

ISSN 1678-8729

REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO

DO CENTRO UNIVERSITÁRIO NEWTON PAIVA

NÚMERO 45 | SETEMBRO / DEZEMBRO 2021

DOSSIÊ ESPECIAL: IMPACTOS DO CORONAVÍRUS NO DIREITO



Newton

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DAS MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À COVID-19 E A CRISE INSTITUCIONAL

CONSTITUTIONAL ANALYSIS OF PREVENTION AND COMBAT MEASURES TO COVID-19 AND THE INSTITUTIONAL CRISIS

Alexandre Antonio Bruno da Silva ¹
Antonia Georgelia Carvalho Frota ²

RESUMO: As consequências produzidas pela pandemia do Coronavírus são ainda incalculáveis, cabendo ao Direito apresentar elucidacões para este período de crise. O Brasil, como outros países, aderiu as medidas de enfrentamento ao combate na proliferaçao do coronavírus. Sendo a União responsável pela defesa do Estado Democrático de Direito congregando Estados, Distrito Federal e Municípios, neste momento delicado em que se encontra o país, deveria este ente federado estar à frente da gestão da crise, constatando os percalços a serem prosseguidos. Todavia, o que se tem observado são discordâncias e ausência de alinhamento entre os entes federal, estadual, distrital e municipal. Diante desse cenário, esse trabalho busca expor a sistematizaçao das competências constitucionais, analisando criteriosamente se é satisfatória a organizaçao das funções legislativas e administrativas no enfrentamento da crise germinada pela COVID-19, bem como esclarecer os limites de atuação executiva e legislativa de cada ente federativo. O presente trabalho trata-se de uma pesquisa qualitativa, valendo-se do método indutivo e constituindo-se em uma revisão bibliográfica.

Palavras-Chave: competência administrativa; crise sanitária; direitos fundamentais; estado democrático de direito; pandemia.

ABSTRACT: The consequences produced by the Coronavirus pandemic are still incalculable, and it is up to the Law to present explanations for this period of crisis. Brazil, like other countries, is adhering to measures to combat the proliferation of coronavirus. Since the Union is responsible for the defense of the Democratic Rule of Law, bringing together States, the Federal District and Municipalities, in this delicate moment in which the country is, this federated entity should be at the forefront of crisis management, noting the obstacles to be pursued. However, what has been observed are disagreements and lack of alignment between federal, state, district and municipal entities. Given this scenario, this work seeks to expose the systematization of constitutional competences, carefully analyzing whether the organization of legislative and administrative functions is satisfactory in coping with the crisis germinated by COVID-19, as well as clarifying the limits of executive and legislative performance of each federative entity. The present work is a qualitative research, using the inductive method and constituting a bibliographic review.

Keywords: administrative competence; health crisis; fundamental rights; democratic state; pandemic.

1 Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorando em Política Públicas pela Universidade Estadual do Ceará. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em Informática pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Professor do Programa de Mestrado do Centro Universitário Christus, Ceará. Professor adjunto da Universidade Estadual. Coordenador da pós-graduação em direito do trabalho do Centro Universitário Christus, Ceará. Auditor-Fiscal do Trabalho no Ministério da Economia.

2 Mestranda em Processo e Direito ao Desenvolvimento pelo Centro Universitário Christus, Ceará. Especialista em Direito Público. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

A humanidade enfrenta uma excepcional e grave crise sanitária. Na seara política nacional foram impostas diversas medidas extraordinárias, como medidas provisórias, portarias, decretos entre outros. Tais medidas, por vezes, explicitam a existência de conflitos entre princípios constitucionais, como direito à vida, o direito de ir e vir e o direito à liberdade.

Ronald Dworkin⁴, assevera que conflitos como esse surgem ao passo que, para a verificação da sustentabilidade de determinadas medidas restritivas impostas pelo Estado, necessário se faz, diante de um caso concreto, sopesar quais dos princípios constitucionais que estão em confronto deve predominar.

Na argumentação apresentada por Robert Alexy⁵, princípios são mandamentos de otimização, ou melhor, são normas que determinam que algo deve ser efetivado na mais ampla dimensão possível dentro das probabilidades jurídicas e fáticas presentes. Diante de uma colisão de princípios, o autor preconiza que um dos princípios deve sobrepor ao outro, e que a decisão para o confronto deverá ser encontrada mediante análise do caso em concreto.

Assim, observando a realidade da circunstância, encontram-se premissas para consolidar que um princípio prevaleça sobre o outro, com a consecutiva aplicação total ou parcial de seus preceitos, portanto, é por meio do sopesamento que se resolve o confronto entre princípios constitucionais.

Importante frisar, que devem ser analisados os critérios de amoldamento do meio empregado para a persecução do fim a ser alcançado. Diante dos conflitos que envolvem direitos fundamentais, previamente, emprega-se um artifício com o intuito de elucidar a querela, em seguida, utiliza-se a necessidade desse meio, caso não tenha encontrado a melhor decisão, aplica-se a ponderação.

Tendo em vista a atual conjuntura, e levando em conta a rapidez que o vírus se alastrou no mundo, o Brasil iniciou a busca por medidas eficazes, baseando-se em experiências vivenciadas por outros países, analisando condutas hábeis para conter a pandemia.

Segundo indicações da Organização Mundial da Saúde (OMS), demonstra-se que o isolamento social é fundamental para combater a proliferação da COVID-19⁶, este posicionamento tem incentivado grande parcela das autoridades a emitirem decretos que limitam as pessoas ingressarem em certos ambientes públicos.

Considerando sua imensa e eficaz proliferação em gerar prejuízos perduráveis para o Sistema Único de Saúde (SUS), o país decretou Estado de Calamidade, o que ensejou a tomada de medidas excepcionais e eficazes para conter esse contexto problemático.

