

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Razão jurídica não assiste ao agravante.

2. A reclamação é instrumento constitucional processual posto no sistema como dupla garantia formal da jurisdição: primeiro, para o jurisdicionado que tenha recebido resposta a pleito formulado judicialmente e veja a decisão proferida afrontada, fragilizada e despojada de plena eficácia; segundo, para o Supremo Tribunal Federal (al. *l* do inc. I do art. 102 da Constituição da República) ou para o Superior Tribunal de Justiça (al. *f* do inc. I do art. 105 da Constituição), que podem ter as respectivas competências enfrentadas e usurpadas por outros órgãos do Poder Judiciário e a autoridade das decisões proferidas mitigada em face de atos reclamados.

Busca-se, pela reclamação, fazer com que a prestação jurisdicional mantenha-se dotada de eficácia jurídica ou que o órgão judicial de instância superior tenha a competência resguardada.

3. Como assentado na decisão agravada, em 24.3.2020, o Ministro Marco Aurélio deferiu em parte a medida cautelar requerida pelo Partido Democrático Trabalhista na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341 /DF, na qual se objetivava a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 926, de 20.3.2020, pela qual alterados os incs. I, II e VI e os §§ 8º, 9º, 10 e 11 e o *caput* do art. 3º da Lei nacional n. 13.979/2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus.

Naquele julgamento, o Ministro Marco Aurélio salientou quanto à Lei nacional n. 13.979/2020:

“O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente

da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente” (DJe 26.3.2020).

4. Em 6.5.2020, ao julgar o referendo da medida liminar inicialmente indeferida pelo Ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.343, este Supremo Tribunal deferiu, em parte, a medida 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” (DJe 6.5.2020).

5. O Ministro Alexandre de Moraes, em 8.4.2020, deferiu parcialmente a medida cautelar requerida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672/DF, ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra “atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (Coronavírus)”.

Determinou fossem observados os incs. II e IX do art. 23, o inc. XII do art. 24, o inc. II do art. 30 e o art. 198 da Constituição da República na aplicação da Lei n. 13.979/2020, “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 SUPERVENIÊNCIA 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” (DJe 15.4.2020).

6. Na espécie, o ato impugnado pelo Município reclamante consiste em decisão liminar pela qual suspensos os efeitos de dispositivos do Decreto do Município de Cuiabá n. 8.340, de 2.3.2021, e mantidas as medidas impostas no Decreto estadual de Mato Grosso n. 836, de 1º.3.2021.

Os paradigmas de confronto indicados são as decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672/DF e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.341/DF e 6.343/DF, que tinham por objeto dispositivos da Lei nacional n. 13.979/2020 e da Medida Provisória n. 926/2020, pelas quais se estabelecem medidas para enfrentamento da pandemia causada pelo novo coronavírus.

O Decreto mato-grossense n. 836/2021 ou o Decreto cuiabano n. 8.340/2021, sobre os quais versa a decisão reclamada, não foram objeto de análise deste Supremo Tribunal nos precedentes invocados pelo reclamante. Também, nesses precedentes, não houve discussão sobre eventuais medidas adotadas pelo Município de Cuiabá/MT quanto ao enfrentamento da Covid-19 ou mesmo análise sobre eventual prevalência de legislação municipal sobre a estadual.

7. O reclamante argumenta terem sido desrespeitados o que considera os motivos determinantes adotados pelo Supremo Tribunal, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672/DF e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.341/DF e 6.343/DF. Entretanto, a aplicação da teoria dos motivos determinantes não é acolhida por este Supremo Tribunal, sendo exemplos: Rcl n. 5.703- AgR/SP, de minha relatoria, DJe 16.9.2009; Rcl n. 5.389-AgR/PA, de minha relatoria, DJe 19.12.2007; Rcl n. 9.778-AgR/RJ, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 10.11.2011; Rcl n. 9.294-AgR/RN, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 3.11.2011; Rcl n. 6.319-AgR/SC, Relator o Ministro Eros Grau, DJe 6.8.2010; Rcl n. 3.014/SP, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe 21.5.2010; Rcl n. 2.475-AgR/MG, Redator para o acórdão o Ministro Marco Aurélio, DJe 31.1.2008; Rcl n. 4.448-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 8.8.2008; Rcl n. 2.990-AgR/RN, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 14.9.2007; Rcl n. 5.365-MC/SC, Relator o Ministro Ayres Britto, decisão

monocrática, DJ 15.8.2007; e Rcl n. 5.087-MC/SE, Relator o Ministro Ayres Britto, decisão monocrática, DJ 18.5.2007.

Em situações nas quais não há estrita aderência entre o que analisado e decidido nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal apontadas como paradigmas e a matéria posta na decisão reclamada, este Supremo Tribunal julga incabível a reclamação: Rcl n. 31.769-AgR/SP, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9.11.2018; Rcl n. 30.553- AgR/SP, Relator o Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 22.10.2018; Rcl n. 28.625-AgR/SP, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 6.9.2018; Rcl n. 29.137-ED/AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 13.6.2018; Rcl n. 29.364-AgR/DF, Relatora a Ministra Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 17.4.2018; e Rcl n. 25.071-AgR/SC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Primeira Turma, DJe 19.10.2017.

