



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Direito**  
**Graduação em Direito**

**JOÃO MARCOS DUARTE SEREJO**

**MEDIDAS DE CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO NO COMBATE À COVID-19:  
O PODER REGULAMENTAR E OS DECRETOS NO DISTRITO FEDERAL**

**BRASÍLIA**  
**2021**

JOÃO MARCOS DUARTE SEREJO

**MEDIDAS DE CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO NO COMBATE À COVID-19:  
O PODER REGULAMENTAR E OS DECRETOS NO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Bruno Corrêa Burini

BRASÍLIA

2021

JOÃO MARCOS DUARTE SEREJO

**MEDIDAS DE CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO NO COMBATE À COVID-19:  
O PODER REGULAMENTAR E OS DECRETOS NO DISTRITO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Brasília, 18 de maio de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

BRUNO CORRÊA BURINI – Orientador  
Doutor

ANDRÉ MACEDO DE OLIVEIRA  
Doutor

ARGEMIRO CARDOSO MOREIRA MARTINS  
Doutor

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Bruno Burini, de quem tive a oportunidade de assistir a aulas valiosas no decorrer da graduação, pela solicitude nas orientações para o preparo deste trabalho. Levarei os aprendizados para toda a minha trajetória profissional e acadêmica.

Meus sinceros agradecimentos também ao Professor André Macedo e ao Professor Argemiro Martins, por gentilmente aceitarem o convite para comporem a Banca Examinadora deste trabalho. Ambos os professores foram docentes meus e é uma honra tê-los como avaliadores desta pesquisa.

Agradeço especialmente ao Caio Borges, amigo e colega de faculdade cujo companheirismo tornou a caminhada universitária muito mais venturosa. Agradeço também aos meus velhos amigos de colégio por toda a alegria e apoio.

À Luana, agradeço pelo suporte incondicional para este trabalho, para a graduação e para toda a vida.

À minha família, agradeço o constante carinho e afeto. Em particular, agradeço às minhas irmãs, Ana e Gabriela, pela camaradagem e incentivos. Aos meus pais, Paulo e Mônica, agradeço por todo o zelo, amor e conselhos. Sem eles, nada seria possível.

Por fim, agradeço a Deus, a quem devo todas as minhas conquistas.

## RESUMO

A partir de uma perspectiva formal, este trabalho propõe-se a analisar as medidas de controle epidemiológico no combate à pandemia da Covid-19 no âmbito do Distrito Federal. Assim, o enfoque é dado ao instrumento formal utilizado pela Administração Pública local para adotar medidas restritivas, o decreto, e sua relação com o poder regulamentar de que dispõe o Chefe do Poder Executivo. Para tanto, o trabalho apresenta inicialmente o conceito e os limites do poder regulamentar. Em sequência, analisam-se os mecanismos legais do ordenamento jurídico brasileiro para controle epidemiológico, bem como a legislação editada por ocasião da Covid-19 e, especificamente, a competência para implementar as medidas restritivas. Por fim, o trabalho examina todos os decretos expedidos pelo Distrito Federal para adoção de medidas restritivas de controle epidemiológico e sua fundamentação legal, além de apontar os equívocos formais cometidos pelo poder público na condução da emergência de saúde pública.

**Palavras-Chave:** Medidas restritivas – Controle epidemiológico – Covid-19 – Poder regulamentar – Decretos – Distrito Federal

## **ABSTRACT**

From a formal perspective, this work aims to analyze the nonpharmaceutical interventions for epidemiological control in light of the Covid-19 pandemic within the scope of the Federal District. Thus, the focus is on the formal instrument utilized by the local Public Administration to implement restrictive interventions, the decree, and its relation with the regulatory power available to the Chief Executive. To this end, the paper initially presents the concept and the limits of regulatory power. In sequence, the legal mechanisms of the Brazilian legal system for epidemiological control are analyzed, as well as the legislation issued at the time of the Covid-19 pandemic and, specifically, the competence to implement the restrictive interventions. Finally, the paper examines all the decrees issued by the Federal District to implement restrictive nonpharmaceutical interventions for epidemiological control and their legal basis, in addition to pointing out the formal mistakes made by the public authorities in the conduct of the public health emergency.

**Keywords:** Nonpharmaceutical interventions – Epidemiological control – Covid-19 – Regulatory power – Decrees – Federal District

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2. CONCEITO E LIMITES DO PODER REGULAMENTAR .....</b>	<b>11</b>
2.1. DECRETOS REGULAMENTARES OU DE EXECUÇÃO .....	11
2.2. DECRETOS AUTÔNOMOS OU INDEPENDENTES .....	13
2.3. REGULAMENTOS AUTORIZADOS.....	15
2.4. CONTROLE JUDICIAL DO PODER REGULAMENTAR .....	17
<b>3. LEGISLAÇÃO DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA .....</b>	<b>19</b>
3.1. LEGISLAÇÃO EDITADA PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 .....	19
3.2. LEGISLAÇÃO DE CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	22
3.3. COMPETÊNCIA PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS DE CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO.....	23
3.3.1. <i>O Sistema Único de Saúde e o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica .....</i>	<i>24</i>
3.3.2. <i>A competência da direção do Sistema Único de Saúde e dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica para medidas de enfrentamento à pandemia .....</i>	<i>27</i>
3.3.3. <i>A avocação de competência e a implementação de medida restritiva por meio de decreto .....</i>	<i>28</i>
3.4. COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS E AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	31
<b>4. DECRETOS NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL E SUA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL .....</b>	<b>36</b>
4.1. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	36
4.2. PANORAMA GERAL DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS NORMATIVOS EDITADOS PELO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19 .....	37
4.2.1. <i>Decretos nº 40.475/2020 e nº 40.509/2020 do Distrito Federal.....</i>	<i>37</i>

4.2.2. Decreto nº 40.512/2020 do Distrito Federal.....	39
4.2.3. Decretos nº 40.519/2020 e nº 40.648/2020 do Distrito Federal.....	41
4.2.4. Decretos nº 40.962/2020 e nº 41.874/2021 do Distrito Federal.....	43
4.3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DOS DECRETOS DO DISTRITO FEDERAL .....	45
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>
<b>APÊNDICE – QUADRO DE DECRETOS IDENTIFICADOS .....</b>	<b>57</b>



## 1. INTRODUÇÃO

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto do vírus Sars-CoV-2, comumente chamado de coronavírus, que surgira na China no final de 2019, como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional<sup>1</sup>. O evento posteriormente seria classificado pela OMS como pandemia.

Com a Covid-19, doença causada pelo Sars-CoV-2, chegando ao Brasil e sua propagação em progressão geométrica, a Administração Pública viu-se obrigada a tomar medidas rápidas para a contenção do vírus. As ações enérgicas foram justificadas pela experiência observada em outros países, como a Itália, que sofreu um colapso do sistema de saúde e, com isso, viu a taxa de mortalidade do coronavírus aumentar. Pouco se sabia à época sobre os mecanismos de atuação do coronavírus e quais as formas mais eficazes de interromper o contágio generalizado. As informações eram contraditórias e os estudos científicos, poucos até então, inconclusivos.

Em face dessa situação crítica, os Poderes Executivo e Legislativo brasileiros, em suas várias esferas federativas, iniciaram a produção legislativa e normativa de enfrentamento à emergência de saúde pública. O poder público implementou, dentre outras, medidas restritivas de liberdades individuais de controle epidemiológico e sanitário, com vistas a preservar a saúde dos brasileiros, os empregos e a integridade do Sistema Único de Saúde (SUS).

No âmbito do Distrito Federal, o caminho formal adotado pelas autoridades parece não ter sido o adequado. Boa parte das medidas de contenção para impedir a propagação da Covid-19 foi realizada por meio de decretos do Chefe do Poder Executivo, fundamentados em suposto poder regulamentar. Esses decretos, aliás, em grande parte citavam somente como fundamentação os dispositivos a respeito da competência regulamentar do Governador, sem referência a qualquer lei.

O objetivo deste trabalho não é, de forma alguma, criticar o mérito das ações tomadas pelo poder público, necessárias para combater a pandemia da Covid-19. O

---

<sup>1</sup> DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Saúde – SES. *Plano de Contingência do Distrito Federal para Infecção Humana pelo novo Coronavírus | COVID-19*. Versão 6. Brasília, 2020, p. 5.

foco aqui é tão somente apontar que, na urgência do combate ao vírus, a via administrativa adotada não foi formalmente apropriada por variados motivos.

Para tanto, este trabalho apresentará, no primeiro capítulo, o conceito e os limites do poder regulamentar, de acordo com a doutrina corrente. Serão abordados os conceitos de decretos regulamentares, autônomos e regulamentos autorizados, além da forma de controle judicial desses atos normativos.

Em sequência, será exposta legislação brasileira referente ao combate epidemiológico, que abrange a estrutura e o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE). A legislação editada especificamente por ocasião da pandemia da Covid-19 também será apresentada. Em razão do foco deste trabalho em examinar a via formal administrativa adotada, a análise desses diplomas legais concerne à competência atribuída por eles e seus regulamentos para a implementação das medidas de controle epidemiológico. Para bem delinear os mecanismos legais de enfrentamento à emergência de saúde pública, serão detalhadas também as principais decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Ato contínuo, examinar-se-á especificamente como se deu a resposta à pandemia pelo Distrito Federal. Por meio do Sistema Integrado de Normas Jurídicas do Distrito Federal, foram mapeados todos os decretos expedidos pelo Chefe do Poder Executivo, até o dia 27 de abril de 2021, referentes ao coronavírus e, singularmente, todos os decretos que diziam respeito a medidas restritivas de controle sanitário e epidemiológico, isto é, que criavam obrigações aos particulares. O Apêndice traz um quadro de todos os decretos, discriminando a fundamentação legal de todos aqueles relacionados às ações restritivas de combate à disseminação do vírus. A metodologia de pesquisa será explanada no tópico próprio.

Ao fim, espera-se que este trabalho consiga elucidar o formato das normas brasileiras e, particularmente, do Distrito Federal de enfrentamento epidemiológico ao Sars-CoV-2, mormente em relação à distribuição de competências, indicando os equívocos cometidos pelo poder público.

## 2. CONCEITO E LIMITES DO PODER REGULAMENTAR

O poder regulamentar é espécie do poder normativo da Administração Pública, tradicionalmente atribuído pela doutrina ao Chefe do Poder Executivo, seja esse federal, estadual ou municipal. De acordo com o professor Hely Lopes Meirelles, é a faculdade de “explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei. É um poder inerente e privativo do Chefe do Executivo [...]”<sup>2</sup>.

O ato administrativo típico do poder regulamentar, expedido pelo Chefe do Poder Executivo, toma a forma de decreto. Segundo as lições da professora Maria Sylvia Di Pietro, o decreto poderá possuir efeitos gerais, quando se dirigir a um coletivo que se encontra na mesma situação, ou efeitos concretos, quando se dirigir a pessoa ou pessoas determinadas (exemplos clássicos são os decretos de desapropriação, nomeação etc.)<sup>3</sup>.

O decreto de efeitos gerais poderá ser (i) regulamentar (de execução), figura mais comum do poder administrativo regulamentar; ou (ii) autônomo (independente), que será analisado detalhadamente nos tópicos seguintes. Registre-se também a nomenclatura preferida por Carlos Mário da Silva Velloso, que trata de regulamentos de execução ou regulamentos autônomos<sup>4</sup>. Existe ainda a figura do regulamento autorizado, controversa na doutrina, que, conforme a classificação de Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>5</sup>, também compõe os tipos de regulamentos, razão pela qual será dirigida em tópico próprio.

### 2.1. DECRETOS REGULAMENTARES OU DE EXECUÇÃO

---

<sup>2</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 111-112.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 267.

<sup>4</sup> VELLOSO, C. M. da S. Do Poder regulamentar. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 29-40, 2017, p. 31-32.

<sup>5</sup> *Apud* VELLOSO, *ibid.*, p. 32.

Celso Antônio Bandeira de Mello define o regulamento de execução ou decreto regulamentar como:

“ato geral e (de regra) abstrato, de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, expedido com a estrita finalidade de produzir as disposições operacionais uniformizadoras necessárias à execução de lei cuja aplicação demande atuação da Administração Pública”<sup>6</sup>.

No mesmo sentido, Pontes de Miranda assevera que, “[s]e o regulamento cria direitos ou obrigações novas, estranhos à lei, ou faz reviver direitos, deveres, pretensões, obrigações, ações ou exceções que a lei apagou, é inconstitucional”<sup>7</sup>.

Dos ensinamentos da doutrina acima apresentados, extrai-se uma das principais características do poder regulamentar: sua função de possibilitar a fiel execução da lei, com exceção do decreto autônomo, figura que será analisada em tópico subsequente. O poder regulamentar é, pois, atribuição do Chefe do Executivo que se manifesta por meio do decreto para fiel cumprimento da lei.

Portanto, entende-se que o ato administrativo do Chefe do Poder Executivo fundado no poder regulamentar não poderá inovar o ordenamento jurídico. A razão para tanto pode ser encontrada no princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>, resguardando a função legislativa primária do Poder Legislativo, e no princípio da legalidade que rege toda a atuação da Administração Pública, previsto no art. 5º, II, e no art. 37, *caput*, da Constituição.

O princípio da legalidade possui duas faces. Quando trata da atuação dos particulares, permite que se faça tudo aquilo que a lei não proíbe. Quando trata da atuação da Administração Pública, permite apenas aquilo que a lei expressamente autoriza. Atenção especial deve ser dada ao vocábulo “lei” utilizado pela Constituição Federal de 1988. Veja-se a lição de Bandeira de Mello:

Note-se que o preceptivo [art. 5º, II, da CRFB] não diz “decreto”, “regulamento”, “portaria”, “resolução” ou quejandos. Exige lei para que o Poder Público possa impor obrigações aos administrados. É que a Constituição brasileira, seguindo tradição já antiga, firmada por suas antecedentes republicanas, não quis tolerar que o Executivo, valendo-se de

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 200.

<sup>7</sup> *Apud* MELLO, *ibid.*, p. 210.

<sup>8</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

regulamento, pudesse, por si mesmo, interferir com a liberdade ou a propriedade das pessoas.<sup>9</sup>

Não há margem para que o decreto regulamentar transborde dos limites da lei. É um poder conferido ao Executivo para que estabeleça as disposições que julgar necessárias para a boa aplicação da lei, atuando sempre de forma *infra legem*<sup>10</sup>. Assim, “o regulamento, além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei”<sup>11</sup>.