Nos termos da Constituição Federal de 1988, em específico nos artigos 23 e 24, cada ente federativo possui competência para legislar em relação à matéria em questão, cabendo ao Chefe do Executivo equivalente, através de uma posição discricionária, tomar as medidas que achar pertinente para o combate ao vírus.

Analisando-se a política rígida de isolamento social que alguns Estados adotaram, alguns juristas defendem que tais medidas são inconstitucionais, por ofender o direito de ir e vir mencionado no artigo 5º, da Carta Magna. Vejamos:

4 DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

5 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

6 ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Histórico da pandemia de COVID-19. OPAS [site], Folha informativa sobre COVID-19, [2020]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 5 nov. 2021.

[...] não podemos deixar de mencionar que legalmente, os referidos direitos só podem sofrer quaisquer limitações mediante duas medidas para a restauração da ordem em momentos de anormalidade: Estado de Defesa e Estado de Sítio. Como no caso, nenhuma das medidas foi adotada, qualquer restrição ou limitação aos direitos de locomoção, reunião e os fundamentos dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, são inconstitucionais.⁷

Ao revés, Serrano⁸ afirma que o lockdown e/ou a proibição de circulação e reunião de pessoas podem ser implementados mesmo na ausência de decretação do Estado de Sítio ou Estado de Defesa. Nas palavras do autor: “O lockdown, que é a imposição de medidas mais rígidas de isolamento social, comprovadamente eficiente em algumas partes do mundo para contenção da pandemia, parece a justa medida para o momento atual”.

Considerando esse contexto pandêmico, as consequências sociais e econômicas ecoarão de maneira imprevisível no mundo. A magnitude de tal crise coloca em xeque inúmeros institutos jurídicos. A partir de tais consequências, têm-se presenciado opiniões divergentes entre os poderes executivos do país. Partindo de relações jurídico-administrativas, o Direito se incube de apresentar soluções adequadas para essas situações delicadas, relevantes e complicadas.

Foi reconhecido pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, o novo coronavírus, como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII)⁹. Foi publicada a Portaria nº 188/GM/SMS, dia 03 de fevereiro de 2020, reconhecendo tal surto, como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), nos moldes do Decreto 7.616/2011. Válido mencionar que no dia 06 de fevereiro de 2020, é criada a Lei 13.979, dispendo a respeito das medidas para o combate do novo coronavírus.

Foi editada também uma Medida Provisória nº 926, dia 20 de março de 2020, que deu maior ênfase às medidas já adotadas, agregando, na Lei 13.979/2020, o art. 3º, § 8º, o qual assegura que, ao aplicar medidas dispostas no referido artigo, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

O art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020, determina ações para enfrentamento do novo coronavírus, que serão definidas apenas mediante embasamento de indicativos científicos e fundamentado em pesquisas que relatem os planejamentos relacionados a saúde, visando ascensão da saúde pública e sua respectiva prevenção. É notável a presença de incongruências, de um lado, uma parcela da sociedade apoia os parâmetros limitadores e, de outro, apoia a flexibilização das restrições. Serrano¹⁰ objetivamente fala que “o presidente e seus seguidores têm pregado verdadeira desobediência civil aos comandos das autoridades sanitárias”.

Levando em conta, essas tensões, que acarretam decisões divergentes entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, se mostra essencial a análise da organização constitucional, principalmente em matéria de saúde.

Portanto, primeiramente, analisar-se-á a competência legislativa e posteriormente as competências administrativas em relação à proteção da saúde. Assim, este trabalho tem o

7 LISBOA, Alfredo. *Uma análise jurídica sobre a constitucionalidade de tais medidas*. Jus navegandi [site], 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/84804/isolamento-social-e-lockdown-sao-constitucionais>. Acesso em: 03 nov. 2021.

8 SERRANO, Pedro. *É a ciência, estúpido!*. Carta Capital [site]. 20 maio 2020. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/e-a-ciencia-estupido/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

9 ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Histórico da pandemia de COVID-19. OPAS [site], Folha informativa sobre COVID-19, [2020]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 5 nov. 2021.

10 SERRANO, Pedro. *É a ciência, estúpido!*. Carta Capital [site]. 20 maio 2020. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/e-a-ciencia-estupido/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

objetivo de analisar criticamente se essa organização das funções legislativas e administrativas são eficazes no combate à crise germinada pelo coronavírus, bem como esclarecer os limites de atuação de cada ente federativo.

Segundo Dalmo Dallari¹¹, tanto a União quanto as unidades federadas têm poder legislativo, o que significa que podem fazer leis, criando, modificando ou extinguindo obrigações, indo além do mero poder regulamentar. Se a Constituição assegura, por um lado, a edição de normas gerais relacionada à saúde, como competência da União, por outro lado, garante a competência administrativa concorrente a todos os entes da federação. Baseado neste antagonismo, é que será estudado se a competência legislativa da União não culmina em limitar ou controlar excessivamente as funções dos outros entes.

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa qualitativa, valendo-se do método indutivo e constituindo-se em uma revisão bibliográfica. O texto foi construído partindo-se do cenário atual de pandemia, contextualizado com a legislação vigente e a consequente análise de doutrinas sobre os conceitos então abordados pelas referidas legislações.

2 O CONTEXTO DA PANDEMIA E AS MEDIDAS DE PREVENÇÃO AO COMBATE À COVID-19

O Escritório da Organização Mundial de Saúde (OMS)¹², na China, no dia 31 de dezembro de 2019, foi comunicado de casos relacionado à pneumonia de causa desconhecida, descobertos em *Wuhan*, província de *Hubei*. Posterior a esses casos, foi identificado o coronavírus, e divulgado como um vírus de alto grau de transmissibilidade, proveniente de uma família viral, a qual ocasiona infecções respiratórias e intestinais nos humanos. O tempo médio de incubação é de cinco dias.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde caracterizou o coronavírus como uma pandemia, por ter o vírus atingindo todos os continentes. A SARS-CoV-2 (COVID-19), manifesta um quadro clínico de diversas infecções assintomáticas, alcançando situações respiratórias complexas. As manifestações da COVID-19 chegam a alterações de um leve resfriado a casos muito graves de pneumonia¹³.