8. Em casos análogos ao presente, nos quais se busca sustar decisões judiciais ao fundamento de autonomia municipal para ditar as medidas de combate à pandemia de Covid-19 em detrimento do disposto em legislação estadual sobre a matéria, os Ministros deste Supremo Tribunal têm rejeitado a alegação de descumprimento ao decidido nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 6.341/DF e 6.343/DF e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672-MC/DF.

Em 8.5.2020, ao examinar a Reclamação n. 40.609/SP, a Ministra Rosa Weber decidiu:

“RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. CORONAVÍRUS. COVID-19. ADI Nº 6.341- MC. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 926/2020. PROVIDÊNCIAS NORMATIVAS E ADMINISTRATIVAS. DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS. COMPETÊNCIA COMUM. ART. 23, II, DA CF. NÃO AFRONTA. SÚMULA VINCULANTE Nº 38. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAR RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO. (...) 6. O Município reclamante alega a infringência aos paradigmas mencionados, à alegação de que autoridade reclamada, ao recusar aplicação ao Decreto Municipal 3.828 /2020, não teria reconhecido a competência municipal para determinar a abertura das atividades comerciais no âmbito de seu território (...) 10. Consoante emerge da decisão de origem, o Juízo reclamado deferiu a medida liminar para suspender os efeitos do Decreto

Municipal nº 3.828/2020 e para determinar obrigação de fazer ao Município para que cumpra o Decreto Estadual 64.881/2020, “bem como todas as disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo, enquanto perdurar seus efeitos”. Na fundamentação, apontou-se a ausência de interesse local identificável de plano a justificar o abrandamento das medidas restritivas anteriormente determinadas pelo ente municipal. 11. Da leitura pontual da obrigação de fazer imposta ao Reclamante - para que cumpra o disposto na norma estadual e nas disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo-, poder-se-ia cogitar que o juízo reclamado estaria negando a competência comum administrativa para legislar sobre saúde. 12. Todavia, diante do contexto decisório, os dois comandos da sentença impugnada devem ser lidos conjuntamente. Dessa forma, não há outra conclusão senão a de que a tese da aparente negativa de competência municipal – em razão da obrigação de fazer imposta - cede diante da fundamentação autônoma e suficiente da decisão reclamada, com aptidão de sobejo para a sua manutenção, no sentido da ausência de interesse local identificável de plano para o abrandamento das medidas restritivas, considerado o levantamento realizado pelo Ministério Público no qual constatada a insuficiência de vagas em UTI no Hospital das Clínicas de Botucatu, o qual atende 68 Municípios da Região. Ressalto, ainda, a existência de risco reverso no caso dos autos, que militaria em favor da saúde pública, acaso houvesse eventual permissão de funcionamento de atividades não essenciais. 13. Nestes termos, a autoridade reclamada, a rigor, não negou a competência municipal para dispor sobre medidas em razão da saúde, mas sim realizou controle material do decreto municipal à luz das premissas fáticas de origem, pelo que não se constata afronta ao que decidido na ADI nº 6.341-MC. 14. Torno a salientar decidida, no parâmetro da ADI nº 6.341- MC, a competência comum administrativa entre a União, os Estados e os Municípios para a tomada de medidas normativas e administrativas acerca de ‘questões envolvendo saúde’. Nesse sentir, pode-se compreender que a norma estadual não necessariamente condiciona a municipal. Entretanto, o Município, em conformidade com seu espaço decisório regulamentar e normativo, haja vista o desenho do pacto federativo na repartição de competências legislativas comum administrativa e concorrente, somente poderia realizar algum ajuste, de acordo com a necessidade de seu território, desde que fosse capaz de justificar, do ponto de vista da saúde, determinada opção como a mais adequada para garantir a saúde pública. E a autoridade reclamada consignou não estar nos autos evidenciada essa justificativa pelo Município. 16. Por outra dimensão, o problema constitucional em exame comporta soluções jurisdicionais a serem construídas a partir da compatibilidade das

medidas restritivas às realidades regional e local de cada unidade federativa, tendo em vista a feição descentralizada que conforma a metodologia de enfrentamento e combate da pandemia da Covid-19 no Estado Federal brasileiro. (...) 24. Ante o exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do RISTF, nego seguimento à presente reclamação” (DJe 2.6.2020).