Em razão desse ato administrativo fundado no poder regulamentar ser adstrito aos limites legais, diz-se que possui natureza secundária, isto é, deflui de lei a ser regulamentada, de acordo com a tradicional teoria dos atos normativos<sup>12</sup>. As leis, por sua vez, são atos primários que extraem sua validade diretamente da Constituição, capazes de instituir direitos e criar obrigações<sup>13</sup>.

Sobre a possibilidade de lei ser ou não regulamentada, Hely Lopes Meirelles afirma que existem leis autoexecutáveis e leis que dependem de regulamento para sua execução. O autor assevera, porém, ser ato facultativo do Executivo regulamentar leis que prescindem do regulamento para sua aplicação<sup>14</sup>. Celso Antônio Bandeira de Mello, por outro lado, entende que a regulamentação só é cabida em matéria em que há atuação administrativa. Nesse sentido, o regulamento é instrumento que se presta a disciplinar a discricção administrativa<sup>15</sup>.

## 2.2. DECRETOS AUTÔNOMOS OU INDEPENDENTES

O regulamento autônomo pode ser dividido, de acordo com as lições de Carlos Mário da Silva Velloso, em (i) externo, quando suas normas se dirigem aos cidadãos de forma geral; e (ii) interno, quando diz respeito à organização e funcionamento da Administração Pública<sup>16</sup>. Adiante-se que o decreto autônomo interno foi parcialmente

<sup>9</sup> MELLO, *op.cit.*, p. 201.

<sup>10</sup> SANTOS, J. M. de Carvalho. *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro: poderes do estado*. v. 38. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1947, p. 53.

<sup>11</sup> MELLO, *op. cit.*, p. 203.

<sup>12</sup> VELLOSO, *op. cit.*, p. 30-31.

<sup>13</sup> MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 915.

<sup>14</sup> MEIRELLES, *op. cit.*, p. 163.

<sup>15</sup> MELLO, *op. cit.*, p. 207.

<sup>16</sup> VELLOSO, *op. cit.*, p. 31-32.

admitido no ordenamento pela Emenda Constitucional nº 32 de 11 de setembro de 2001 (EC nº 32/2001). O decreto autônomo externo permanece vedado.

Conforme Hely Lopes Meirelles, a doutrina tradicional admite que esses atos administrativos supram omissão legislativa, atuando de forma *praeter legem*, “desde que não invadam as reservas da lei, isto é, as matérias que só por lei podem ser reguladas”<sup>17</sup>. É ato administrativo apto a inovar a ordem jurídica. O professor registra, porém, que a promulgação de lei supera o decreto.

O texto original da Constituição Federal de 1988 havia abolido qualquer forma de decreto autônomo no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo apenas a previsão a respeito de decretos de execução constante do art. 84, IV<sup>18</sup>. Entretanto, a EC nº 32/2001 trouxe autorização para regulamento autônomo de efeito interno, nos seguintes termos:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

- 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;

Assim, a forma atual decreto autônomo ou independente prevista pela Constituição Federal de 1988, ao contrário do decreto regulamentar, é ato primário, vez que diretamente derivada da Constituição.

Muito embora a EC nº 32/2001 tenha trazido autorização para a figura do regulamento autônomo no ordenamento jurídico brasileiro, não se pode perder de vista que as possibilidades de edição desses decretos são extremamente restritas. Como se depreende do texto constitucional acima transcrito, o decreto autônomo se limita à organização e funcionamento da administração federal e apenas nos casos em que não resulte no aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. De acordo com a professora Maria Sylvia Di Pietro, “não há fundamento para esse tipo de decreto no direito brasileiro, salvo nas hipóteses previstas no artigo 84, VI, da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32/01”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> MEIRELLES, *op. cit.*, p. 162.

<sup>18</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

<sup>19</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, p. 267.

### 2.3. REGULAMENTOS AUTORIZADOS

Os regulamentos autorizados não devem ser confundidos com lei delegada. A lei delegada encontra guarida na Constituição Federal de 1988, nos arts. 59, IV, e 68<sup>20</sup>, e é verdadeira lei, ato primário e parte do processo legislativo. O regulamento autorizado, por sua vez, não está previsto constitucionalmente, como ocorre com o regulamento de execução e autônomo. Por essa razão e as seguintes, é controvertida a sua constitucionalidade na doutrina. Ademais, esse tipo de regulamento, embora seja comumente abordado junto aos regulamentos supracitados, é derivado do poder normativo da Administração Pública, e não do poder regulamentar atribuído ao Chefe do Executivo.

O regulamento autorizado ocorre quando a lei autoriza o Poder Executivo a estabelecer condições e meios para o exercício de direito além das suas próprias disposições<sup>21</sup>. Não se trata de simples regulamentação. O Executivo completa e preenche as diretrizes traçadas pela lei. Dessa forma, esse ato administrativo secundário inova a ordem jurídica.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, com exceção das ressalvas feitas pela própria Constituição, é vedada a delegação das funções correspondentes de cada Poder. A autorização legal referida no parágrafo acima configuraria, portanto, delegação disfarçada e inconstitucional, entendimento reforçado pelo art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>22</sup>:

Considera-se que há delegação disfarçada e inconstitucional, efetuada fora do procedimento regular, toda vez que a lei remete ao Executivo a criação de regras que configuram o direito ou que geram a obrigação, o dever ou a

---

<sup>20</sup> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

IV - leis delegadas;

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

<sup>21</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 27ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 290.

<sup>22</sup> Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:

I - ação normativa;

restrição à liberdade. Isso sucede quando fica deferido ao regulamento definir por si mesmo as condições ou requisitos necessários ao nascimento do direito material ou ao nascimento da obrigação, dever ou restrição. Ocorre, mais evidentemente, quando a lei faculta ao regulamento determinar obrigações, deveres, limitações ou restrições que já não estejam previamente definidos e estabelecidos na própria lei. Em suma: quando se faculta ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica. E inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada.<sup>23</sup>

Apesar dos argumentos do autor, a doutrina moderna vem admitindo o uso do regulamento autorizado mormente para fixação de normas de natureza eminentemente técnica. As razões se apoiam principalmente na impossibilidade de o Poder Legislativo atualizar as normas para acompanhar o desenvolvimento e avanço tecnológico de diversas áreas<sup>24</sup>.

Assim, os regulamentos autorizados serão editados por órgãos administrativos de perfil técnico, como as agências reguladoras – aqui se diferem novamente dos regulamentos autônomo e de execução, editados pelo Chefe do Poder Executivo – e “são justificados mais pela necessidade prática do que pelo ordenamento jurídico-constitucional”<sup>25</sup>.

O Supremo Tribunal Federal tem entendido pela constitucionalidade de regulamentos autorizados das agências reguladoras. Para a Corte, a fixação de competência de agência reguladora para disciplinar área técnica, dentro dos preceitos legais, não configura delegação legislativa ao Poder Executivo e não ofende o princípio da legalidade.

A título de ilustração, registra-se que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1668/DF, a Corte indicou o seguinte:

O poder de expedir normas quanto à outorga, prestação e fruição dos serviços de telecomunicações no regime público e no regime privado é imanente à atividade regulatória da agência, a quem compete, no âmbito de sua atuação e nos limites do arcabouço normativo sobre o tema, disciplinar a prestação dos serviços. Interpretação conforme à Constituição para fixar o entendimento de que a competência da Agência Nacional de Telecomunicações para expedir tais normas subordina-se aos preceitos legais e regulamentares que regem matéria.

---

<sup>23</sup> MELLO, *op. cit.*, p. 213.

<sup>24</sup> PAULO; ALEXANDRINO, *op. cit.*, p. 292.

<sup>25</sup> PAULO; ALEXANDRINO, *ibid.*, p. 293.



## 2.4. CONTROLE JUDICIAL DO PODER REGULAMENTAR

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica a respeito da impossibilidade, em regra, de controle de constitucionalidade de atos normativos secundários, como os decorrentes do exercício do poder regulamentar pelo Chefe do Poder Executivo<sup>26</sup>.

Na maior parte dos casos, trata-se de regulamentos de execução que transbordam dos limites do poder regulamentar, ultrapassando ou contrariando a lei, o que dá ensejo tão somente a vício de legalidade, e não inconstitucionalidade. Ocorre apenas a chamada “crise de legalidade, caracterizada pela inobservância do dever jurídico de subordinação normativa à lei, escapando das balizas previstas na Constituição Federal”<sup>27</sup>.

A inconstitucionalidade nessas hipóteses é, portanto, oblíqua, indireta ou reflexa, o que não autoriza o controle abstrato de constitucionalidade, conforme exposto no julgamento da Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 996:

Se a interpretação administrativa da lei, que vier a consubstanciar-se em decreto executivo, divergir do sentido e do conteúdo da norma legal que o ato secundário pretendeu regulamentar, quer porque tenha este se projetado *ultra legem*, quer porque tenha permanecido *citra legem*, quer, ainda, porque tenha investido *contra legem*, a questão caracterizara, sempre, típica crise de legalidade, e não de inconstitucionalidade, a inviabilizar, em consequência, a utilização do mecanismo processual da fiscalização normativa abstrata. - O eventual extravasamento, pelo ato regulamentar, dos limites a que materialmente deve estar adstrito poderá configurar insubordinação executiva aos comandos da lei. Mesmo que, a partir desse vício jurídico, se possa vislumbrar, num desdobramento ulterior, uma potencial violação da Carta Magna, ainda assim estar-se-á em face de uma situação de inconstitucionalidade reflexa ou oblíqua, cuja apreciação não se revela possível em sede jurisdicional concentrada.

Ademais, como ensina Gilmar Mendes, “os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas”<sup>28</sup>, sendo necessário que o ato impugnado possua normatividade e autonomia jurídica, isto é, possua caráter geral e abstrato, bem como ofenda diretamente a Constituição Federal.

<sup>26</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 338.

<sup>27</sup> LENZA, *ibid.*, p.338.

<sup>28</sup> MENDES; COELHO; BRANCO, *op. cit.*, p. 1164.

Assim, o Supremo Tribunal Federal assentou que, nos casos em que o ato normativo possua conteúdo de lei verdadeira, dotado de autonomia e normatividade, poderá ser realizado o controle concentrado de constitucionalidade. Durante o julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.731/PI<sup>29</sup>, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou, nesse sentido, que “[p]ode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, o ato normativo subalterno cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de autonomia nomológica”.

Da mesma forma, a Corte tem admitido o controle de constitucionalidade em caso de decreto autônomo, que inova a ordem jurídica e preenche, portanto, os requisitos necessários. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.664/RJ<sup>30</sup>, foi expresso que “[d]ecreto que, não se limitando a regulamentar lei, institua benefício fiscal ou introduza outra novidade normativa, reputa-se autônomo e, como tal, é suscetível de controle concentrado de constitucionalidade”.

Em síntese, nos casos de regulamentos em geral, como decretos regulamentares e regulamentos autorizados – que são atos normativos secundários e derivam de lei – a hipótese será de controle de legalidade.

Diferente é o caso do decreto autônomo, ato normativo primário que extrai sua validade diretamente da Constituição e possui, assim, todos os atributos necessários para provocar o controle abstrato de constitucionalidade.

O decreto supostamente regulamentar que, em verdade, não se presta a regulamentar lei alguma e, por essa razão, é autônomo – nos termos da lição doutrinária do professor Hely Lopes Meirelles –, não encontra guarida no ordenamento jurídico brasileiro. Como já visto, a Constituição Federal de 1988 aboliu todas as formas de decreto autônomo, com exceção das introduzidas pela EC nº 32/2001, hipóteses bem restritas. Esse “decreto autônomo”, portanto, nasce eivado de inconstitucionalidade e, possuindo os atributos de generalidade, abstração e autonomia, pode ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade.

---

<sup>29</sup> STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.731/PI. Rel. Min. Cezar Peluso. J. em 29/08/2007, p. em 11/10/2007.

<sup>30</sup> STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.664/RJ. Rel. Min. Cezar Peluso. J. em 01/06/2011, p. em 21/09/2011.

### 3. LEGISLAÇÃO DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA

Neste capítulo, será examinada a legislação específica editada por ocasião da pandemia da Covid-19, bem como os contornos gerais dos instrumentos legais brasileiros de controle epidemiológico. Em sequência, o exame se voltará à distribuição de competência para adoção de medidas restritivas. Por fim, será traçado o panorama geral das principais decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

#### 3.1. LEGISLAÇÃO EDITADA PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

O primeiro caso de Sars-Cov-2 no Brasil foi confirmado em 26 de fevereiro de 2020. Antes disso, já antecipando a chegada do surto da doença ao país, o Poder Legislativo Federal editara a Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020 (Lei nº 13.979/2020), para definir as medidas que poderiam ser adotadas no combate à emergência de saúde pública causada pelo coronavírus.

Essa lei estabeleceu que as autoridades competentes poderiam adotar, dentre outras, medidas de isolamento, quarentena, realização compulsória de exames, restrição excepcional de circulação por vias públicas, bem como requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas etc.<sup>31</sup> Posteriormente, a Lei nº 13.979/2020

---

<sup>31</sup> 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, 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)

sofreu diversas alterações<sup>32</sup>, que acrescentaram disposições referentes às medidas restritivas, aos serviços públicos e às atividades essenciais, às contratações e aquisições, dentre outras.

Foram editados também o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020 (Decreto nº 10.282/2020), que definiu os serviços públicos e atividades essenciais, e a Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde (Portaria nº 356/2020), que operou a regulamentação do diploma legal e, em razão de sua importância para a análise deste trabalho, será devidamente analisada mais adiante.

Houve, ainda, diversas decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade, que também devem ser analisadas para bem delinear a tela normativa brasileira de enfrentamento à pandemia. O assunto será abordado em tópico próprio.

No âmbito do Distrito Federal, ente federativo cujos atos administrativos são objeto deste trabalho, foram editadas, até o dia 27 de abril de 2021, 31 leis distritais relativas à emergência de saúde pública da Covid-19, conforme o Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, em que há página disponibilizada pelo Governo do Distrito Federal para consulta de decretos, leis, portarias, resoluções e demais normas elaboradas sobre a Covid-19<sup>33</sup>.

A maior parte dessas leis não é relevante para o foco desta análise e trata, por exemplo, de abertura de créditos adicionais à Lei Orçamentária do ente federativo, como a Lei nº 6.527, de 2 de abril de 2020, ou sobre a redução da alíquota do ICMS em operações de produtos para combate ao coronavírus, como a Lei nº 6.521 de 19 de março de 2020.

No dia 22 de abril de 2020, foi editada a Lei Distrital nº 6.552 (Lei nº 6.552/2020), que estabelece diretrizes gerais para as políticas de enfrentamento das crises econômica e social decorrentes do coronavírus. Além de estabelecer os princípios e objetivos a serem observados pelas ações estatais referentes ao tema, a Lei nº 6.552/2020 determinou, em seu art. 5º, prioridade de tramitação para os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo distrital relativos às medidas necessárias ao combate ao vírus, em atenção à gravidade do momento e a celeridade exigida.