Importante evidenciar, que uma das maiores dificuldades apresentadas pela atual pandemia é a viabilidade do vírus ser de fácil transmissão, a qual sucede por um simples aperto de mãos, tosse, espirro, catarro, como também pela proximidade com superfícies contaminadas. A grande transmissão do vírus, suscitou aos países, urgência para conter a propagação, já que o contágio coletivo é capaz de colapsar o sistema de saúde pública.

Uma vasta parcela dos pacientes diagnosticados com a COVID-19, em torno de 80%, não apresenta sintomas e cerca de 20% carecem de assistência hospitalar por manifestar dificuldade respiratória. Dentro desse percentual há ainda casos mais complexos que chegam a precisar de respiradores, para tratar a insuficiência respiratória¹⁴.

11 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações* [site]. 2006. Disponível em <https://saude.mppr.mp.br/pagina-359.html>. Acesso em: 03 nov. 2021.

12 ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Histórico da pandemia de COVID-19. OPAS [site], Folha informativa sobre COVID-19, [2020]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 5 nov. 2021.

13 BRASIL. *Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: https://saude.mppr.mp.br/arquivos/File/dengue/dengue_amparo_legal_web.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

14 BRASIL. *Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: https://saude.mppr.mp.br/arquivos/File/dengue/dengue_amparo_legal_web.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

Nesse contexto, destaca Lisboa que:

Emerge o direito à vida, como o mais fundamental de todos os direitos, cabendo ao Estado assegurá-lo com todas as suas forças, tanto no sentido de manter-se vivo, assim como garantir a vida digna, garantindo a subsistência da pessoa, seja por medidas institucionais que garantam o sustento, assim como medidas que garantam à saúde do indivíduo, adotando todas as medidas que garantam a proteção contra riscos a ela¹⁵.

Para tanto, no dia 6 de fevereiro de 2020, foi aprovada a Lei nº 13.979, que delibera a respeito das medidas para o combate da emergência de saúde pública resultante do novo coronavírus. A referida lei, destacando o teor previsto no Regulamento Sanitário Internacional, em seu artigo 1º, determina medidas que, na perspectiva do interesse público, refletem, em diversos níveis, incluindo limitações a liberdades e direitos. As medidas estão previstas no artigo 3º:

- [...] 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; [...]
- ¹⁶

Essas medidas para enfrentamento ao novo coronavírus foram definidas com base em indicativos científicos e em pesquisas relacionadas a planejamentos voltados à saúde, conforme o artigo 3º, § 1º, da mencionada lei. Cumpre esclarecer ainda que no artigo 3º, em seu §2º, fica expresso que deve ser garantido aos prejudicados a informação em relação ao seu estado de saúde, obter gratuitamente tratamento, bem como a total assistência aos familiares¹⁷.

Para enfrentar a pandemia, grande parte das ações praticadas, consistem em limitações aos direitos fundamentais, garantidos pela Constituição. A título de exemplo tem-se a limitação à liberdade de locomoção, que incluem o isolamento, a quarentena, a realização compulsória de exames, a restrição excepcional, dentre outras.

Humberto Ávila¹⁸, descreve direitos fundamentais como sendo essenciais e fundamentais para os ditames constitucionais. Pertinente mencionar que nenhum direito fundamental é absoluto, assim o direito de ir e vir, também não é. Esse direito deve ser concretizado de acordo com a lei, e pode ser limitado em consequência de uma possível excepcionalidade não trazida na Constituição.

Analisando a ordem social, estar-se-á diante de uma colisão de direitos fundamentais, de mesmo grau de hierarquia, o direito fundamental previsto no artigo 5º caput e no inciso XV, da CF, relacionado ao direito de saúde para todos e a livre locomoção, previstos no artigo 6º, da CF.

15 LISBOA, Alfredo. *Uma análise jurídica sobre a constitucionalidade de tais medidas*. Jus navegandi [site], 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/84804/isolamento-social-e-lockdown-sao-constitucionais>. Acesso em: 03 nov. 2021.

16 BRASIL. *Lei n. 13.979 de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

17 BRASIL. *Lei n. 13.979 de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

18 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Essa colisão de direitos fundamentais, conforme elenca Canotilho¹⁹, se dá de duas formas, quando existe uma junção de direitos fundamentais, e quando o detentor tem a conduta inserida em vários direitos, liberdades e garantias.

De acordo com a Teoria da Colisão de Direitos Fundamentais ocorreria um exame de prevalência entre um Direito Fundamental colidente com outro, e assim, existiria uma única solução exata²⁰.

Portanto, um direito fundamental considerado mais relevante em determinado caso, se sobrepõe a outro direito fundamental, ocorrendo à subsunção de uma norma em detrimento de outra²¹.

Alexy²², analisando o problema da colisão, assegura que o mecanismo para solução de colisões de direitos fundamentais é a ponderação. Para o filósofo alemão, nenhum direito fundamental deve ser reconhecido como inválido, para ele é plausível aplicar a técnica do sopesamento criada pela Corte Constitucional Alemã, assegurando assim, que existindo colisão entre os direitos fundamentais, os requisitos fáticos e jurídicos das circunstâncias de fato, deverão ser observados para posteriormente, definir qual predominará.

Relevante salientar que, conforme Alexy²³, “as condições sob as quais um princípio tem precedência em face de outro constituem o suporte fático de uma regra que expressa a consequência jurídica do princípio que tem precedência”, ou seja, da solução da colisão entre princípios, vai vigorar uma norma peculiar, a qual será vista como a consequência jurídica do princípio preponderante.