No mesmo sentido, no julgamento da Reclamação n. 40.745/RJ, o Ministro Luiz Fux decidiu:

“RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. CONFLITO ENTRE DECRETOS ESTADUAL E MUNICIPAL ACERCA DA DETERMINAÇÃO DE FECHAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. ALEGADA OFENSA À SUMÚLA VINCULANTE 38. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE PANDEMIA DA COVID-19. EFEITOS DELETÉRIOS QUE EXTRAPOLAM LIMITES TERRITORIAIS E REQUEREM MEDIDAS AMPLAS E COORDENADAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS. DESCARACERIZAÇÃO DO INTERESSE MERAMENTE LOCAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS PARA QUESTÕES DE SAÚDE PÚBLICA. ART. 23, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALEGAÇÃO DE OFENSA À MEDIDA CAUTELAR NA ADI 6.343/DF. INOCORRÊNCIA. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO PROBATÓRIO. INVABILIDADE. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO (...) Como é sabido, o Brasil e o Mundo enfrentam hoje grave crise, decorrente da pandemia da Covid-19, cujos efeitos, por óbvio, extrapolam as fronteiras dos continentes e países. Numa tal situação, faz-se necessária, mais que nunca, a existência de harmonia e de coordenação entre as ações públicas dos diversos entes federativos, de sorte que as medidas governamentais adotadas para o enfrentamento da aludida pandemia extrapolam em muito o mero interesse local, referido no inciso I do art. 30 da Constituição Federal. A Constituição Federal prescreve como sendo comum entre todos os entes federativos a competência para cuidar da saúde pública (...) A competência concorrente entre os entes federativos para a adoção de medidas no combate à pandemia da Covid-19 foi recentemente reafirmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, em decisão cautelar proferida pelo Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio, na ADI 6.341/DF (...) Na sessão por videoconferência do último dia 06 de maio, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, concedeu medida cautelar na ADI 6.363, assentando, novamente, a competência concorrente entre os entes federativos para a adoção de medidas no combate à pandemia da Covid19, e determinando que a adoção destas medidas seja precedida

de recomendação técnica e resguarde a locomoção de produtos e serviços essenciais. (...) O cotejo analítico entre a decisão reclamada e o precedente vinculante acima referido não revela a discordância sustentada pelo autor. Isto porque a decisão reclamada se fundamentou expressamente em aspectos fáticos e técnicos, relacionados ao aumento dos casos de Covid-19 na região, ao número de leitos de UTI disponíveis e a orientações de entidades de saúde (...) A pretensão do reclamante, de reforma do ato judicial que lhe foi desfavorável, terá de ser objeto de questionamento na via recursal adequada, não podendo ser exercida na via estreita da reclamação constitucional, que não se presta ao papel de sucedâneo recursal. Ex positis, NEGO SEGUIMENTO à presente Reclamação” (DJe 21.5.2020).

Em linha com esse entendimento, são precedentes as seguintes decisões monocráticas: Rcl n. 42.339, de minha relatoria, DJe 8.9.2020; Rcl 40.426, de minha relatoria, DJe 13.5.2020; Rcl n. 45.386-MC, decisão proferida pelo Ministro Presidente, DJe 8.1.2021; Rcl 45.167, relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 7.1.2021; Rcl n. 41.043, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 2.6.2020; Rcl n. 40.609, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 2.6.2020; Rcl n. 40.742, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 8.5.2020; Rcl n. 40.743, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 8.5.2020; Rcl n. 39.790, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 23.4.2020; Rcl n. 39.976, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 4.5.2020; e Rcl n. 40.130, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 8.5.2020.

9. O reclamante parece pretender valer-se indevidamente da reclamação, com finalidade imprópria e divorciada de sua vocação constitucional, buscando fazer uso desta via como sucedâneo recursal, o que não se admite pela reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal. Assim, por exemplo:

“Ausentes os pressupostos legitimadores da reclamação, este remédio constitucional não pode ser utilizado como um atalho processual destinado à submissão imediata do litígio ao exame direto desta Suprema Corte, nem tampouco como sucedâneo recursal viabilizador do reexame do conteúdo do ato reclamado” (Rcl n. 10.036-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Plenário, DJe 1º.2.2012).

“O remédio constitucional da reclamação não pode ser utilizado como um (inadmissível) atalho processual destinado a permitir, por razões de caráter meramente pragmático, a submissão imediata do litígio ao exame direto do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. - A reclamação, constitucionalmente vocacionada a cumprir a dupla função a que alude o art. 102, I, 'I', da Carta Política (RTJ 134/1033), não se qualifica como sucedâneo recursal nem configura instrumento

viabilizador do reexame do conteúdo do ato reclamado, eis que tal finalidade revela-se estranha à destinação constitucional subjacente à instituição dessa medida processual. Precedentes” (Rcl n. 4.381-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 5.8.2011).

“O instituto da Reclamação não se presta para substituir recurso específico que a legislação tenha posto à disposição do jurisdicionado irrequieto com a decisão judicial proferida pelo juízo a quo. 2. Inaplicabilidade da teoria da transcendência dos motivos determinantes” (Rcl n. 5.703-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJe 16.10.2009).

Os argumentos do agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional.

10. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental.

Plenário Virtual - minuta de voto