---

VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

<sup>32</sup> Alterações pela Medida Provisória nº 926/2020, convertida na Lei nº 14.035/2020, e Leis nº 14.006, 14.019, 14.022, 14.023, 14.028 e 14.065, todas de 2020.

<sup>33</sup> Disponível em: <http://www.pg.df.gov.br/legislacao-do-df-acerca-da-pandemia-da-covid-19-sinj-df>.

Na sequência, foi editada a Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020 (Lei nº 6.559/2020), que estabeleceu a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção no ambiente de trabalho para todos os funcionários e colaboradores “dos estabelecimentos públicos, industriais, comerciais, bancários, rodoviários, metroviários e de transporte de passageiros nas modalidades pública e privada, no âmbito do Distrito Federal” (art. 1º da Lei nº 6.559/2020). A lei ainda obrigou os estabelecimentos a fornecerem as máscaras e pontos de higienização das mãos aos seus funcionários.

Diversas outras leis distritais foram editadas implementando medidas específicas para conter o alastramento do vírus, como a Lei nº 6.562, de 28 de abril de 2020 (Lei nº 6.562/2020), que tornou obrigatória a higienização periódica dos espaços de uso coletivo em todos os edifícios e condomínios do Distrito Federal.

Sobreveio, por fim, em 25 de maio de 2020, a Lei nº 6.589 (Lei nº 6.589/2020), principal instrumento legal no âmbito do Distrito Federal de enfrentamento ao coronavírus, que dispõe sobre “as medidas que podem ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia do Covid-19”. Sobre essa lei, importa transcrever o seu art. 3º, que traz um rol não taxativo das medidas que poderiam ser adotadas pelo poder público:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, podem 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;
  - e) tratamentos médicos específicos;
- IV – estudo ou investigação epidemiológica;
- V – exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;
- VI – requisição e permissão de transporte de cadáveres;
- VII – restrição excepcional e temporária de entrada e saída no Distrito Federal, por rodovias ou aeroportos.

A leitura dessas disposições deixa evidente a inspiração da Lei nº 6.589/2020 na Lei Federal nº 13.979/2020, inclusive na explanação sobre os termos feita no seu art. 2º<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

Para os fins da análise operada neste trabalho, é de se ressaltar ainda que o art. 9º da Lei nº 6.589/2020 dispõe que “[o] Poder Executivo editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei”.

### 3.2. LEGISLAÇÃO DE CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Além das leis federais e distritais que foram acima referidas, editadas especificamente para tratar da pandemia da Covid-19, há de se levar em consideração outros instrumentos preexistentes adotados pelo ordenamento brasileiro para controle epidemiológico e sanitário.

O Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE) foi instituído pela Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975 (Lei nº 6.259/1975) após recomendação da 5ª Conferência Nacional de Saúde, realizada também naquele ano<sup>35</sup>. Diz essa lei:

Art 1º Consoante as atribuições que lhe foram conferidas dentro do Sistema Nacional de Saúde, na forma do artigo 1º da Lei nº 6.229, inciso I e seus itens a e d , de 17 de julho de 1975, o Ministério da Saúde, coordenará as ações relacionadas com o controle das doenças transmissíveis, orientando sua execução inclusive quanto à vigilância epidemiológica, à aplicação da notificação compulsória, ao programa de imunizações e ao atendimento de agravos coletivos à saúde, bem como os decorrentes de calamidade pública.

Parágrafo único. Para o controle de epidemias e na ocorrência de casos de agravo à saúde decorrentes de calamidades públicas, o Ministério da Saúde, na execução das ações de que trata este artigo, coordenará a utilização de todos os recursos médicos e hospitalares necessários, públicos e privados, existentes nas áreas afetadas, podendo delegar essa competência às Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

#### TÍTULO I Da Ação de Vigilância Epidemiológica

---

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;

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.

<sup>35</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia de Vigilância Epidemiológica*. 7ª ed. Brasília, 2009, p. 17.

Art 2º A ação de vigilância epidemiológica compreende as informações, investigações e levantamentos necessários à programação e à avaliação das medidas de controle de doenças e de situações de agravos à saúde.

§ 1º Compete ao Ministério da Saúde definir, em Regulamento, a organização e as atribuições dos serviços incumbidos da ação de Vigilância Epidemiológica, promover a sua implantação e coordenação.

§ 2º A ação de Vigilância Epidemiológica será efetuada pelo conjunto dos serviços de saúde, públicos e privados, devidamente habilitados para tal fim.

Como se vê, a Lei nº 6.229/1975 estabelecia o então vigente Sistema Nacional de Saúde. Posteriormente, foi editada a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei nº 8.080/1990), que suplantou a lei anterior e adotou o atual Sistema Único de Saúde (SUS). O SNVE foi, assim, incorporado pelo SUS<sup>36</sup>, e a Lei nº 8.080/1990 conceituou, em seu art. 6º, §2º, vigilância epidemiológica como o:

conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

Embora não trouxessem previsões expressas de possíveis medidas de controle epidemiológico a serem adotadas, como fizeram a Lei Federal nº 13.979/2020 e a Lei Distrital nº 6.589/2020, fica claro que a Lei nº 6.259/1975 (SVNE) e a Lei nº 8.080/1990 (SUS) constituem os instrumentos legais para a implementação dessas medidas.

Assim, à época da chegada do coronavírus ao Brasil, antes mesmo da edição da legislação específica da pandemia, o ordenamento jurídico brasileiro já possuía mecanismos sólidos de enfrentamento epidemiológico, dispostos em um sistema de abrangência nacional.

### 3.3. COMPETÊNCIA PARA IMPLEMENTAR MEDIDAS DE CONTROLE EPIDEMIOLÓGICO

---

<sup>36</sup> BRASIL. Ministério da Saúde, *ibid.*, p. 18.

### 3.3.1. O Sistema Único de Saúde e o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica

O SNVE, parte integrante do SUS, é um complexo de normas voltadas a fornecer orientação técnica aos profissionais de saúde, bem como possibilitar a organização e operacionalização das ações públicas de controle de doenças e seus fatores condicionantes. Para o propósito deste trabalho, destacam-se suas funções de “recomendação das medidas de prevenção e controle apropriadas” e “promoção das ações de prevenção e controle indicadas”<sup>37</sup>.

O SNVE é, portanto, um instrumento legal que, além de realizar coleta e análise de dados, coordena e organiza as ações dos entes federativos com vistas a assegurar a saúde pública, tanto de forma preventiva quanto repressiva. Não se trata, pois, de sistema voltado apenas à notificação de problemas sanitários e epidemiológicos, mas de verdadeiro aparato jurídico nacional capaz de propor, implementar e executar medidas profiláticas e terapêuticas. De acordo com o Guia de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde:

[a]s competências de cada um dos níveis do sistema de saúde (municipal, estadual e federal) abarcam todo o espectro das funções de vigilância epidemiológica, porém com graus de especificidade variáveis. As ações executivas são inerentes ao nível municipal e seu exercício exige conhecimento analítico da situação de saúde local. Por sua vez, cabe aos níveis nacional e estadual conduzirem ações de caráter estratégico, de coordenação em seu âmbito de ação e de longo alcance, além da atuação de forma complementar ou suplementar aos demais níveis.<sup>38</sup>

A competência específica para implementar as medidas de controle epidemiológico é explicitada pelo Decreto nº 78.231 de 12 de agosto de 1976 (Decreto Federal nº 78.231/1976), que regulamentou a Lei nº 6.259/1975. Esse ato estabelece:

Art. 3º A vigilância epidemiológica será exercida, em todo o território nacional pelo conjunto de serviços de saúde, públicos e privados, habilitados para tal fim, organizados em Sistema específico, sob a coordenação do Ministério da Saúde, observadas as diretrizes gerais do Sistema Nacional de Saúde.

[...]

Art. 5º As ações de vigilância epidemiológica serão da responsabilidade imediata de uma rede especial de serviços de saúde, de complexidade crescente, cujas unidades disporão de meios para:

[...]

IV - Proposição e execução das medidas de controle pertinentes;

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério da Saúde, *ibid.*, p. 18.

<sup>38</sup> BRASIL. Ministério da Saúde, *ibid.*, p. 18.



Esclarecendo o que se entende por rede de serviços de saúde, o Decreto Federal nº 78.231/1976 afirma que a estrutura é composta por unidades de vigilância epidemiológica, indicadas pelas Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal.

Na sequência, em seu art. 7º, o regulamento elenca os órgãos integrantes do SNVE: (i) órgão central, mantido pelo Ministério da Saúde; (ii) órgãos regionais, mantidos pelas Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal; (iii) órgãos micro-regionais, mantidos pelas Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal quando houver regionalização administrativa; e (iv) unidades de vigilância epidemiológica (UVE), componente de órgão local de saúde indicado pelas Secretarias de Saúde dos entes federativos.

A competência de cada um desses órgãos integrantes do SNVE é fixada nos arts. 8º a 11 desse regulamento. Ao órgão central, cabe “[e]stabelecer normas sobre a organização, procedimentos e funcionamento do Sistema, principalmente no que concerne às atividades de investigação epidemiológica e profilaxia”, além de supervisionar a execução das ações, particularmente em relação aos órgãos regionais. Aos órgãos regionais, cabe observar as normas elaboradas pelo órgão central e dispor sobre as ações executivas dos órgãos fracionários, além de supervisionar o desempenho dos órgãos micro-regionais.

Esse ciclo se repete a cada nível da estrutura do SNVE, pelo que se percebe que o sistema foi criado em uma estrutura de pirâmide descentralizada, com repartição de competências pertinentes ao órgão de cada esfera. O órgão central estabelece as normas e diretrizes e apoia técnica e financeiramente os órgãos regionais, que, por sua vez, fazem o mesmo com os órgãos fracionários e assim sucessivamente. De outro lado, os órgãos locais investigam, registram e informam os dados relativos às doenças aos órgãos superiores, além de executarem as medidas estabelecidas. Quanto maior a localidade do órgão, portanto, maior será a sua competência executiva e menor sua competência normativa, sendo o inverso também verdadeiro.

O modelo do SNVE adotado pela Lei nº 6.259/1975, com regulamentação pelo Decreto Federal nº 78.231/1976, foi confirmado quando da edição da Lei Geral do SUS, a Lei nº 8.080/1990, que o incorporou. Diz a lei:

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

[...]

III - definir e coordenar os sistemas:

[...]

c) de vigilância epidemiológica; e

d) vigilância sanitária;

[...]

VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;

VII - estabelecer normas e executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo a execução ser complementada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

[...]

§ 1º A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.

Com relação à competência estadual (ou distrital), a Lei nº 8.080/1990 dispõe que:

Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;

II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) de vigilância sanitária;

A competência municipal é exposta pelo art. 18 do mesmo diploma:

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

IV - executar serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

b) vigilância sanitária;

Percebe-se que a Lei Geral do SUS adotou a mesma estrutura organizacional do SNVE ao estabelecer as competências epidemiológicas e sanitárias das entidades federativas. O corolário dessa constatação é aquele já afirmado aqui anteriormente, isto é, que o SVNE foi incorporado pelo SUS, conforme expõe o Guia de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde. Não há, portanto, qualquer dúvida sobre a vigência desse sistema.

É necessário realçar mais um ponto: a competência atribuída pelo SNVE e pelo SUS para adoção das medidas de controle epidemiológico às esferas de atuação deve ser exercida pela respectiva direção do SUS. A leitura do *caput* dos arts. 16, 17 e 18 acima reproduzidos não dá margem a interpretação divergente. E a Lei nº 8.080/1990 é taxativa ao afirmar:

Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:  
 I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;  
 II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e  
 III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

### *3.3.2. A competência da direção do Sistema Único de Saúde e dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica para medidas de enfrentamento à pandemia*

A Lei Federal nº 13.979/2020, quando dispõe em seu art. 3º que “as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências” as medidas de enfrentamento à pandemia, se refere à direção do SUS de cada ente federativo e aos órgãos integrantes do SNVE, instrumentos consolidados do ordenamento jurídico brasileiro apropriados ao combate ao coronavírus.

Não por outra razão, essa mesma lei dispõe, no §7º do art. 3º, que cabe aos integrantes do SUS adotar as referidas medidas, na linha da organização das ações de vigilância epidemiológica realizada pela Lei nº 6.259/1975 e pela Lei nº 8.080/1990. Veja-se:

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:  
 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, 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.

Essas disposições foram objeto de análise do Supremo Tribunal Federal, como será visto em tópico próprio. Adiante-se, entretanto, que a Corte Constitucional suspendeu apenas a exigência de autorização do Ministério da Saúde para implementação das medidas pelas unidades federativas, de forma que permanece a atribuição de competência ao gestor local de saúde.

Em outras palavras, quando o Supremo Tribunal Federal reafirmou o comando constitucional de repartição de competência comum entre os entes federativos para zelar pela saúde pública (art. 23, II, da Constituição Federal de 1988), para garantir que “Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais”<sup>39</sup>, não se estabeleceu que a competência para implementar as medidas de controle epidemiológico era do Chefe do Poder Executivo de cada esfera federativa. A Corte Constitucional tão somente reafirmou que cada ente poderia fixar as medidas restritivas, como, de fato, prevê a Constituição Federal de 1988 e a legislação pertinente.

Desse modo, a partir de uma perspectiva exclusivamente baseada na legislação do ordenamento jurídico brasileiro, resta claro que a competência para a adoção das medidas restritivas, que eram efetivamente necessárias para combater a emergência de saúde pública causada pelo novo coronavírus, seria da direção dos órgãos do SUS, e não dos respectivos Chefes do Poder Executivo.

### *3.3.3. A avocação de competência e a implementação de medida restritiva por meio de decreto*

Não obstante ser da direção dos órgãos do SUS a competência de adoção de medidas restritivas, o ordenamento jurídico brasileiro prevê a existência da figura da avocação de competência como forma de eventualmente fundamentar os decretos editados pelos Chefes do Poder Executivo com essa finalidade. Com base na avocação de competência, os Chefes do Poder Executivo poderiam adotar medidas

---

<sup>39</sup> STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. J. em 15/04/2020, p. em 13/11/2020.

de controle epidemiológico, visto que as Secretarias de Saúde são órgãos integrantes de suas administrações diretas e a eles subordinados.

A avocação de competência é ato excepcional e temporário pelo qual o superior hierárquico assume competência atribuída a órgão inferior<sup>40</sup>. De acordo com Maria Sylvia Di Pietro, a avocação decorre da relação hierárquica e só pode ser realizada quando não se tratar de competência exclusiva do subordinado<sup>41</sup>. Entretanto, essa última exigência sobre competência exclusiva é uma construção doutrinária e não consta da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei nº 9.784/1999), que dispõe sobre a matéria em seu art. 15<sup>42</sup>.

