar, requerida nos termos do item 1 *supra*, também possa alcançar quaisquer atos emitidos por estados e municípios com conteúdo semelhante;

*iii)* Seja, posteriormente, ouvido o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, no prazo comum de cinco dias, nos termos do § 2º do art. 5º da Lei n. 9.882/99;

*iv)* *No mérito*, a confirmação da medida liminar previamente concedida, garantindo a manutenção da abertura das fronteiras estaduais e municipais, ante as discutidas violações de direitos fundamentais e a necessária conformação de tais atos normativos com o regramento federal de caráter geral, evitando casuísmos injustificáveis e afastando decisões destituídas de fundamentação técnico-científica;

*v)* *Subsidiariamente*, e também por medida liminar, seja dada interpretação didática, ou conforme à Constituição, aos citados atos normativos listados no tópico I, *supra*, uniformizando-os no sentido de que não sejam criados embaraços ao transporte de cargas em geral (serviço essencial) em todo território nacional, com vistas a evitar, assim, o desabastecimento da população e problemas na distribuição de insumos necessários ao combate à própria pandemia em questão.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília-DF, 26 de março de 2020.

**FABIANO SILVEIRA**  
**OAB/DF nº 31.440**

**MARIA LUIZA DINIZ RODRIGUES**  
**OAB/DF nº 56.530**

**JOÃO VICTOR BARBOSA FERREIRA**  
**OAB/DF nº 62.799**

**LUÍSA CANÇADO CYRINO**  
**OAB/DF nº 64.912**