Assim, é através de uma interpretação jurídica, mediante a ponderação, o sopesamento e aplicação do princípio da proporcionalidade, que determinado conflito será elucidado. Sendo a partir da imprescindibilidade de conservação dos direitos e garantias fundamentais que esse princípio é verificado.

Robert Alexy²⁴, sustenta que o princípio da proporcionalidade é definido sob a perspectiva de

[...] que a natureza dos princípios implica a máxima da proporcionalidade significa que a proporcionalidade, com suas três máximas parciais da adequação, da necessidade (mandamento do meio menos gravoso) e da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito), decorre logicamente da natureza dos princípios, ou seja, que a proporcionalidade é deduzível dessa natureza.

A aplicação do princípio da proporcionalidade deve seguir a ordem de três subprincípios, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. Relevante expor que a verificação de certa medida por meio dos subprincípios não é preferivelmente obrigatória, isto é, a conexão entre os subprincípios é secundária, onde apenas sucedendo pela averiguação do caso específico de outro subprincípio será tido como proporcional.

Cumprido salientar que as medidas restritivas, em decorrência da pandemia do novo coronavírus ter atingido todos os continentes, conforme expõe Aquino et al.²⁵, demonstram-se

19 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

20 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

21 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

22 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

23 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 99.

24 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 117.

25 AQUINO, Estela M. L. et al. *Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil*. Revista Scielo Brasil. 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDqq4qT7WtPhvYr/?lang=pt#>. Acesso em: 04 nov. 2021.

necessárias. A utilização de tais medidas deve ser de acordo com a solidificação do direito à vida e à saúde, frutos da dignidade da pessoa humana.

Para Serrano²⁶, “deve prevalecer a medida tida como mais cautelosa pelo conhecimento científico, a que seja mais eficiente para salvar vidas e preservar a saúde da população”. Assim, por mais que o indivíduo argumente que tem direito à liberdade de ir e vir, na atual conjuntura, a incumbência do estado é fornecer segurança a todos, podendo estabelecer limitações aos direitos fundamentais.

Levando em conta que a determinação de isolamento social e as demais medidas restritivas podem ser restringidas não apenas no âmbito da União, mas igualmente a todos os demais entes federativos, Estados, Distrito Federal e Municípios, iremos apresentar a sistematização das competências constitucionais e analisar criticamente se essa organização constitucional, composta por incumbências legislativas e administrativas, encontra-se satisfatória para enfrentar a crise germinada pelo coronavírus.

3 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS EM MATÉRIA DE SAÚDE

A atual Constituição Federal, conforme preceitua Lima²⁷, estabelece um sistema federativo específico de repartição de competências, primeiro verifica-se os níveis federativos simultâneos, logo depois, verifica-se as competências administrativas e legislativas.

Levando em conta a independência político-administrativa assegurada aos entes da federação, Silva²⁸ elenca que não se atribui à União, uma competência legislativa geral em matéria administrativa. Utilizando da regra geral, cada ente da federação é detentor de capacidade para preceituar temáticas voltadas a interesses próprios. Ocorre que, pode haver exceções a tal regra, desde que estejam previstas em normas constitucionais.

Depreende-se, assim, que entre as exceções previstas na Constituição Federal, a União detém função legislativa nacional, possuindo competência para editar normas gerais, conforme elenca o art. 24 da CF, o qual versa sobre as capacidades legislativas concorrentes aos demais entes da federação, e conforme demonstra Drigo²⁹, é atribuído a União a função de produzir normas gerais. Mesmo os Municípios não sendo mencionados no referido artigo, estes submetem-se a mesma sistematização dos demais entes federados, por causa do art. 30, II, da CF, o qual dispõe sobre a concorrência legislativa a que se refere o artigo mencionado anteriormente³⁰.

Assim, de acordo com Bonavides³¹, cada ente da federação é possuidor de competência para a elaboração de normas legais, relacionadas a temas elencados no art. 24, da CF, desde que verificados os seguintes critérios: a competência para elaboração de normas gerais pertence à União; verificando a existência de normas gerais elaboradas pela União, mantêm-se resguardadas a competência suplementar dos demais entes da federação; na falta de regulamentação federal relacionada a normas gerais, os entes da federação deterão

26 SERRANO, Pedro. *É a ciência, estúpido!*. Carta Capital [site]. 20 maio 2020. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/e-a-ciencia-estupido/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

27 LIMA, LD. *A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil*. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. *A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013, v.3, p.73-139.

28 SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2007.

29 DRIGO, Leonardo Godoy. *Competências legislativas concorrentes: o que são normas gerais?*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3620, 30 maio 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24557>. Acesso em: 04 nov. 2021.

30 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

31 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

de competência legislativa plena, com o intuito de manter suas especificidades, para tanto se ocorrer elaboração superveniente de normas gerais, a eficácia da legislação feita pelos entes da federação, será suspensa naquilo que for incompatível.

Depreende-se, assim, que o constituinte de 1988 permitiu, ao registrar no texto constitucional as competências legislativas concorrentes e as competências administrativas comuns, uma grande interação entre os entes federativos e, ao mesmo tempo, incentivar a atuação preponderante daquele (s) com maior capacidade de apresentar a mais rápida e eficiente solução para o problema a ser enfrentado.

A defesa da saúde encontra-se no rol de assuntos relacionados a competência concorrente legislativa, mencionada no art. 24 da CF³². Portanto, clarifica a capacidade da União em elaborar preceitos gerais, voltados a saúde, como são as previstas na Lei 13.979/2020, que apresenta a política de combate ao coronavírus. Nesse sentido:

No sistema constitucional brasileiro foi dada competência à União para fixar normas gerais sobre saúde. Essas normas, que devem manter-se nos limites “gerais” ou “principiológicas” são obrigatórias para a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, devendo ser observadas como parâmetros e limites para os legisladores ordinários federais, estaduais e municipais, assim como para os respectivos agentes administrativos. Entretanto, carecem de eficácia jurídica e, portanto, não deverão ser obedecidas ou implementadas, as normas que, sob pretexto de fixação de “normas gerais”, estabelecerem regras destinadas a reger situações específicas, particulares a ocorrências isoladas e localizadas, ou simplesmente relativas a aspectos formais³³.