No caso específico da pandemia do coronavírus, a avocação de competência não foi utilizada no âmbito do Distrito Federal. Não há, na página específica para normas referentes ao coronavírus do Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, até 27 de abril de 2021, qualquer ato administrativo avocando a competência para adotar medidas de controle epidemiológico dos órgãos integrantes do SUS e do SNVE ao Governador do Distrito Federal.

Como justificar, então, a implementação de medidas restritivas por meio de decretos?

Pois bem, o art. 7º da Lei nº 13.979/2020 dispõe que “[o] Ministério da Saúde editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei”. Essa regulamentação ocorreu por meio da Portaria nº 356/2020. Esse ato administrativo estabelece claramente quais as autoridades competentes para a adoção das medidas restritivas de controle sanitário e epidemiológico previstas na legislação federal. Com relação à quarentena (*lockdown*), relevante medida utilizada para refrear o contágio do coronavírus, a portaria dispõe:

Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

---

<sup>40</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 208.

<sup>41</sup> DI PIETRO, *op. cit.*, p. 240.

<sup>42</sup> Art. 15. Será permitida, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a avocação temporária de competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior.

Note-se que o §1º acima transcrito atribui a edição do ato de determinação da quarentena aos Secretários de Saúde ou Ministro da Saúde ou seus superiores. Em outras palavras, a portaria estendeu a competência para adotar a medida restritiva aos Chefes do Poder Executivo, ao incluir os superiores dos Secretários de Saúde e Ministro da Saúde como competentes para a edição de medidas restritivas.

Antes que se cogite inadvertidamente que a referida portaria não poderia alterar competência fixada em lei, cabe ressaltar que portaria é espécie dos atos administrativos classificados pela doutrina como ordinatórios, que “visam a disciplinar o funcionamento da Administração e a conduta funcional de seus agentes”<sup>43</sup>, apta a expedir determinações gerais ou especiais no plano da administração pública.

Além disso, a Portaria nº 356/2020 não contrariou a legislação pertinente ao SUS e ao SNVE; pelo contrário, cumprindo o disposto no art. 7º da Lei nº 13.979/2020, a portaria permitiu que se trouxesse para dentro da atuação do SUS e do SNVE os Chefes do Poder Executivo, no caso específico da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

O SUS e o SNVE são mecanismos consolidados de coordenação de ações e, para uma resposta efetiva à pandemia, é vantajoso ter os chefes das diferentes esferas federativas trabalhando em conjunto. Assim, pode-se dizer que a autorização promovida pela Portaria nº 356/2020 se coadunou à gravidade do momento, que exigia do poder público grande coordenação e cooperação.

Em síntese, considerado todo o arcabouço normativo referente à competência para propositura e execução de medidas de controle epidemiológico, é forçoso concluir que, a partir da edição da Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde, a medida restritiva de quarentena relativa à Covid-19 pode ser adotada por meio de ato de Secretário de Saúde (ou Ministro da Saúde) ou do respectivo Chefe do Executivo.

Não deve causar estranheza a possibilidade de Governador ou Prefeito, mediante decreto, estabelecer medida restritiva como a quarentena com base em lei federal e portaria do Ministério da Saúde. Não se trata de exercício de poder regulamentar em lei federal, hipótese vedada pelo ordenamento brasileiro, como se verá. No caso, o que se tem é o exercício de uma competência referente ao SUS e ao

---

<sup>43</sup> MEIRELLES, *op. cit.*, p. 166.

SNVE, na qualidade de superior hierárquico aos órgãos desses sistemas, em função de extensão de competência realizada pela lei federal e seu regulamento (a portaria).

Assim, as medidas poderiam ser determinadas por meio de instrução normativa, ato administrativo normativo próprio de Ministro de Estado e, por simetria, dos Secretários de Governo para execução das leis, decretos e regulamentos, conforme o art. 87, p.u., II, da Constituição Federal de 1988. Caso se opte pela adoção das medidas restritivas por ato do Chefe do Poder Executivo, o instrumento normativo adequado será mesmo o decreto, ato administrativo próprio dessa autoridade<sup>44</sup>.

Passa-se, a seguir, à análise das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

#### 3.4. COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS E AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de analisar diversas questões a respeito das normas de enfrentamento à calamidade pública decorrente da Covid-19, com a definição de entendimentos relevantes que repercutiram na forma como o poder público lidou com a pandemia. A maior parte das decisões da Corte Constitucional sobre o tema não dizem respeito ao objeto deste trabalho, com os assuntos passando de medidas trabalhistas, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.342/DF, por compensação orçamentária para os programas públicos, tal qual a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF, até violação aos princípios de publicidade e transparência, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.347/DF.

Algumas decisões, contudo, tiveram implicação direta no modo como os diferentes entes federativos brasileiros conduziram as suas medidas restritivas de controle epidemiológico, mormente em relação à competência para adoção de tais medidas. Serão essas as decisões analisadas nesse tópico, sem, entretanto, pretensão exaustiva.

---

<sup>44</sup> MEIRELLES, *ibid.*, p. 165.

Em primeiro lugar, deve-se expor o relevante entendimento do Supremo Tribunal Federal adotado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF quanto à vigência da Lei nº 13.979/2020.

Esse diploma legal, nos termos de seu art. 8º, com redação dada pela Lei nº 14.035 de 11 de agosto de 2020 (Lei nº 14.035/2020), vinculava a sua vigência à do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020 (Decreto Legislativo nº 6/2020), que reconhecia a ocorrência do estado de calamidade pública em decorrência do coronavírus, com efeitos até o final daquele ano, 31 de dezembro de 2020. Em outras palavras, a Lei nº 13.979/2020, principal instrumento normativo para enfrentamento da emergência de saúde, perderia seu vigor com o início do ano 2021. Como hoje se sabe, 2021 veria a segunda onda do vírus, mais letal nos primeiros quatro meses do ano do que a primeira onda ao longo do ano anterior inteiro<sup>45</sup>.

Assim, em 30 de dezembro de 2020, o Ministro Ricardo Lewandowski do Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF e conferiu “interpretação conforme à Constituição ao art. 8º da Lei nº 13.979/2020”, excluindo “de seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas”<sup>46</sup> pela lei nos arts. 3º a 3º-J. Posteriormente, a Corte confirmou a tutela de urgência, fundamentada na intenção da lei, que era munir as autoridades de medidas profiláticas e terapêuticas para superar a crise de saúde pública, embora não se soubesse, à época da edição da lei, a persistência da doença. Portanto, continua vigente hoje a Lei nº 13.979/2020 com relação às medidas restritivas de controle sanitário e epidemiológico.

Ademais, conforme a redação original da Lei nº 13.979/2020, as medidas constantes dos incisos I, II, V, VI e VIII<sup>47</sup> do *caput* do art. 3º somente poderiam ser

---

<sup>45</sup> COVID-19 já matou mais brasileiros em 4 meses de 2021 do que em todo ano de 2020. G1, São Paulo, 24 de maio de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/04/25/covid-19-ja-matou-mais-brasileiros-em-4-meses-de-2021-do-que-em-todo-ano-de-2020.ghtml>. Acesso em: 12 maio 2021.

<sup>46</sup> STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. J. em 08/03/2021, p. em 12/04/2021.

<sup>47</sup> 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:

I - isolamento;

II - quarentena;

[...]

V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de:

a) entrada e saída do País; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;



adotadas pelos gestores locais de saúde após autorização do Ministério da Saúde. O Supremo Tribunal Federal, analisando o tema na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343/DF, concedeu medida cautelar para suspender, sem redução de texto, a exigência de autorização da União para adoção, pelos Estados e Municípios, de medidas restritivas. De acordo com a Corte, não cabe:

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<sup>48</sup>.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, o Supremo Tribunal Federal apreciou a competência administrativa comum entre os entes federativos sobre saúde pública, nos termos do art. 23, II, da Constituição Federal de 1988<sup>49</sup>, bem como a competência legislativa concorrente prevista no art. 24, XII, da Constituição<sup>50</sup>, para aplicação da Lei nº 13.979/2020. A ação versava sobre as alterações na lei promovidas pela Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 (Medida Provisória nº 926/2020), que atribuíam ao Presidente da República a competência de dispor, mediante decreto, sobre as atividades essenciais e serviços públicos que seriam preservados em caso de adoção de medidas restritivas (§9º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020<sup>51</sup>).

Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal reforçou que o caso tratava do próprio desenho do federalismo cooperativo brasileiro, com repartição das competências de acordo com o interesse em evidência em cada situação, resguardada a competência

---

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:

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:

1. Food and Drug Administration (FDA); 2. European Medicines Agency (EMA); 3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); 4. National Medical Products Administration (NMPA);

<sup>48</sup> STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. J. em 06/05/2020, p. em 17/11/2020.

<sup>49</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

<sup>50</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

<sup>51</sup> Texto original impugnado: “§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º”.

da União de estabelecer normas gerais, nos termos dos §1º a §4º do art. 24<sup>52</sup>. Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes exemplifica bem o entendimento da Corte:

[A] competência comum administrativa não permite ao Município, a um prefeito, a um governador interditar um aeroporto internacional. Isso não é competência municipal. Dentro da competência comum, mesmo que se interprete saúde pública, isso é competência geral, nacional do Presidente da República. Da mesma forma, não compete ao Presidente da República, porque aí a competência é comum, verificar se naquele município é necessário ou não interditar os bares e restaurantes locais em virtude da proliferação do vírus. É o princípio da predominância do interesse, é o respeito à Constituição.<sup>53</sup>

Com isso, o Supremo Tribunal Federal deu interpretação conforme à Constituição ao dispositivo impugnado para garantir que, nos limites das atribuições comuns de cada esfera, os Chefes do Poder Executivo dispusessem, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais resguardados das medidas de controle epidemiológico<sup>54</sup>. Anote-se, porém, que todos os Ministros da Corte ressaltaram a necessidade de cooperação e coordenação entre os entes federativos para a boa gestão da crise de saúde pública.

O mesmo entendimento foi reforçado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.362/DF<sup>55</sup> e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF<sup>56</sup>. A ementa desse último

---

<sup>52</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

<sup>53</sup> ADI nº 6.341/DF.

<sup>54</sup> ADI nº 6.341/DF. Voto da Min. Rosa Weber: “Ou seja, reafirmada a possibilidade de Governadores e Prefeitos, mediante decretos, e no âmbito de suas respectivas competências, disciplinarem ou estabelecerem as atividades e serviços públicos essenciais”.

<sup>55</sup> STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.362/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. J. em 02/09/2020, p. em 09/12/2020. Trecho da ementa: “III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. IV- O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços da saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin)”.

<sup>56</sup> STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. J. em 13/10/2020, p. em 29/10/2020. Trecho da ementa: “3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre

julgado sintetiza bem o posicionamento do Tribunal sobre a competência para a implementação das medidas restritivas, que prestigiou o formato de federalismo cooperativo brasileiro e a descentralização das atividades de saúde prescrita constitucionalmente: (i) podem os entes federativos adotar as medidas dentro de sua competência comum e concorrente, de acordo com a prevalência do interesse; e (ii) não pode a esfera federal afastar as decisões estaduais, distrital e municipais, exercidas em sua competência constitucional. Por fim, a Corte assinalou que o decidido não prejudica o exame da validade material e formal de cada ato normativo expedido pelas autoridades competentes.

Embora as decisões do Supremo Tribunal Federal tenham prestigiado e reafirmado as normas constitucionais referentes à repartição de competências e à organização do SUS, parece-nos que o objetivo pretendido de as delimitar não foi alcançado. As normas de competência estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 são por demais genéricas e insuficientes para resolverem adequadamente os conflitos que surgem de uma crise como a pandemia da Covid-19, deixando margem para interpretação e sobreposição de competências.

A própria regra de prevalência de interesse local aludida pelos Ministros não é capaz de definir claramente a competência de cada esfera. No caso de uma emergência nacional como a decorrente do coronavírus, que ataca a capacidade de atendimento de saúde de cada ente federativo, o fechamento de serviços não essenciais de interesse aparentemente local pode ser, na realidade, de interesse nacional, quando replicado por todo o país. A falta de assertividade quanto à repartição de competências não conduz a uma política pública de saúde eficaz.

---

União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a conseqüente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente”.

## **4. DECRETOS NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL E SUA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

Neste capítulo, serão analisados os decretos editados pelo Distrito Federal e sua fundamentação legal, único ente federativo que possui cumula as competências estaduais e municipais, para enfrentamento da Covid-19. Ao fim deste trabalho (Apêndice), pode-se encontrar quadro elaborado com todos os atos expedidos pelo Governador do Distrito Federal até o dia 27 de abril de 2021, indicando o número e a data do decreto, seu objeto e sua fundamentação legal.

### **4.1. METODOLOGIA DE PESQUISA**

O mapeamento dos atos administrativos editados pelo Governador do Distrito Federal com medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus foi feito por meio do Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF (SINJ-DF), em que, como já referido, há página própria para consulta de decretos, leis, portarias, resoluções e demais normas elaboradas pelo Distrito Federal sobre a Covid-19.

A análise deste trabalho será circunscrita aos decretos que impuseram obrigações e medidas restritivas aos particulares, direta ou indiretamente, incluídos os que neles promoveram alterações, além daqueles que decretaram estado de calamidade pública e criaram o Grupo Executivo de combate à pandemia. Excluem-se todos os demais, que cuidavam majoritariamente de assuntos afeitos apenas à Administração Pública.

No total, foram identificados 134 decretos referentes à Covid-19, dos quais 85 subsomem-se ao recorte pretendido. Antes que se quantifique especificamente as fundamentações utilizadas pelos atos normativos, traçar-se-á um panorama geral de alguns dos principais instrumentos normativos utilizados pelo Distrito Federal em resposta à pandemia.

## 4.2. PANORAMA GERAL DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS NORMATIVOS EDITADOS PELO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL PARA ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DA COVID-19

É necessário tecer alguns comentários sobre a redação dos atos normativos. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Lei Complementar nº 95/1998), que dispõe sobre o tema, aplica-se, por força do parágrafo único de seu art. 1º, “aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo”. Essa lei recebeu regulamentação pelo Decreto Presidencial nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, que esclarece que os atos normativos serão estruturados em três partes: preliminar, normativa e final. Na parte preliminar, há subdivisão entre a ementa, que explicita o objeto do ato normativo, e o preâmbulo, que indica a autoria e o fundamento de validade. Note-se, portanto, que a necessidade de indicação dos fundamentos jurídicos do ato normativo não é apenas decorrente da praxe administrativa, mas de imposição legal.