Observa-se que a Constituição Federal assegura competência para a elaboração de normas gerais pela União, é imprescindível a limitação da competência legislativa da União, para não adentrar na competência complementar dos outros entes da federação. Para tanto, é de grande relevância a discricionariedade dos demais entes federativos a adequação das normas gerais elaboradas pela União às suas vivências e realidades³⁴.

A Lei 13.070/2020 versa sobre os meios eficazes para o combate da COVID-19. Tendo em vista, que no âmbito internacional, a COVID-19 impôs uma ação coordenada para combater o coronavírus, o mesmo deveria ter ocorrido no ambiente interno, no entanto, o que tem ocorrido são *desentendimentos entre os entes da federação sobre as ações para o enfrentamento da crise sanitária*.

Todavia, as ações elencadas na Lei 13.070/2020, caracterizam as normas gerais, elaboradas pela União, na execução da atividade que lhe foi concedida na Constituição Federal. Essas ações de enfrentamento à COVID-19 apresentadas nesta lei, não invadem as atribuições dos demais entes da federação, devendo estes adequá-las a sua respectiva realidade³⁵.

Como bem elucidado, a União detém de capacidade legislativa para elaboração de normas gerais, tal fato não enseja a supressão de competências administrativas relacionada à saúde, dos demais entes. Desta forma, esse entendimento não determina que a União

32 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

33 BRASIL. *Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p.79-80. Disponível em: https://saude.mppr.mp.br/arquivos/File/dengue/dengue_amparo_legal_web.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

34 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

35 AQUINO, Estela M. L. et al. *Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil*. Revista Scielo Brasil. 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDq4qT7WtPhvYr/?lang=pt#>. Acesso em: 04 nov. 2021.

detém do protagonismo quanto a elaboração de normas gerais³⁶.

Além disso, cumpre salientar que no dia 15 de abril de 2020, o Supremo Tribunal Federal, solidificou o entendimento relacionado a aplicação das medidas adotadas na MP 926/2020, elaborada pelo Governo Federal para combater a crise sanitária ocasionada pelo novo coronavírus, no sentido de que essas medidas não retiram dos demais entes da federação a competência concorrente³⁷.

Por fim, como será demonstrado adiante, o fato do impedimento de competências ocasionado pelas normas gerais elaboradas pela União, reflete apenas em relação a competência legislativa dos outros entes da federação, assim, não é retirado destes a competência, em comum com a União, em relação as funções administrativas referentes a saúde.

4 COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS NO ENFRENTAMENTO DO CORONAVÍRUS

A observação sobre as competências administrativas voltadas ao combate do coronavírus revela ser tão fundamental como a compreensão das competências legislativas relacionadas à proteção da saúde.

O artigo 23, inciso II da CF³⁸, demonstra que a legislação em saúde e assistência pública e em proteção e garantia das pessoas com deficiência, é de competência comum dos entes da federação. Assim, a competência administrativa é concorrente a todos os entes federativos.

Merece realce a decisão monocrática exarada na MC- ADI 6.341/28. A aludida ação direta de inconstitucionalidade foi pautada, partindo da arguição que teria descumprimento da Constituição Federal quanto à MP 926/2020, em referência as modificações realizadas nos incisos I, II e VI, e §§ 8º, 9º, 10 e 11 do artigo 3º, da Lei 13.979/2020. No tocante a análise realizada pelo relator Min. Marco Aurélio, sobre a medida cautelar constatou que:

[a legislação impugnada] foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal³⁹.

No entanto, no dia 15 de abril de 2020, a discursão da questão foi submetida à apreciação do plenário do STF. O Min. Marco Aurélio evidenciou que as normas legais contestadas não afastam as ações que venham ser executadas pelo Estado, Distrito Federal e Município, tida como competência concorrente nos moldes do artigo 23, inciso II, da CF, motivo este que foi concedida medida cautelar no intuito de reafirmar a competência concorrente.

Para tanto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, número 672, perante o Supremo Tribunal

36 ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

37 AQUINO, Estela M. L. et al. *Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil*. Revista Scielo Brasil. 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHtCFF4bDq4qT7WtPhvYr/?lang=pt#>. Acesso em: 04 nov. 2021.

38 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

39 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341. MC-ED ADI 0088693-70.2020.1.00.0000/ DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 16 abr. 2020. Publicado no DJe em: 23 abr. 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862334351/embdecl-na-medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-ed-adi-6341-df-distrito-federal-0088693-7020201000000?ref=serp>. Acesso em: 23 jun. 2020.

Federal, questionando atos omissivos e comissivos do Poder Executivo Federal diante da crise de saúde pública advinda da pandemia do COVID-19. A ADPF⁴⁰ em questão retratou que a emergência do novo coronavírus tem exigido de governos, em todo o mundo, a adoção de medidas urgentes e eficazes, com base em evidências científicas. São necessários protocolos aprovados pelas autoridades sanitárias, além de políticas públicas na área da saúde e economia, com a finalidade de assegurar o direito à saúde, à alimentação e aos diversos outros direitos sociais e econômicos.

Ainda em relação a ADPF n.º 672⁴¹, arguiu-se que a atuação pessoal do presidente da República divergia das diretrizes recomendadas pelas autoridades sanitárias do mundo, inclusive do próprio Ministério da Saúde brasileira. Ensejando-se a violação do direito à saúde, previsto no art. 6.º, caput e art. 196 da CF; do direito à vida, expresso no art. 5.º, caput, da CF; e do princípio federativo, previsto no art. 1.º, caput, da CF. Segundo a ADPF, a atuação do presidente da República caminha no sentido de esvaziamento e descrédito das políticas adotadas pelos demais entes federativos, com fundamento em suas respectivas competências constitucionais, conforme art. 23, II, e art. 24, XII, da CF; além da independência e harmonia entre os Poderes, nos termos do art. 2.º da CF.

Em linha geral, como decidido na ADIN n.º 6341/DF, o STF reconhece a legitimidade dos argumentos trazidos na ADPF n.º 672, declarando a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, da Constituição Federal de 1988 na aplicação da Lei n.º 13.979/2020 e dispositivos conexos. Nesse sentido, reconhece e assegura o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais, cada um no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas no decorrer da pandemia. Prerrogativa que permanece de maneira independente a superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União para o estabelecimento de medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.

Nessa seara de desacordos entre os entes da Federação no período pandêmico, o STF foi acionado em Reclamação n.º 40.342/PR⁴², impetrada pelo Município de Londrina/PR em face de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que teria violado o que foi decidido na ADI n.º 6.341, na ADPF n.º 672 e na Súmula Vinculante n.º 38, ao deferir tutela antecipada pleiteada em agravo de instrumento para impor ao Poder Público municipal o restabelecimento de decretos anteriores, de maneira a manter o comércio local e outras atividades econômicas que foram paralisadas em razão da pandemia de Covid-19. De acordo com o entendimento que já vinha sendo decidido pela Corte, explicitando a preocupação com medidas efetivas de proteção à saúde, ficou assentado que o exercício da competência de ente federado ou do seu afastamento deve ser considerado em cada caso concreto, em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial de Saúde, mantendo-se, então, com base no princípio da precaução, a decisão do Tribunal de Justiça do Paraná.

Diante disso, tais deliberações, organizam-se conforme pondera a Constituição Federal, faz observação a competência legislativa da União para elaboração de normas

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 672, Brasília, DF. Relator: Alexandre de Moraes. Julgado em: 08 abril 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2021.

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 672, Brasília, DF. Relator: Alexandre de Moraes. Julgado em: 08 abril 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2021.

42 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 40.342, PR 0091375-95.2020.1.00.0000. Brasília, DF. Relator: Edson Fachin. Julgado em: 14 ago. 2020, Publicado em: 18 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442717&ori=1>. Acesso em: 05 nov. 2021

gerais, ao mesmo momento que assegura concorrentemente a competência a todos os entes da federação.

Todavia, importa, assim, explicar que as competências administrativas dos entes da federação voltadas ao combate do coronavírus submetem-se aos preceitos da Lei 13.979/2020. Neste sentido, versa sobre competências administrativas, das quais, não logram desviar-se dos instrumentos de enfrentamento elencados no artigo 3º, da lei mencionada. Como asseveram Ramos et al.⁴³, as medidas excepcionais previstas neste artigo apenas poderão ser determinadas com fundamento em evidências científicas e em análises a respeito das informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo imprescindível à promoção e à preservação da saúde pública.

Então, em consequência do exposto, uma lei estadual, distrital ou municipal não pode ampliar ou restringir as medidas abrangidas pela Lei 13.979/2020. No entanto, apreciados os limites implicados nas normas gerais elaboradas pela União, os entes da federação são capazes de elaborar suas correspondentes normas, na atividade para regulamentar o poder de polícia administrativo⁴⁴. Por consequência, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios publicaram diversos decretos, como o Decreto nº 33.533, expedido pelo Governo do Estado do Ceará⁴⁵, Decreto nº 46.980/2020, expedido pelo Governo do Rio de Janeiro⁴⁶, o Decreto nº 35.677/2020, editado pelo Governo do Estado do Maranhão⁴⁷, dentre outros.

Apesar de não ser possível ponderar, neste trabalho, todas as medidas adotadas, serão analisadas duas com uma maior cautela. A primeira medida que será abordada relaciona-se a requisição administrativa mencionada pelo art. 3º, inciso VII, da Lei 13.979/2020, o qual elenca que o Ministério da Saúde ou gestores locais de saúde serão autorizados a estabelecer exigência de bens e serviços, seja de pessoa física e jurídica, o que enseja a possibilidade de pagar subsequentemente uma indenização justa.

Esta medida está prevista expressamente na Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXV⁴⁸, faz menção que diante de perigo imediato, a autoridade competente poderá fazer uso de propriedade privada, resguardando ao proprietário indenização, em caso de existência de dano, bem como exteriorizado no §3º do artigo 1.228, do CC, que o poderá o proprietário ser desprovido da coisa, em decorrência de desapropriação, em situações de perigo público iminente, quando o poder público tiver necessidade ou houver interesse social.

Será abordada, com ênfase, outra medida adotada, a quarentena, que é uma ferramenta mais ampla de combate ao coronavírus e que impõe restrições de atividades e de pessoas, almejando reduzir ou mesmo retardar a contaminação do vírus. Esta medida, muito possivelmente a mais contestada, devido à iminente desavença de interesses econômicos e sanitários, acarreta uma indagação bastante considerável, trata-se da harmonização das medidas administrativas

43 RAMOS et al. *Pandemia e Federalismo: reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à covid-19*. Revista Ciências Jurídicas e Sociais – IURJ. vol 1, nº 1 – 2020. Disponível em:

<https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/7>. Acesso em: 05 nov. 2021.

44 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

45 CEARÁ (Estado). Decreto nº 33.536, de 05 de abril de 2020. Prorroga as medidas de enfrentamento à disseminação do novo coronavírus no Estado do Ceará, e dá outras providências. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20200405/do20200405p01.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2021.

46 RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 46.980, de 19 de março de 2020. Atualiza as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) em decorrência da situação de emergência em saúde, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391093>. Acesso em: 05 nov. 2021.

47 MARANHÃO (Estado). Decreto nº 35.677, de 21 de março de 2020. Estabelece medidas de prevenção do contágio e de combate à propagação da transmissão da COVID-19, infecção humana causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2). Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisladocumento/?id=5799>. Acesso em: 05 nov. 2021.