### 4.2.1. *Decretos nº 40.475/2020 e nº 40.509/2020 do Distrito Federal*

Em 28 de fevereiro de 2020, foi editado o Decreto nº 40.475 (Decreto nº 40.475/2020), primeiro decreto referente ao combate ao coronavírus no Distrito Federal. Tal decreto declarou situação de emergência de saúde pública, além de ter fixado diretrizes sobre a atuação da Administração Pública para seu enfrentamento (tais como quais casos seriam considerados suspeitos, garantia de estoque de medicamentos pela Secretaria de Estado de Saúde, prioridade na tramitação de processos relativos etc.).

Na sequência, foi expedido o Decreto nº 40.509, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal no dia 11 de março de 2020 (Decreto nº 40.509/2020), que implementou as primeiras medidas restritivas para enfrentamento da pandemia no ente federativo, suspendendo eventos e atividades educacionais pelo prazo de 5

dias<sup>57</sup>. Esse decreto utilizou como fundamentação legal o art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal<sup>58</sup> (LODF) e o art. 196 da Constituição Federal de 1988<sup>59</sup>. À época, estava vigente apenas a Lei nº 13.979/2020, que autorizava a adoção das medidas de controle epidemiológico por meio do SUS e do SNVE e seus órgãos, como visto no capítulo referente à legislação de combate à pandemia.

Ocorre que o Decreto nº 40.509/2020 não se referiu à Lei nº 13.979/2020. Ainda que assim fizesse, contudo, não é autorizada a regulamentação de lei federal por decreto de outra unidade da federação. No julgamento da Representação de Inconstitucionalidade nº 100/2008, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro didaticamente sublinhou:

Lei federal só pode ser regulamentada por decreto do Presidente da República, jamais por decreto municipal. Além de faltar competência ao Chefe do Executivo municipal para tal, teríamos milhares de decretos diferentes (tanto quantos são os municípios) regulamentando a mesma lei, o que seria total absurdo. Ademais, o exercício do poder regulamentar do Executivo situa-se na principiologia constitucional da separação dos poderes, pois salvo nos casos de medidas provisórias, não pode estabelecer normas gerais criadoras de direitos ou obrigações por ser essa a função do Poder Legislativo.<sup>60</sup>

Portanto, o poder regulamentar do art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal não era apto a fornecer fundamentação legal ao Decreto nº 40.509/2020. O inciso XXVI desse mesmo artigo traz autorização genérica para que o Governador Distrital pratique, nos limites da competência do Poder Executivo, os demais atos de administração. Esse inciso não pode ser interpretado literalmente, como licença permanente para o Governador exercer a competência de toda e qualquer autoridade

---

<sup>57</sup> Art. 2º Ficam suspensos, no âmbito do Distrito Federal, pelo prazo de cinco dias, prorrogáveis por igual período:

I - eventos, de qualquer natureza, que exijam licença do Poder Público, com público superior a cem pessoas;

II - atividades educacionais em todas as escolas, universidades e faculdades, das redes de ensino pública e privada;

<sup>58</sup> Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

[...]

VII - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

[...]

XXVI - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Poder Executivo;

<sup>59</sup> 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.

<sup>60</sup> TJRJ. Representação de Inconstitucionalidade nº 100/2008. Rel. Des. Sergio Cavalieri Filho. J. em 05/10/2009, p. em 30/11/2009.

de sua administração — no caso, dos órgãos integrantes do SUS e do SNVE. A avocação, como visto, é medida excepcional e temporária que necessita de justificção.

Também não se pode cogitar de extração de validade do decreto diretamente da Constituição Federal de 1988, para fins de consecução do art. 196, hipótese que configuraria decreto autônomo, o que é vedado pelo ordenamento constitucional, resguardados os casos do art. 84, VI, da Carta Magna. Portanto, é forçoso concluir que o Decreto nº 40.509/2020 carecia de fundamentação legal ou constitucional para a implementação das medidas restritivas de liberdades individuais.

#### *4.2.2. Decreto nº 40.512/2020 do Distrito Federal*

O próximo relevante ato normativo editado pelo Distrito Federal foi o Decreto nº 40.512, de 13 de março de 2020 (Decreto nº 40.512/2020), que criou o Grupo Executivo para ações de prevenção e medidas de contenção no enfrentamento à Covid-19 e à dengue.

No dia anterior à sua publicação, em 12 de março de 2020, entrara em vigor a Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde, que, com base no art. 7º da Lei nº 13.979/2020<sup>61</sup>, regulamentou tal lei e estabeleceu que a implementação de medidas de controle epidemiológico como a quarentena seria determinada por ato administrativo formal e motivado dos Secretários de Saúde (ou Ministro da Saúde) ou seus superiores. Como visto, com isso, a Portaria nº 356/2020 estendeu a competência e buscou atrair a atuação dos Chefes do Poder Executivo para o âmbito do SUS e do SNVE, a fim de aumentar a capacidade de coordenação e cooperação entre os diferentes entes federativos. Sublinhe-se que a extensão de competência praticada pela Portaria nº 356/2020 é referente apenas à medida de quarentena.

O Decreto nº 40.512/2020, ao instituir o Grupo Executivo para gestão da pandemia, assim determinou:

---

<sup>61</sup> Art. 7º O Ministério da Saúde editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei.

Art. 5º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID-19 e da Dengue, poderão ser adotadas, pela Secretaria de Estado de Saúde com apoio da Secretaria de Estado de Segurança Pública, se necessário, 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 - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e

§ 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.

Note-se que o Grupo Executivo atribuiu a competência das medidas de contenção da crise de saúde pública à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Perfeitamente válida a opção feita pelo Decreto nº 40.512/2020, visto que a Portaria nº 356/2020 permitia que as medidas fossem implementadas por ato do Secretário de Saúde ou seu superior, o Chefe do Poder Executivo.

Apesar disso, o que se observa é que todas as ações do Poder Executivo de enfrentamento ao coronavírus ocorreram por meio de atos do Governador, e não do Secretário de Saúde. Foram editados 134 decretos referentes ao coronavírus, dos quais 85 diziam respeito a ações de contenção do contágio do vírus, no recorte deste trabalho. Em comparação, a Secretaria de Saúde editou 41 portarias até o dia 27 de abril de 2021, ato administrativo ordinatório que não se presta a estabelecer normas fora da Administração Pública. Não foi elaborada nenhuma instrução normativa, ato normativo próprio de Secretário de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos, conforme o art. 105., p.u., da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Em outras palavras, o Decreto nº 40.512/2020 fez uma opção específica de formato de combate à emergência de saúde pública e o próprio Poder Executivo ignorou e contrariou essa opção no decorrer de toda a condução da crise. A esse respeito, importa transcrever a lição de Lucas Rocha Furtado:

Definida por meio de decreto regulamentar a solução possível dentre aquelas permitidas pela lei ao administrador, este não pode adotar solução diversa,



ainda que esta outra solução fosse admitida pela lei, sob pena de praticar ato ilegal. A ilegalidade deste ato — que fere o decreto — decorre do fato de que é a própria lei que exige do chefe do Executivo a regulamentação da lei a fim de que seja indicada as soluções de execução possíveis. Assim sendo, caso o administrador público não adote a solução definida no decreto regulamentar, ele terá violado, além do próprio decreto, a lei que determinou que sua aplicação seria feita nos termos definidos em regulamento.<sup>62</sup>

Embora a argumentação aqui exposta conduza à conclusão de serem os atos de controle sanitário e epidemiológico do Distrito Federal na gestão da pandemia evitados de diversos vícios, fugiria ao escopo deste trabalho de conclusão de curso investigação sobre eventual possibilidade de convalidação, tema que divide até mesmo a mais autorizada doutrina<sup>63</sup>. A isso soma-se a singularidade do momento em que foram forçados a atuar os administradores. Assim, registre-se apenas a posição do professor Lucas Furtado, para quem “a riqueza de situações práticas que podem ser apresentadas aos administradores impede qualquer tentativa doutrinária de atribuir a determinado vício natureza sanável ou insanável”<sup>64</sup>.

#### 4.2.3. *Decretos nº 40.519/2020 e nº 40.648/2020 do Distrito Federal*

Seguidamente, foi editado o Decreto nº 40.519, de 14 de março de 2020 (Decreto nº 40.519/2020), que tratava da necessidade de notificação, por parte dos hospitais e laboratórios, dos casos positivos de Covid-19 às autoridades sanitárias. Nesse decreto, de todos os 85 mapeados, foi feita a única menção à Lei Federal nº 6.259/1975, que instituiu o SNVE, e ao Decreto Federal nº 78.231/1976, que a regulamentou.

Para além disso, o Poder Executivo do Distrito Federal seguiu editando decretos dispondo sobre as medidas de enfrentamento ao coronavírus, com base, via de regra, no art. 100, VII e XXVI, da LODF e, por vezes, diretamente no art. 196 da CF/88, sem mencionar qualquer lei. Como visto, esses dispositivos não se prestavam a fundamentar aqueles atos. Não é possível decreto distrital regulamentar lei federal, conforme destacado acima. Também não é possível interpretar o referido inciso XXVI

---

<sup>62</sup> FURTADO, *op. cit.*, p. 57.

<sup>63</sup> FURTADO, *ibid.*, p. 267.

<sup>64</sup> FURTADO, *ibid.*, p. 268.

do art. 100 da LODF como autorização para o Chefe do Poder Executivo assumir competência de seus inferiores hierárquicos, o que configuraria avocação permanente. Tampouco pode o decreto se basear diretamente na Constituição para estabelecer normas restritivas de liberdades individuais não previstas em lei, o que configuraria o vedado decreto autônomo.

Caso notável é o da obrigatoriedade de máscaras. Em 23 de abril de 2020, foi editado o Decreto nº 40.648 (Decreto nº 40.648/2020), que determinava a obrigatoriedade da utilização de máscaras de proteção facial no âmbito do Distrito Federal. Novamente, utilizou-se como fundamentação o art. 100, VII e XXVI, da LODF. À época, não havia previsão dessa medida de controle sanitário e epidemiológico na Lei Federal nº 13.979/2020, que só foi introduzida no inciso III-A do art. 3º<sup>65</sup> daquele diploma por meio da Lei Federal nº 14.019, de 02 de julho de 2020.

Por outro lado, no mesmo dia da edição daquele decreto, foi expedida a Lei Distrital nº 6.559, de 23 de abril de 2020 (Lei Distrital nº 6.559/2020), que dispôs sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras como medida de combate à disseminação do coronavírus. Essa lei, porém, não foi mencionada pelo decreto em sua redação original — já que, claro, foram publicados no mesmo dia.

Foi somente com a alteração promovida pelo Decreto nº 40.777, de 16 de maio de 2020 (Decreto nº 40.777/2020), que passou a constar do art. 3º, §1º e §2º, do Decreto nº 40.648/2020 alusão à Lei Distrital nº 6.559/2020. Portanto, o Decreto nº 40.648/2020, que primeiro impôs a obrigação de uso de máscaras aos particulares, o fez à ausência de qualquer lastro legal e, muito embora tenha se disfarçado sob o manto de decreto regulamentar, configurava verdadeiro decreto autônomo, que inovava a ordem jurídica.

Vale registrar outro ponto interessante. Mesmo após a edição da Lei Distrital nº 6.559/2020, não poderia o Governador editar, mediante decreto, normas complementares para disciplinar o previsto naquela lei. A autorização para realizar essa regulamentação firmada no art. 4º desse diploma legal<sup>66</sup> é concedida genericamente ao Poder Executivo. Há de se fazer uma interpretação sistemática

---

<sup>65</sup> 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:

[...]

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual;

<sup>66</sup> Art. 4º Caberá ao Poder Executivo a edição de normas complementares visando disciplinar o previsto nesta Lei.

desse dispositivo com o restante das normas de enfrentamento epidemiológico, que atribuem a competência da adoção e execução das medidas restritivas aos órgãos integrantes do SUS e do SNVE, além, é claro, da confirmação dessa competência operada pelo supracitado Decreto nº 40.512/2020 que criou o Grupo Executivo para combate à Covid-19.

O Distrito Federal editou também a Lei nº 6.589, de 25 de maio de 2020, principal instrumento legal no âmbito de sua produção normativa para o enfrentamento da calamidade de saúde pública decorrente do coronavírus. Ao menos, deveria ser. A verdade é que essa lei distrital, que basicamente trazia as previsões contidas na Lei Federal nº 13.979/2020, não foi mencionada uma única vez pelos decretos que determinaram as medidas restritivas desde a sua edição.

A lei distrital em comento, tal como a Lei Distrital nº 6.559/2020, foi expedida no exercício da competência suplementar do ente federativo (art. 24, §2º, da Constituição Federal de 1988) para tratar de saúde pública. Os dois diplomas distritais, ao estabelecerem medidas profiláticas de controle sanitário e epidemiológico, integram, portanto, o arcabouço de normas que disciplinam as ações do SUS e do SNVE, especificamente quanto à emergência da Covid-19.

Ademais, a Lei nº 6.589/2020 trouxe, em seu art. 9º, a previsão de que “[o] Poder Executivo editará os atos necessários à regulamentação e operacionalização do disposto nesta Lei”. Como se viu, no âmbito federal, a Lei nº 13.979/2020 dispõe, em seu art. 7º, de teor quase idêntico ao referido art. 9º da lei distrital, que será da competência do Ministério da Saúde a edição dos atos necessários à regulamentação e operacionalização daquele diploma. Assim, entende-se que aqui também se aplica a necessidade de interpretação sistemática para o art. 9º da Lei nº 6.589/2020 com o restante das normas de vigilância epidemiológica, de modo a concluir que a regulamentação dessa lei deveria ocorrer por ato do Secretário de Saúde.

#### *4.2.4. Decretos nº 40.962/2020 e nº 41.874/2021 do Distrito Federal*

De resto, não se pode deixar de mencionar particularmente a fundamentação adotada pelos Decretos nº 40.962, de 08 de julho de 2020 (Decreto nº 40.962/2020)

e nº 41.874, de 08 de março de 2021 (Decreto nº 41.874/2021). O primeiro ato dispôs sobre requisição administrativa de leitos de Unidades de Tratamento Intensivo (UTI) e foi revogado no dia seguinte pelo Decreto nº 40.965/2020. O segundo, por sua vez, instituiu toque de recolher noturno no âmbito do ente federado. Ambos os decretos se fundamentaram, entre outros dispositivos, no:

decidido pelo STF no julgamento da ADI-MC 6341, que reconheceu a competência concorrente do Governador do Distrito Federal para adotar medidas de polícia sanitária e de proteção à saúde pública durante a pandemia de COVID-19, nos termos do art. 24, XII, e art. 23, II, da CRFB.

Ora, a competência concorrente do art. 24, XII, da Constituição Federal de 1988 é legislativa e, por óbvio, jamais poderá ser atribuída ao Chefe do Poder Executivo<sup>67</sup>. Como visto em tópico próprio, o Supremo Tribunal Federal não afirmou em nenhum momento que a competência concorrente, que é legislativa, seria do Governador. O que a Corte sempre frisou foi a competência concorrente do ente federativo, que não se confunde com o seu Chefe do Poder Executivo, prestigiando o modelo de federalismo cooperativo adotado pelo Brasil e os princípios constitucionais que regem o SUS.

Com relação aos governadores e prefeitos, o Supremo Tribunal Federal assinalou que poderiam dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais que seriam resguardados em caso de adoção de medidas restritivas de combate à disseminação do vírus, exercendo sua competência comum administrativa, sempre em função da regra de predominância do interesse. Competência para dispor sobre atividades essenciais é hipótese que não pode ser confundida com atribuir diretamente a competência para implementar medidas restritivas aos Chefes do Executivo — caso em que o lastro legal autorizador das medidas específicas ainda estaria presente —, menos ainda com atribuir competência concorrente legislativa para dispor livremente sobre o tema.

Aliás, o Decreto nº 40.962/2020 supracitado, que promoveu a requisição administrativa de leitos de Unidade de Tratamento Intensivo, utilizou também como fundamento de validade: o art. 5º, XXV, da Constituição Federal de 1988; o art. 202

---

<sup>67</sup> De acordo com Paulo Gonet Branco, “[a] Constituição Federal prevê, além de competências privativas, um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estados-membro. O art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente”. MENDES; COELHO; BRANCO, *op. cit.*, p. 870.

da Lei Orgânica do Distrito Federal; o art. 15, XIII, da Lei Federal nº 8.080/1990; e o art. 3º, VII, da Lei Federal nº 13.979/2020. Os artigos mencionados da Constituição Federal e da Lei Orgânica do ente federativo versam, de fato, sobre a possibilidade de requisição de propriedade privada em caso de perigo público. Por outro lado, o art. 15, XIII, da Lei Geral do SUS atribui a medida à autoridade competente da esfera correspondente. Lido em conjunto com os arts. 9º, 16, 17 e 18 da mesma lei, fica claro que a competência para a medida é da direção do SUS de cada esfera, isto é, das Secretarias de Saúde ou órgãos equivalentes. No mesmo sentido estabeleceu a Lei Federal nº 13.979/2020 sobre a requisição do art. 3º, VII. No §7º, III, desse mesmo artigo, a lei atribui a competência ao gestor local de saúde para adotar a medida. Assim, sem avocação de competência, não haveria como o Chefe do Poder Executivo realizar a medida de requisição administrativa.

Pois bem. Os casos referidos acima demonstram como a condução da crise de saúde pública no Distrito Federal se deu, muitas vezes, pela via formal inadequada, com total carência de fundamentação legal. Repise-se que não se está criticando o mérito das medidas restritivas impostas. O objetivo aqui é ressaltar que essas ações poderiam ter sido tomadas pela forma prevista pelo ordenamento jurídico, com seus mecanismos próprios pertinentes, e o prejuízo da abordagem eleita pelo ente distrital.

Passemos, então, ao exame quantitativo de como foi feita a fundamentação dos decretos relativos às medidas de controle epidemiológico no âmbito do Distrito Federal.

#### 4.3. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DOS DECRETOS DO DISTRITO FEDERAL

O recorte dos fundamentos de validade apresentados nos decretos incluiu todas as menções a normas realizadas na parte preliminar daqueles atos administrativos, bem como todas as menções a normas realizadas no corpo dos decretos quando utilizadas para justificar alguma medida de contenção epidemiológica. Excluíram-se as normas referidas ao longo dos decretos que embasavam determinações internas para a própria Administração Pública.

**Quadro 1 – Fundamentos de validade dos decretos mapeados**

Fundamentos de validade	Menções
Art. 100, VII, da LODF	83
Art. 100, XXVI, da LODF	52
Art. 100, XXV, da LODF	3
Art. 100, X, da LODF	2
Art. 202 da LODF	1
Art. 196 da CRFB	5
Art. 5º, XXV, da CRFB	1
Decisão do STF no julgamento da ADI nº 6341, nos termos do art. 24, XII, e art. 23, II, da CRFB	2
Art. 3º da Lei Federal nº 13.979/2020	1
Art. 3º, VII, da Lei Federal nº 13.979/2020	1
Art. 15, XIII, da Lei Federal nº 8.080	1
Art. 7º, I, da Lei Federal 6.259/1975	1
Art. 14 do Decreto Federal 78.231/1976	1
Lei Distrital nº 6.559/2020	10
Lei Distrital nº 6.630/2020	3
Art. 2º, § 1º, alínea "a", da Portaria nº 743/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional	1

O primeiro dado significativo a ser colhido dessa coletânea é a quantidade de vezes que os incisos VII e XXVI do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal foram utilizados como fundamentação legal para a expedição dos decretos que estabeleceram medidas de controle sanitário e epidemiológico, sem acompanhamento de outros dispositivos legais. Isoladamente, esses incisos, que já foram devidamente analisados anteriormente, não são capazes de fundamentar adequadamente qualquer ato. Isso porque trazem autorizações genéricas e, no caso específico do inciso VII, apenas a previsão do exercício do poder regulamentar para fiel execução e cumprimento das leis.

Em regra, quando o poder regulamentar é exercido pelo Chefe do Poder Executivo, o decreto especifica, além da menção ao inciso que autoriza o poder regulamentar, qual a norma que aquele ato normativo regulamenta. A indicação dos fundamentos de validade do ato em sua parte preliminar, como se viu, não decorre somente da praxe administrativa, mas de força de lei (Lei Complementar nº 95/1998).

Foi esse o procedimento adotado pelo Distrito Federal quando da edição do Decreto nº 40.982, de 13 de julho de 2020 (Decreto nº 40.982/2020), que regulamentou a Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020 (Lei nº 6.630/2020), que, por sua vez, dispunha sobre as atividades religiosas como serviços essenciais no âmbito do

ente distrital em situações de emergência e calamidade pública. O art. 1º do Decreto nº 40.982/2020 expressamente indica que regulamenta aquela lei<sup>68</sup>. Aliás, a Lei nº 6.630/2020 foi devidamente citada no corpo de outros decretos quando se dispunha sobre cultos, missas e celebrações religiosas.

Outro ponto relevante é a total ausência de menção à Lei nº 6.589/2020, lei distrital que tratava das medidas de enfrentamento ao coronavírus. Como referido anteriormente, entendemos que, interpretada essa lei sistematicamente com o conjunto de normas de vigilância epidemiológica, não caberia ao Chefe do Poder Executivo regulamentá-la. Admitimos, entretanto, que caberia discussão hermenêutica sobre o tema. Inclusive, o Distrito Federal parece se inclinar em direção à possibilidade de regulamentação das leis de vigilância epidemiológica locais por ato do Governador.

Cite-se, por exemplo, as dez menções feitas à Lei nº 6.559/2020, que dispôs sobre a obrigatoriedade de uso de máscaras de proteção facial no âmbito do Distrito Federal e também faz parte do conjunto de normas de vigilância epidemiológica. Embora nenhum decreto a tenha regulamentado diretamente (conforme os comentários anteriores sobre o Decreto nº 40.648/2020), essa lei foi utilizada recorrentemente como fundamentação para implementar a obrigatoriedade do uso de máscaras, no bojo de diversos decretos. Não foi esse o caso da Lei nº 6.589/2020.

Ademais, a decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF, em conjunto com os arts. 23, II, e 24, XII, da Constituição Federal, não poderia ter sido utilizada como fundamentação para implementação de medidas de controle epidemiológico por meio de decreto do Governador. Basta referir que a competência concorrente prevista no art. 24, XII, é legislativa e que a Corte dissertava sobre o conflito de competência entre os entes federativos, que não se confundem com seus Chefes do Poder Executivo. O que o Supremo Tribunal Federal registrou é que os Prefeitos e Governadores poderiam dispor mediante decreto sobre os serviços públicos e atividades essenciais resguardados das medidas restritivas.

As referências ao art. 3º da Lei nº 13.979/2020 e seu inciso VII também são descabidas para fundamentar os Decretos nº 40.962/2020 e nº 41.874/2021. A medida

---

<sup>68</sup> Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020, que reconhece as atividades religiosas como serviços essenciais para a população do Distrito Federal em situações de calamidade pública, de emergência, de epidemia ou de pandemia.

de requisição administrativa prevista pelo inciso VII é de competência dos órgãos locais de saúde, como estabelece o §7º, III, do mesmo artigo e as normas gerais da Lei nº 8.080/1990. Assim, perdem a pertinência também as menções ao art. 202 da Lei Orgânica do Distrito Federal, ao art. 5º, XXV, da Constituição Federal de 1988 e ao art. 15, XIII, da Lei Geral do SUS.

Dentro do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, havia autorização para o Governador dispor, mediante decreto, sobre a medida de quarentena (*lockdown*), por força da regulamentação operada pela Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde. Porém, o Distrito Federal atribuiu, por meio do Decreto nº 40.512/2020, que criou o Grupo Executivo de combate à pandemia, a competência para essa medida à Secretaria de Estado de Saúde. Portanto, mesmo que utilizasse a portaria do Ministério da Saúde como fundamentação para implementar diretamente a medida de quarentena prevista no art. 3º da Lei nº 13.979/2020, o Distrito Federal estaria contrariando ato normativo próprio.

O art. 196 da Constituição Federal de 1988 também não pode ser utilizado como fundamento direto para edição de decreto, sem embasamento em legislação. Como visto, a inovação na ordem jurídica configurar-se-ia decreto autônomo, vedado no ordenamento jurídico brasileiro fora das restritas hipóteses restritas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

O art. 100, XXV, da Lei Orgânica do Distrito Federal e o art. 2º, § 1º, "a", da Portaria nº 743/2020 do Ministério do Desenvolvimento Regional são dispositivos que dizem respeito à declaração de situação de emergência ou estado de calamidade pública e foram utilizados com acerto na fundamentação legal dos decretos que a realizaram.

Por fim, deve ser ressaltado que a Lei Federal nº 6.259/1975, principal instrumento legal referente ao SNVE, e o Decreto nº 78.231/1976, que a regulamenta, foram mencionados apenas uma vez, tal como a Lei Geral do SUS. Com isso, percebe-se que o ente distrital não utilizou, na condução da pandemia da Covid-19, os mecanismos jurídicos consolidados de combate sanitário e epidemiológico para uma resposta coordenada entre os entes federativos. Em contraste, o poder regulamentar do art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal e a autorização genérica para editar os “demais atos de administração” do inciso XXVI desse mesmo artigo foram utilizados como fundamentos de validade um total de 135 vezes em 85



decretos mapeados. Desses, 63 decretos utilizam apenas esses dispositivos, sem mencionar qualquer outra fonte legal.

São diversas as possíveis consequências de se utilizar apenas o “poder regulamentar”, sem outra fundamentação legal, para adotar medidas restritivas de controle epidemiológico, como fez o Distrito Federal.

Em primeiro lugar, para a própria Administração Pública, os seus atos normativos nascem viciados, o que pode posteriormente gerar ações judiciais buscando indenização pelos particulares. As ações estatais de contenção da pandemia, necessárias para preservar a saúde pública, passam a perder legitimidade e adesão perante os administrados e se tornam passíveis de anulação por parte do Poder Judiciário.

Em plano geral, quando se permite ao Chefe do Poder Executivo efetivamente legislar, com o que se quer dizer inovar a ordem jurídica, ainda mais em matéria como liberdades individuais, há violação à separação dos Poderes e usurpação da competência primária do Poder Legislativo, representante do povo. Rompe-se a opção do constituinte originário ao desenhar a República Federativa do Brasil.

## 5. CONCLUSÃO

O poder regulamentar é atributo do Chefe do Poder Executivo para a fiel execução das leis. É espécie do poder normativo de que dispõe a Administração Pública. A forma pela qual se manifesta o poder regulamentar é o decreto, ato administrativo normativo típico daquela autoridade. Nessa seara, surgem as figuras do (i) decreto regulamentar, que se presta à execução das leis; (ii) decreto autônomo, capaz de inovar a ordem jurídica, de aplicação vedada no ordenamento brasileiro à exceção das hipóteses do art. 84, VI, da Constituição Federal de 1988; e (iii) regulamento autorizado, fundado no poder normativo da administração e de constitucionalidade controversa na doutrina, por ser ato secundário que inova a ordem jurídica, dentro das balizas legais.

Na sequência, viu-se que o Brasil dispõe de instrumentos legais sólidos de vigilância epidemiológica, com o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE – Lei nº 6.259/1975) e o Sistema Único de Saúde (SUS – Lei nº 8.080/1990). Esses sistemas são organizados de forma descentralizada, segundo os ditames constitucionais, atribuindo maior capacidade de execução de ação aos órgãos locais e maior capacidade normativa aos órgãos gerais. De acordo com esses diplomas, a competência para a adoção das medidas de controle epidemiológico e sanitário é dos respectivos órgãos de saúde de cada esfera, como o Ministério da Saúde e as Secretarias de Saúde estaduais e municipais.

A legislação federal específica da pandemia (Lei nº 13.979/2020) estabeleceu um rol de medidas restritivas de enfrentamento à emergência de saúde pública que poderiam ser implementadas pelos órgãos de saúde. A exigência de autorização do Ministério da Saúde para algumas dessas medidas foi suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal.

A Lei nº 13.979/2020 previa também que o Ministério da Saúde editaria ato para regulamentar e operacionalizar a lei, o que ocorreu com a Portaria nº 356/2020. Como se viu, essa portaria estendeu especificamente a competência para implementar a medida de quarentena (*lockdown*), mais marcante medida de controle epidemiológico, aos superiores dos Secretários de Saúde ou órgão equivalente. A partir daí, foi autorizada a atuação de Chefe do Poder Executivo para a medida de quarentena, por meio de decreto, seu ato típico, dentro do SUS e do SNVE, próprios à cooperação e

coordenação de ações entre entes federativos. Caso se optasse pela adoção das referidas medidas pelos Secretários de Saúde ou órgão equivalente, o ato administrativo adequado seria a instrução normativa.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que o ente federal não poderia unilateralmente suspender medidas estaduais e municipais, na medida em que a adoção das medidas de refreamento da pandemia deveria seguir a regra da predominância do interesse. A Corte consignou também que, ainda segundo a regra da prevalência do interesse, os Chefes do Poder Executivo poderiam, mediante decreto, dispor sobre as atividades essenciais e os serviços públicos que seriam resguardados das medidas restritivas.