48 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

concretizadas pelos entes da federação, conforme as normas estabelecidas na Lei 13.979/2020⁴⁹.

Ante o exposto no início deste estudo, conforme a lei mencionada no parágrafo anterior e tendo em vista a anuência prevista na Portaria n.º 356/GM/MS, artigo 4º, § 1º, as medidas que o Ministério da Saúde são capazes de estabelecer, através de ato administrativo formal e fundamentado, deverão ser elaboradas pelo Secretário de Saúde dos Estados, Distrito Federal, Municípios ou por Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada grau de gestão, devendo ser publicada no Diário Oficial e divulgada nas vias de comunicação.

As medidas para o enfretamento da COVID-19, dispostas no artigo 3º do Decreto 10.288/2020, assentam que:

[...] deverão resguardar o exercício pleno e o funcionamento das atividades e dos serviços relacionados à imprensa, considerados essenciais no fornecimento de informações à população, e dar efetividade ao princípio constitucional da publicidade em relação aos atos praticados pelo Estado⁵⁰.

Todavia, o Decreto 10.282 arrola uma lista ampla de atividades essenciais e serviços públicos, o artigo 3º § 1º, expõe que:

[...] são serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população⁵¹.

Não se pode omitir que, sendo estabelecida a quarentena, esta torna-se a regra, e a manutenção das atividades, a exceção. Desta forma, o funcionamento de certas atividades precisa ser baseado em diretrizes científicas e estatísticas realizadas por órgãos sanitários, e ainda, deverá ser verificada a assistência das deficiências impreteríveis da comunidade, as quais em caso de não atendimento, poderá por em perigo a sobrevivência, à *saúde ou a segurança populacional*, nos termos do art. 3º, § 1º, do Decreto 10.282/2020.

Embora esta direção normativa esteja posta em decreto presidencial, provavelmente haverá de ajustar-se as restrições especulativas para o Presidente da República, o qual não deverá por motivo de uma consciência de autovinculação administrativa, analisar tal preceito⁵².

Ocorrendo de o Presidente da República chegar a se desviar dos preceitos científicos e estatísticos, com a finalidade atributiva das atividades, no momento de quarentena, as ações devem ser passíveis de inúmeras maneiras de controle, até mesmo judicial, se houver inércia na atuação administrativa⁵³.

Pertinente realizar uma observação a respeito do papel dos demais entes federados, referente aos serviços públicos e as atividades essenciais, visto que o exercício e o funcionamento precisam ser preservados.

49 BRASIL. *Lei n. 13.979 de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

50 BRASIL. *Decreto n. 10.288 de 22 de março de 2020*. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10288.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

51 BRASIL. *Decreto n. 10.282 de 20 de março de 2020*. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10282-20-marco-2020-789863-norma-pe.html>. Acesso em: 23 jun. 2020.

52 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

53 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

Baseado na organização resultante da junção do decreto presidencial publicado, o Decreto 10.282/2020, com o artigo 3º, §8º, da Lei 13.979/2020, os demais entes da federação foram instituídos, quando da decretação da quarentena, apenas seria possível a liberação das atividades em moldes opostos aos apontados pelo ato normativo federal, em caso de semelhante justificativa científica e estatística que fundamentasse tal liberação, apoiada na singularidade das medidas restritivas com suas concernentes vivências locais e regionais.

Assim, como a legislação impõe que sejam preservados o funcionamento de atividades públicas e essenciais, a título de exemplo, os apontados nos decretos das autoridades administrativas, e inclusive se amparar em suas autonomias administrativas para resguardarem serviços públicos e atividades essenciais, verificadas suas vivências locais.

Importante elucidar que isso não indica que os Estados e os Municípios possam classificar como essenciais qualquer atividade. Como bem salienta Maffini⁵⁴, é importante analisar os critérios científicos e estatísticos coordenados pelos órgãos sanitários nos termos do artigo 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020.

Para finalizar, outro ponto pertinente que merece ser ponderado e já tem apresentado um elevado grau de complexidade em relação à competência comum dos entes da federação, relaciona-se à necessidade de análise dos atos que contenham diretrizes administrativas e limitações diversas sobre uma mesma atividade.

Suponha que um dado Estado-membro autorize atividade que é proibida pelo Município localizado em sua delimitação territorial. Esses desacordos, que indiscutivelmente também ecoam no ambiente político, devem ser resolvidos da maneira mais coadunável com a Constituição Federal de 1988, a qual traz no artigo 23, parágrafo único⁵⁵, que serão estabelecidas leis complementares para fixar normas visando a coadjuvação entre os entes da federação, buscando a estabilidade desenvolvimentista e o bem-estar pátrio.

Mesmo as especialidades de uma crise como esta, e verificando a aceleração que os fatos se sucedem, é notória dificuldade em apresentar possibilidades de soluções sobre essas demandas. Assim, conforme elenca Barroso⁵⁶, existindo divergência entre limitações postas por mais de um ente da federação, prevalecerá a que comprovar com fundamentação embasada em critérios científicos.

Existindo a possibilidade dessas limitações não serem fundamentadas cientificamente, prevalecerá a que for melhor coadunável com a realidade social, visando às singularidades regionais. Mesmo assim, conforme assegura Freitas⁵⁷, não chegando a uma possível solução, adotar-se-á a medida mais limitadora, prevalecendo uma precaução aconselhável para tal situação.

Bonavides⁵⁸ assevera que essas deliberações administrativas e as correspondentes fundamentações asseguram uma reunião de instrumentos de controle, até mesmo judicial, aos quais incide sobre a responsabilidade estatal da administração pública.

Em todo caso, mesmo à frente da preponderância de limitações impostas pelos entes da federação, a autonomia administrativa ou a competência material concorrente, não é retirada dos outros entes da federação⁵⁹.

54 MAFFINI, Rafael. *COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências*. Revista Direito e Práxis. 03 mar 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/QkD86Hwz8hdfhd4vqnhX7dg/#>. Acesso em: 05 nov. 2021.

55 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

56 BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

57 FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

58 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

5 CONCLUSÃO

O mundo passa por uma preocupante crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus. Concomitantemente, verifica-se a sua difusão por todos os continentes. Conforme demonstrado na pesquisa, as medidas de isolamento social demonstraram ser as mais eficazes para o combate a proliferação do vírus.

Analisado o cenário atual de enfrentamento à pandemia de COVID-19, diante das decisões jurisprudenciais mencionadas, os entes federativos possuem competência comum para o desenvolvimento de medidas que visam garantir o bem-estar coletivo.

Conforme observado no decorrer desta pesquisa, diversas questões provenientes da pandemia são decorrentes da atuação estatal, assim, foi analisado a organização constitucional de competências para o enfrentamento da pandemia. Como bem elucidado a competência da União, para a elaboração de normas gerais referentes à saúde tem a necessidade de ser compatível com a competência administrativa em comum dos demais entes da federação.

Ficou latente a necessidade de uma coordenação política nacional e sanitária conjunta entre todos os entes da federação para combater o coronavírus, principalmente para que as ações possam chegar aos ambientes sociais mais vulneráveis com uma maior rapidez.

No entanto, diante das medidas adotadas, diversos desentendimentos entre os entes da federação foram evidenciados e levados até o Supremo Tribunal Federal, que reconheceu e assegurou o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e a competência suplementar dos governos municipais, cada um no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios.

Todavia, importa, assim, refletir o quão importante é que os entes da federação optem por um comportamento cooperado no desempenho das competências administrativas, levando em consideração a efetivação do direito à vida e à saúde.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

AQUINO, Estela M. L. et al. *Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil*. Revista Scielo Brasil. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/4BHTCFF4bDqq4qT7WtPhvYr/?lang=pt#>. Acesso em: 04 nov. 2021.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto constitucional

59 DRIGO, Leonardo Godoy. *Competências legislativas concorrentes: o que são normas gerais?*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3620, 30 maio 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24557>. Acesso em: 04 nov. 2021.

promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 10.282 de 20 de março de 2020*. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10282-20-marco-2020-789863-norma-pe.html>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto n. 10.288 de 22 de março de 2020*. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10288.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Lei n. 13.979 de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União [DOU], Brasília, DF, 6 fev. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. *Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador*. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006, p. 79-80. Disponível em: https://saude.mppr.mp.br/arquivos/File/dengue/dengue_amparo_legal_web.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341. MC-ED ADI 0088693-70.2020.1.00.0000/ DF.Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 16 abr. 2020. Publicado no DJe em: 23 abr. 2020. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/862334351/embdecl-na-medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-mc-ed-adi-6341-df-distrito-federal-0088693-7020201000000?ref=serp>. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, Brasília, DF. Relator: Alexandre de Moraes. Julgado em: 08 abri. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n.º 40.342, PR 0091375-95.2020.1.00.0000. Brasília, DF. Relator: Edson Fachin. Julgado em: 14 ago. 2020, Publicado em: 18 ago. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442717&ori=1>. Acesso em: 05 nov. 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CEARÁ (Estado). *Decreto nº 33.536*, de 05 de abril de 2020. Prorroga as medidas de enfrentamento à disseminação do novo coronavírus no Estado do Ceará, e dá outras providências. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20200405/do20200405p01.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações* [site]. 2006. Disponível em <https://saude.mppr.mp.br/pagina-359.html>. Acesso em: 03 nov. 2021.

DRIGO, Leonardo Godoy. *Competências legislativas concorrentes: o que são normas gerais?*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3620, 30 maio 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24557>. Acesso em: 04 nov. 2021.

DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

LIMA, LD. *A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil*. In FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: organização e gestão do sistema de saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de

Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2013, v.3, p.73-139.

LISBOA, Alfredo. *Uma análise jurídica sobre a constitucionalidade de tais medidas*. Jus navegandi [site], 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/84804/isolamento-social-e-lockdown-sao-constitucionais>. Acesso em: 03 nov. 2021.

MAFFINI, Rafael. *COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências*. Revista Direito e Práxis. 03 mar 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/QkD86Hwz8hdfhd4vqnhX7dg/#>. Acesso em: 05 nov. 2021.

MARANHÃO (Estado). *Decreto nº 35.677*, de 21 de março de 2020. Estabelece medidas de prevenção do contágio e de combate à propagação da transmissão da COVID-19, infecção humana causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2). Disponível em: <http://stc.ma.gov.br/legisladocumento/?id=5799>. Acesso em: 5 nov. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Histórico da pandemia de COVID-19*. OPAS [site], Folha informativa sobre COVID-19, [2020]. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 5 nov. 2021.

RAMOS et al. *Pandemia e Federalismo: reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à covid-19*. Revista Ciências Jurídicas e Sociais – IURJ. vol 1, nº 1 – 2020. Disponível em: <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/7>. Acesso em: 05 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO (Estado). *Decreto nº 46.980*, de 19 de março de 2020. Atualiza as medidas de enfrentamento da propagação decorrente do novo Coronavírus (COVID-19) em decorrência da situação de emergência em saúde, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391093>. Acesso em: 5 nov. 2021.

SERRANO, Pedro. *É a ciência, estúpido!*. Carta Capital [site]. 2020. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/e-a-ciencia-estupido/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 29ª ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2007

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009.

Recebido em: 08.12.2020

Aprovado em: 10.11.2021

Como citar este artigo (ABNT):

SILVA, Alexandre Antonio Bruno da; FROTA, Antonia Georgelia Carvalho. Análise constitucional das medidas de prevenção e combate à covid-19 e a crise institucional. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.45, p.44-59, set./dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2022/01/DIR45-03.pdf>. Acesso em: dia mês. ano.