Em síntese, ante a legislação de controle epidemiológico e as decisões do Supremo Tribunal Federal, as medidas restritivas constantes da Lei nº 13.979/2020 poderiam ser adotadas pelos órgãos de saúde integrantes do SUS e do SNVE, de acordo com a predominância do interesse, de modo que não era necessária autorização da União nem possível que esta suspendesse as medidas de outro ente federado, se editadas dentro das suas competências. Os Chefes do Poder Executivo poderiam editar decretos definindo os serviços públicos e atividades essenciais que não seriam atingidos pelas medidas de vigilância epidemiológica. Além disso, desde a edição da Portaria nº 356/2020, possuíam competência para implementar, também mediante decreto, a medida de quarentena.

No Distrito Federal, o primeiro decreto (Decreto nº 40.509/2020) a estabelecer medidas de controle epidemiológico foi expedido antes da autorização operada pela Portaria nº 356/2020. Esse decreto utilizou como fundamentação legal o art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal e o art. 196 da Constituição Federal de 1988. Contudo, não se pode cogitar de exercício de poder regulamentar de uma unidade federativa em legislação editada de outro ente. Igualmente, não se pode cogitar de extração de validade diretamente da Constituição Federal, o que configuraria decreto autônomo.

Em seguida, posteriormente à referida portaria, o Decreto nº 40.512/2020 criou o Grupo Executivo para o desenvolvimento de ações contra a Covid-19. Nesse ato, o Distrito Federal atribuiu a competência para a adoção das medidas restritivas à Secretaria de Estado de Saúde. Apesar disso, observou-se que a condução da crise de saúde pública foi realizada sempre pelo Governador, por meio de decretos, violando o próprio Decreto nº 40.512/2020.

Mais do que isso, observou-se que os decretos publicados para enfrentamento da pandemia no Distrito Federal careciam, em regra, de fundamentos de validade adequados, alegando base genericamente no poder regulamentar. Vale registrar que, conforme se expôs, ao contrário do que foi aduzido em alguns decretos, o Supremo Tribunal Federal não decidiu pela competência concorrente legislativa do Governador para adotar as medidas de poder de polícia da Lei nº 13.979/2020. Competência legislativa não pode ser atribuída a Chefe do Poder Executivo.

Finalmente, o que se conclui de todo o exposto é que o Governo do Distrito Federal escolheu equivocadamente a via formal administrativa para implementar as medidas de controle epidemiológico, que eram efetivamente necessárias em face da pandemia da Covid-19. Os atos do poder público editados fora da competência formal atribuída pela legislação pertinente passaram ao largo da coordenação e cooperação que regem o Sistema Único de Saúde e o Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica. Com isso, violou-se a separação dos Poderes, princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro e do modelo de Estado escolhido pelo constituinte originário.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Decreto nº 78.231, de 12 de agosto de 1976. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D78231.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D78231.htm). Acesso em 12 maio 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6259.htm). Acesso em 12 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia de Vigilância Epidemiológica*. 7ª ed. Brasília, 2009. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_vigilancia\\_epidemiologica\\_7ed.pdf](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_vigilancia_epidemiologica_7ed.pdf). Acesso em: 12 maio 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>. Acesso em: 12 maio 2021.

COVID-19 já matou mais brasileiros em 4 meses de 2021 do que em todo ano de 2020. G1, São Paulo, 24 de maio de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/04/25/covid-19-ja-matou-mais-brasileiros-em-4-meses-de-2021-do-que-em-todo-ano-de-2020.ghtml>. Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.475, de 28 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5ff3faa30cd24adcabaaef2bbd32592f/Decreto\\_40475\\_28\\_02\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5ff3faa30cd24adcabaaef2bbd32592f/Decreto_40475_28_02_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.509, de 11 de março de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ad0fae78af5f4e50b46c7357b7ee8597/Decreto\\_40509\\_11\\_03\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ad0fae78af5f4e50b46c7357b7ee8597/Decreto_40509_11_03_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.512, de 13 de março de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5cd78a202c904fc5b6bcf9d43c3080bd/Decreto\\_40512\\_13\\_03\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/5cd78a202c904fc5b6bcf9d43c3080bd/Decreto_40512_13_03_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.519, de 14 de março de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9b768b3c0ce545b28f19f92f20c04c78/Decreto\\_40519\\_14\\_03\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9b768b3c0ce545b28f19f92f20c04c78/Decreto_40519_14_03_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.648, de 23 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b7e515eba350474d85dfefbf90fdac1d/Decreto\\_40648\\_23\\_04\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b7e515eba350474d85dfefbf90fdac1d/Decreto_40648_23_04_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.962, de 08 de julho de 2020. Disponível em: [http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/cc50a87018cd420a905c5fa0bbeaec85/exec\\_dec\\_40962\\_2020.html](http://www.tc.df.gov.br/sinj/Norma/cc50a87018cd420a905c5fa0bbeaec85/exec_dec_40962_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.982, de 13 de julho de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/36ecf9112a4143c58aa3175f2e2db4fb/exec\\_dec\\_40982\\_2020.html#art1](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/36ecf9112a4143c58aa3175f2e2db4fb/exec_dec_40982_2020.html#art1). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 41.874, de 08 de março de 2021. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32db98d486df4cada6096c70d4909774/Decreto\\_41874\\_08\\_03\\_2021.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32db98d486df4cada6096c70d4909774/Decreto_41874_08_03_2021.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei Orgânica do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d995c84cb76b46eea036db438f6aaa10/Lei\\_6559\\_23\\_04\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d995c84cb76b46eea036db438f6aaa10/Lei_6559_23_04_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.589, de 25 de maio de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/eb9372ef60af435da85cf3c9c239ff66/Lei\\_6589\\_25\\_05\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/eb9372ef60af435da85cf3c9c239ff66/Lei_6589_25_05_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9240aa4e1952489480501b164ab77e4c/Lei\\_6630\\_2020.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9240aa4e1952489480501b164ab77e4c/Lei_6630_2020.html). Acesso em: 12 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Saúde – SES. *Plano de Contingência do Distrito Federal para Infecção Humana pelo novo Coronavírus | COVID-19*. Versão 6. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Plano-de-Contingencia-V.6..pdf>. Acesso em: 12 maio 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional esquematizado*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 10ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Administrativo Descomplicado*. 27ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

SANTOS, J. M. de Carvalho. *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro: poderes do estado*. v. 38. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1947.

VELLOSO, C. M. da S. Do Poder regulamentar. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 39, n. 2, p. 29-40, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/2250>. Acesso em: 12 maio 2021.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.664/RJ. Rel. Min. Cezar Peluso. J. em 01/06/2011, p. em 21/09/2011.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.731/PI. Rel. Min. Cezar Peluso. J. em 29/08/2007. p. em 11/10/2007.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341/DF. Rel. Min. Marco Aurélio. J. em 15/04/2020, p. em 13/11/2020.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. J. em 06/05/2020, p. em 17/11/2020.

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.362/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. J. em 02/09/2020, p. em 09/12/2020

STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.625/DF. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. J. em 08/03/2021, p. em 12/04/2021.

STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF. Rel. Min. Alexandre de Moraes. J. em 13/10/2020, p. em 29/10/2020

TJRJ. Representação de Inconstitucionalidade nº 100/2008. Rel. Des. Sergio Cavaliere Filho. J. em 05/10/2009, p. em 30/11/2009.



## APÊNDICE – QUADRO DE DECRETOS IDENTIFICADOS

**Obs.: O quadro traz todos os decretos publicados pelo Distrito Federal até 27/04/2021. Conforme a metodologia exposta no tópico 4.1., apresenta-se a fundamentação legal apenas dos decretos referentes a medidas restritivas de controle epidemiológico, direta ou indiretamente, incluídos os que neles promoveram alterações, além daqueles que decretaram estado de calamidade pública e criaram o Grupo Executivo de combate à pandemia.**

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 40.475 de 28/02/2020	Declara situação de emergência no âmbito da saúde pública no Distrito Federal, em razão do risco de pandemia do novo coronavírus.	Art. 100, VII, XXV e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Art. 196 da Constituição Federal de 1988.
Decreto nº 40.509 de 11/03/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Art. 196 da Constituição Federal de 1988.
Decreto nº 40.510 de 12/03/2020	Altera o Decreto nº 40.509, de 11 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Novo Coronavírus, e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.512 de 13/03/2020	Cria o Grupo Executivo para o desenvolvimento de ações de prevenção e mitigação ao COVID-19 e à Dengue, adota medidas de contenção e enfrentamento de ambas as enfermidades no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.519 de 14/03/2020	Dispõe sobre a vigilância epidemiológica e a necessária comunicação, por hospitais e laboratórios, às autoridades sanitárias do Distrito Federal, dos laboratórios que realizam os exames clínicos para a descoberta do COVID-19, no âmbito do Distrito Federal.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal; Art. 7º, I, da Lei Federal 6.259, de 30 de outubro de 1975; e Art. 14 do Decreto Federal 78.231.
Decreto nº 40.520 de 14/03/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Art. 196 da Constituição Federal de 1988.
Decreto nº 40.522 de 15/03/2020	Altera o Decreto nº 40.512, de 13 de março de 2020, e o Decreto nº 40.520, de 14 de março de 2020	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.523 de 15/03/2020	Dispõe sobre a Alimentação Escolar da rede pública de ensino durante a suspensão das aulas para enfrentamento ao COVID-19 e dá outras providências.	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 40.525 de 17/03/2020	Institui Grupo Econômico para acompanhamento e apresentação de propostas de ações, face às medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus (COVID-19), considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial da Saúde – OMS.	Não aplicável
Decreto nº 40.528 de 17/03/2020	Estabelece ponto facultativo no âmbito da administração pública direta e indireta do Distrito Federal, e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.526 de 17/03/2020	Estabelece orientações aos órgãos e entidades sobre medidas temporárias para o teletrabalho de servidores, em função da prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS).	Não aplicável
Decreto nº 40.531 de 18/03/2020	Altera o Decreto nº 40.525, de 17 de março de 2020, que Institui Grupo Econômico para acompanhamento e apresentação de propostas de ações, face às medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo Coronavírus (COVID 19), considerando a classificação de pandemia pela Organização Mundial da Saúde – OMS.	Não aplicável
Decreto nº 40.537 de 18/03/2020	Proíbe o atendimento ao público em TODAS as agências bancárias no Distrito Federal e dá outras providências.	Art. 100, VII e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.530 de 18/03/2020	Altera o Decreto nº 40.528, de 17 de março de 2020 que estabelece ponto facultativo no âmbito da administração pública direta e indireta do Distrito Federal, e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.529 de 18/03/2020	Altera o Decreto 40.520, de 14 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.539 de 19/03/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.538 de 19/03/2020	Destina temporariamente o prédio da Unidade de Internação Feminina do Gama – UFG – para o acolhimento e segregação dos novos presos, durante a emergência causada pela pandemia do coronavírus, a fim de evitar a propagação da doença.	Não aplicável
Decreto nº 40.548 de 20/03/2020	Dispõe sobre a suspensão dos serviços de coleta seletiva, triagem de resíduos recicláveis e compostagem no âmbito do Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 40.546 de 20/03/2020	Dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
	e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.	
Decreto nº 40.547 de 20/03/2020	Promove a destinação das instalações e equipamentos do Centro Médico de Polícia Militar do Distrito Federal para o atendimento geral à população durante o período de combate à pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 (COVID-19), determina a prestação isonômica de serviços médicos na citada unidade, transfere a administração da citada unidade de saúde para a Secretaria de Saúde e requisita os serviços da força de trabalho do IGES e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.550 de 23/03/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.549 de 23/03/2020	Altera o Decreto nº 18.955, de 22 de dezembro de 1997, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.	Não aplicável
Decreto nº 40.557 de 24/03/2020	Altera o inciso VI do art. 3º do Decreto nº 40.550, de 23 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.559 de 24/03/2020	Institui o Comitê de Emergência COVID-19 para arrecadar doações destinadas ao combate e enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.570 de 27/03/2020	Altera o Decreto nº 40.550, de 23 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.572 de 28/03/2020	Suspende, por tempo indeterminado, a posse e o exercício dos candidatos aprovados em concursos públicos, no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.571 de 28/03/2020	Altera o Decreto nº 40.559, de 24 de março de 2020, que institui o Comitê de Emergência COVID-19 para arrecadar doações destinadas ao combate e enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.583 de 01/04/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.584 de 01/04/2020	Institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
	(COVID-19), e dá outras providências.	
Decreto nº 40.586 de 01/04/2020	Dispõe sobre o adiamento das Comemorações aos 60 Anos de Brasília.	Não aplicável
Decreto nº 40.587 de 02/04/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.597 de 03/04/2020	Altera o Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020, que “dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.”	Não aplicável
Decreto nº 40.598 de 04/04/2020	Prorroga o prazo para pagamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, no âmbito do Simples Nacional.	Não aplicável
Decreto nº 40.600 de 05/04/2020	Dispõe sobre a Alimentação Escolar da rede pública de ensino durante a suspensão das aulas para enfrentamento ao COVID-19 e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.604 de 07/04/2020	Altera o Decreto nº 40.559, de 24 de março de 2020, que Institui o Comitê de Emergência COVID-19 para arrecadar doações destinadas ao combate e enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.601 de 07/04/2020	Dispõe sobre a obrigatoriedade de notificação de dados de pacientes que se submeteram ao teste de sorologia para o COVID-19 ou que possuem sintomas suspeitos, detectados por profissionais de saúde, no Distrito Federal.	Art. 100, VII, X, XXI, e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.602 de 07/04/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.612 de 09/04/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.611 de 09/04/2020	Institui o programa Todos Contra o Covid, no âmbito do Distrito Federal, para atuar no fomento ao enfrentamento da pandemia do novo	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
	coronavírus e dá outras providências.	
Decreto nº 40.613 de 13/04/2020	Determina a priorização das manifestações dos órgãos públicos necessárias à aprovação ou habilitação de projetos arquitetônicos, expedição de licenças de obras ou certificação de conclusão das obras que envolvam equipamentos de saúde públicos ou particulares, a fim de conter o avanço de casos de COVID-19 no Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 40.622 de 14/04/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.623 de 15/04/2020	Altera o Decreto nº 40.559, de 24 de março de 2020, que institui o Comitê de Emergência COVID-19 para arrecadar doações destinadas ao combate e enfrentamento do novo Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.642 de 22/04/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.648 de 23/04/2020	Determina a obrigatoriedade do uso de máscaras, no âmbito do Distrito Federal, em razão da pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 40.659 de 24/04/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.672 de 30/04/2020	Altera o Decreto nº 40.648, de 23 de abril de 2020, que determina a obrigatoriedade do uso de máscaras, no âmbito do Distrito Federal, em razão da pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.674 de 02/05/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.679 de 04/05/2020	Determina o monitoramento da situação de leitos privados de UTI, no âmbito do Distrito Federal, em razão da pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus.	Não aplicável
Decreto nº 40.701 de 07/05/2020	Dispõe acerca da aquisição de máscaras de proteção descartáveis e máscaras de proteção laváveis para a prevenção do contágio pelo coronavírus (COVID-19), no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 40.694 de 07/05/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.702 de 07/05/2020	Dispõe sobre a suspensão do sorteio eletrônico de prêmios em moeda corrente nacional, do primeiro semestre de 2020, previsto no art. 6º-B do Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008.	Não aplicável
Decreto nº 40.750 de 12/05/2020	Dispõe sobre a regulamentação do Programa Renda Mínima Temporária, instituído no Distrito Federal pela Lei nº 6.573, de 08 de maio de 2020, e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.774 de 14/05/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.777 de 16/05/2020	Altera o Decreto nº 40.648, de 23 de abril de 2020, que determina a obrigatoriedade do uso de máscaras, no âmbito do Distrito Federal, em razão da pandemia de COVID-19, causada pelo novo Coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 40.778 de 16/05/2020	Altera o Decreto nº 40.583, de 1º de abril de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.776 de 16/05/2020	Altera o Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.817 de 22/05/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 40.823 de 24/05/2020	Altera os anexos II, III e IV do Decreto nº 40.817, de 22 de maio de 2020, que [Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências].	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.831 de 26/05/2020	Altera o Decreto nº 40.648, de 23 de abril de 2020, que determina a obrigatoriedade do uso de máscaras, no âmbito do Distrito Federal, em razão da pandemia de COVID-19, causada pelo novo Coronavírus.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 40.838 de 27/05/2020	Revoga o Decreto que especifica, [Decreto nº 40.538, de 19 de março de 2020], que [Destina temporariamente o prédio da Unidade de Internação Feminina do Gama – UFG – para o acolhimento e segregação dos novos presos, durante a emergência causada pela pandemia do coronavírus, a fim de evitar a propagação da doença].	Não aplicável
Decreto nº 40.846 de 30/05/2020	Dispões sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.847 de 30/05/2020	Autoriza a continuidade dos serviços de coleta seletiva e triagem de resíduos sólidos recicláveis no âmbito do Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 40.848 de 01/06/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.851 de 03/06/2020	Altera o Decreto nº 40.817, de 22 de maio de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.852 de 03/06/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30, de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.853 de 05/06/2020	Dispões sobre a proibição de utilização dos Pontos de Encontro Comunitário – PEC's, devido à pandemia de COVID-19 e dá outras providências	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.854 de 05/06/2020	Acrescenta a alínea “e” ao inciso IV do art. 6º do Decreto nº 29.975, de 27 de janeiro de 2009, que regulamenta a Lei nº 4.208, de 25 de setembro de 2008, que [Institui o Programa Vida Melhor e dá outras providências] e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 40.856 de 05/06/2020	Altera o Decreto nº 23.873, de 4 de julho de 2003, que institui o Sistema Automatizado de Emissão de Certidões - SAE, a ser administrado pela Subsecretaria da Receita da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 40.872 de 06/06/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus nas Regiões Administrativas de Ceilândia, Sol Nascente e Estrutural, e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 40.873 de 08/06/2020	Altera o Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020, que dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta,	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
	autárquica e fundacional do Distrito Federal, a partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do coronavírus (COVID-19).	
Decreto nº 40.874 de 08/06/2020	Decreta, a partir desta data, luto oficial por 03 (três) dias no Distrito Federal, em virtude do falecimento da servidora Técnica de Enfermagem VILZA SANTOS DE ALENCAR.	Não aplicável
Decreto nº 40.881 de 13/06/2020	Determina o fechamento da Esplanada dos Ministérios para veículos e pedestres.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.882 de 14/06/2020	Altera o Decreto nº 40.817, de 22 de maio de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.884 de 16/06/2020	Determina o fechamento da Esplanada dos Ministérios para veículos e pedestres.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.894 de 17/06/2020	Altera o Decreto nº 40.817, de 22 de maio de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.913 de 24/06/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.923 de 26/06/2020	Dispõe sobre a retomada de treinamentos dos clubes de futebol profissional e sobre a abertura de clubes recreativos no Distrito Federal.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 40.924 de 26/06/2020	Declara estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infeciosas Virais) e dá outras providências.	Art. 100, XXV, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Art. 2º, § 1º, "a", da Portaria nº 743, de 26 de março de 2020, do Ministério do Desenvolvimento Regional.
Decreto nº 40.939 de 02/07/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 40.950 de 06/07/2020	Dispõe sobre a aplicação do inciso IV do artigo 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020	Não aplicável



Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 40.958 de 07/07/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.961 de 08/07/2020	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus nas Regiões Administrativas de Ceilândia e Sol Nascente, suspende os efeitos do Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020 e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 40.962 de 08/07/2020	Promove a requisição administrativa de leitos de UTI, seus acessórios, insumos e serviços, inclusive de pessoal, no âmbito do Distrito Federal, nos hospitais que especifica, e dá outras providências.	Art. 100, VII, e art. 202 da Lei Orgânica do Distrito Federal; Art. 5º, XXV, da Constituição Federal de 1988; Art. 15, XIII, da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990; Art. 3º, VII, da Lei Federal nº 13.979; e Decisão do STF no julgamento da ADI-MC nº 6.341, que reconhece a competência do Governador do Distrito Federal para adotar medidas de polícia sanitária e de proteção à saúde pública durante a pandemia de COVID-19, nos termos do art. 24, XII, e art. 23, II, da CRFB.
Decreto nº 40.965 de 09/07/2020	Revoga o Decreto nº 40.962, de 08 de julho de 2020, que [Promove a requisição administrativa de leitos de UTI, seus acessórios, insumos e serviços, inclusive de pessoal, no âmbito do Distrito Federal, nos hospitais que especifica, e dá outras providências].	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.964 de 09/07/2020	Dispõe sobre a vigência do Decreto nº 40.817, de 22 de maio de 2020, suas alterações e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.982 de 13/07/2020	Regulamenta a Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020, que reconhece as atividades religiosas como serviços essenciais para a população do Distrito Federal em situações de calamidade pública, de emergência, de epidemia ou de pandemia.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020.
Decreto nº 40.988 de 13/07/2020	Altera o Decreto nº 40.923, de 26 de junho de 2020, que dispõe sobre a retomada de treinamentos dos clubes de futebol profissional e sobre a abertura de clubes recreativos no Distrito Federal.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 40.989 de 13/07/2020	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus e dá outras providências.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.995 de 16/07/2020	Revoga o Decreto nº 40.961, de 08 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus nas Regiões Administrativas de Ceilândia e Sol Nascente, suspende os efeitos do Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020 e dá outras providências.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 40.997 de 17/07/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.042 de 28/07/2020	Altera o Decreto nº 40.512, de 13 de março de 2020, que cria o Grupo Executivo para o desenvolvimento de ações de prevenção e mitigação ao COVID-19 e à Dengue, adota medidas de contenção e enfrentamento de ambas as enfermidades no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.037 de 28/07/2020	Cria o Programa Qualificação Profissional e Frente de Trabalho – RENOVA DF, no âmbito do Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 41.056 de 30/07/2020	Dispõe sobre o cancelamento do sorteio eletrônico de prêmios em moeda corrente nacional, do primeiro semestre de 2020, previsto no art. 6º-B do Decreto nº 29.396, de 13 de agosto de 2008, e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 41.062 de 04/08/2020	Dispõe sobre a retomada do Campeonato Brasiliense de Futebol e de outros campeonatos de futebol profissional, no Distrito Federal.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.091 de 10/08/2020	Dispõe sobre a suspensão do prazo para compensação do recesso para comemoração das festas de final de ano de 2019 (Natal e Ano Novo), no âmbito da Administração direta e indireta do Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 41.099 de 11/08/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19, e o Decreto nº 40.982, de 13, de julho de 2020, que regulamenta a Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020, que reconhece as atividades religiosas como serviços essenciais, objetivando permitir que os maiores de sessenta anos participem presencialmente das atividades religiosas.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.105 de 13/08/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
	a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19, e o Decreto 40.982, de 13, de julho de 2020, que regulamentou a Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020, que reconhece as atividades religiosas como serviços essenciais para a população do Distrito Federal em situações de calamidade pública, de emergência, de epidemia ou de pandemia, para permitir a abertura de igreja, templos e locais religiosos com capacidade para menos de 200 pessoas.	
Decreto nº 41.135 de 24/08/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19, e o Decreto nº 40.982, de 13, de julho de 2020, que regulamenta a Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020, que reconhece as atividades religiosas como serviços essenciais, objetivando permitir que crianças menores de 12 anos, participem presencialmente das atividades religiosas.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.137 de 24/08/2020	Dispõe sobre a autorização para a realização de provas e eventos agropecuários no âmbito do Parque Granja do Torto - PGT, de modo virtual.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.150 de 25/08/2020	Dispõe sobre a realização do Roland-Garros Junior Wildcard Series By Oppo, evento oficial da Confederação Brasileira de Tênis - CBT, no Distrito Federal.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.169 de 02/09/2020	Altera o Decreto nº 40.648, de 23 de abril de 2020, que determina a obrigatoriedade do uso de máscaras, no âmbito do Distrito Federal, em razão da pandemia de COVID-19, causada pelo novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.170 de 02/09/2020	Altera o Decreto nº 40.846, de 30 de maio de 2020, que dispõe sobre a realização de cultos, missas e rituais de qualquer credo ou religião e a reabertura de parques no período declarado como situação de emergência, devido à pandemia de COVID-19; o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.190 de 11/09/2020	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.214 de 21/09/2020	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 41.260 de 29/09/2020	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.277 de 30/09/2020	Dispõe sobre prazos e procedimentos para encerramento do exercício financeiro de 2020.	Não aplicável
Decreto nº 41.319 de 08/10/2020	Dispõe sobre normas para o retorno ao trabalho presencial nos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 41.320 de 08/10/2020	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.348 de 15/10/2020	Dispõe sobre normas para o retorno ao trabalho presencial nos órgãos e entidades da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Distrito Federal.	Não aplicável
Decreto nº 41.353 de 16/10/2020	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.392 de 27/10/2020	Estabelece os protocolos e medidas de segurança a serem observados para a visitação aos cemitérios do Distrito Federal no período da celebração do Dia de Finados.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 41.431 de 05/11/2020	Altera o art. 3º do Decreto nº 40.584, de 1º de abril de 2020, que institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus (COVID-19).	Não aplicável
Decreto nº 41.482 de 17/11/2020	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.535 de 01/12/2020	Dispõe sobre restrições de horário de funcionamento de bares, restaurantes e eventos culturais no Distrito Federal.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.554 de 02/12/2020	Altera o Decreto nº 41.535, de 1º de dezembro de 2020, que dispõe sobre restrições de horário de funcionamento de bares, restaurantes e eventos culturais no Distrito Federal.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.571 de 07/12/2020	Altera o Decreto nº 40.546, de 20 de março de 2020, que “dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, a	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
	partir de 23 de março de 2020, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do coronavírus (COVID-19), e dá outras providências.”	
Decreto nº 41.603 de 15/12/2020	Regulamenta o Programa Emergencial de Crédito Empresarial do Distrito Federal – PROCRED-DF, e o seu Fundo Garantidor - FG/PROCRED-DF, instituídos pela Lei nº 6.629, de 7 de julho de 2020, em enfrentamento aos efeitos econômicos da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19.	Não aplicável
Decreto nº 41.764 de 03/02/2021	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.789 de 10/02/2021	Dispõe sobre a proibição de festas, eventos ou blocos de carnaval no Distrito Federal, para conter o avanço da pandemia causada pelo novo coronavírus COVID-19.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.841 de 26/02/2021	Dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da pandemia da COVID-19 e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 41.840 de 26/02/2021	Altera o Decreto nº 40.939, de 02 de julho de 2020, e estabelece medidas temporárias de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.842 de 26/02/2021	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov – 2), e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; e Art. 196 da Constituição Federal de 1988.
Decreto nº 41.849 de 27/02/2021	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI da Lei Orgânica do Distrito Federal; Art. 196 da Constituição Federal de 1988; Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020; e Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020.
Decreto nº 41.850 de 01/03/2021	Dispõe sobre a proteção ao Erário, a continuidade de serviços públicos essenciais, o atendimento à população, o combate à pandemia da COVID-19, ao estado de calamidade e complementa o Decreto nº 41.652,	Não aplicável

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
	de 28 de dezembro de 2020.	
Decreto nº 41.853 de 02/03/2021	Altera o Decreto nº 41.841, de 26 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre o teletrabalho, em caráter excepcional e provisório, para os órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, como medida necessária à continuidade do funcionamento da administração pública distrital, em virtude da pandemia da COVID-19 e dá outras providências.	Não aplicável
Decreto nº 41.869 de 05/03/2021	Altera o Decreto nº 41.849, de 27 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.875 de 08/03/2021	Permite o trabalho da imprensa durante a vigência do Decreto nº 41.874, de 08 de março de 2021.	Art. 100, VII, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.882 de 08/03/2021	Declara estado de calamidade pública, no âmbito da saúde pública do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo Novo Coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais).	Art. 100, XXV, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 41.874 de 08/03/2021	Institui toque de recolher das 22h às 05h, em todo Distrito Federal, no período agudo da pandemia de COVID-19.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; Medidas de poder de polícia referida pelos pelo art. 3º da Lei 13.979/20; e Decisão do STF no julgamento da ADI-MC nº 6.341, que reconheceu a competência concorrente do Governador do Distrito Federal para adotar medidas de polícia sanitária e de proteção à saúde pública durante a pandemia de COVID-19, nos termos do art. 24, XII, e art. 23, II, da CRFB.
Decreto nº 41.901 de 12/03/2021	Concede remissão e isenção do preço público nas hipóteses que especifica, em enfrentamento das consequências econômicas decorrentes da pandemia da Covid-19.	Não aplicável
Decreto nº 41.913 de 19/03/2021	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal; Lei nº 6.559, de 23 de abril de 2020; e Lei nº 6.630, de 10 de julho de 2020.

Número/data do decreto	Ementa	Fundamentação legal
Decreto nº 41.940 de 26/03/2021	Prorroga o prazo para pagamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS e do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, no âmbito do Simples Nacional.	Não aplicável
Decreto nº 41.992 de 12/04/2021	Altera o Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.
Decreto nº 42.017 de 20/04/2021	Altera o Decreto nº 41.913, de 19 de março de 2021, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19 (Sars-Cov-2), e dá outras providências.	Art. 100, VII e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal.