

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

KAROLAYNE FERREIRA SILVA

**ANÁLISE DAS DISTRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS COMPETÊNCIAS
NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19**

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2021

KAROLAYNE FERREIRA SILVA

**ANÁLISE DAS DISTRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS COMPETÊNCIAS
NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*,
apresentado à Coordenação do Curso de Graduação
em Direito do Centro Universitário Doutor Leão
Sampaio, em cumprimento às exigências para a
obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Me. Tamyris Madeira de Brito

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2021

KAROLAYNE FERREIRA SILVA

**ANÁLISE DAS DISTRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS COMPETÊNCIAS
NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do
Trabalho de Conclusão de Curso de KAROLAYNE
FERREIRA SILVA

Data da Apresentação 27 / 11 / 2021

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Me. Tamyris Madeira de Brito/UNILEAO

Membro: Prof. Ma. Joseane de Queiroz Vieira/UNILEAO

Membro: Prof. Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves/UNILEAO

JUAZEIRO DO NORTE-CE

2021

ANÁLISE DAS DISTRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DAS COMPETÊNCIAS NO BRASIL EM TEMPOS DE PANDEMIA DE COVID-19

Karolayne Ferreira Silva¹
Tamyris Madeira de Brito²

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de analisar as delimitações constitucionais das competências e os problemas enfrentados pelos entes da federação a partir de possíveis violações dessas competências para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil. Esse artigo tem como método de pesquisa qualitativo, sua natureza caracteriza-se como básica exploratória, da mesma forma que se caracteriza como pesquisa qualitativa. A análise dos dados foi realizada a partir de conteúdos obtidos por meio de pesquisas, sua base se encontra no referencial teórico, ao longo desse estudo foram analisadas as divisões de competências constitucionais e sua importância para a autonomia dos entes federados. Também são analisados os dispositivos da Lei Federal nº 13.979/2020 que geraram debate sobre o conflito de competências para regulamentação e atuação na Pandemia. Conclui-se pela adequação da referida decisão ao federalismo constitucional, além de ter esclarecido que referida decisão não configurou reconhecimento de responsabilidade exclusiva dos Estados e dos Municípios no combate ao Covid-19, diante da distinção entre competência legislativa e competência administrativa, provou a necessidade da participação de todos os entes federados para que seja possível enfrentar a pandemia do Covid-19.

Palavras Chave: Constituição Federal. Competência. Pandemia. Covid-19.

ABSTRACT

This article aims to analyze the constitutional delimitations of competencies and the problems faced by the entities of the federation from possible violations of these competencies to confront the Covid-19 pandemic in Brazil. This article has a qualitative research method, its nature is characterized as basic exploratory. The data analysis was performed from the content obtained through research, its basis is in the theoretical framework, throughout this study were analyzed the divisions of constitutional powers and their importance for the autonomy of the federated entities. Also analyzed are the provisions of Federal Law 13.979/2020 that generated debate about the conflict of competencies for regulation and action in the Pandemic. It is concluded that the aforementioned decision is in line with constitutional federalism, and has clarified that the aforementioned decision does not constitute recognition of the exclusive responsibility of the states and municipalities in combating Covid-19, in light of the distinction between legislative competence and administrative competence, and has proven the need for the participation of all the federated entities so that it is possible to confront the Covid-19 pandemic.

Keywords: Federal Constitution. Competence. Pandemic. Covid-19

¹ Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão, e-mail: ferreirakarol21@gmail.com.

² Graduada em Direito pela URCA. Pós-Graduada estrito senso em Direito e Processo do Trabalho pela URCA. Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável pela UFCA. Professora do curso de Direito da Unileão. E-mail tamyris@leaosampaio.edu.br

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar os impactos causados pela pandemia do Covid-19 que se estabeleceu oficialmente no Brasil em março de 2020, e vem gerando grandes dilemas constitucionais, vez que há necessidade das medidas para tentar conter o avanço do vírus, por meios de decretos estaduais e municipais. Contém uma análise da soberania e autonomia da união dos estados-membros e dos municípios, uma vez que o estado soberano é aquele que não conhece superior na ordem externa, nem igual na ordem interna, como afirma Kelsen (1999) “Esta soberania do Estado é o fator decisivo para a admissão do primado da ordem jurídica estadual”.

O artigo busca compreender se tais decretos são constitucionais e se não está ocorrendo uma usurpação de competência, uma vez que os decretos abrangem várias áreas, como saúde, transportes municipais e intermunicipais, lazer, regras do isolamento social e a própria quarentena, entre outras medidas. Assim notasse que buscando justificar as decisões tomadas se utiliza o princípio da predominância do interesse, que afirma que é necessário uma análise se tal interesse é nacional, regional ou local respectivamente, para que possa ocorrer um consenso entre os entes federativos, conforme Guilherme Peña de Moraes (2020).

Foram analisadas as delimitações constitucionais das competências e os problemas enfrentados pelos entes da federação a partir de possíveis violações dessas competências para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil. Desta forma foi apresentado a partir da Constituição Federal as limitações de competência de cada um dos entes da federação e diferenciado soberania e autonomia. Identificando leis relacionadas diretamente ao enfrentamento da pandemia de coronavírus e a sua pertinência formal e material perante a constituição federal.

O objetivo do artigo é de produzir informações aprofundadas e ilustrativas: seja elas pequenas ou grandes o que importa é que elas sejam capazes de produzir novas informações (DESLAURIERS, 1991). Da mesma forma que se caracteriza como pesquisa qualitativa preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Para Minayo (2001). A pesquisa será baseada em documentos e leis existentes, leis federais estaduais e municipais.

Assim foi realizado um estudo de caso concreto tomando como base a Medida Provisória nº 926/2020, que foi aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV 25/2020), que altera a Lei nº 13.979/2020, que trata das ações e decisões tomadas por os

representantes estaduais e municipais, onde foi discutida a inconstitucionalidade dos atos normativos e também foi utilizado da ADI nº 6343/2020, que vem a discutir sobre a lei da quarentena, explanando e buscando nortear tais decisões, buscando formar um entendimento consolidado.

2 SOBERANIA E AUTONOMIA

Soberania refere-se à entidade que não conhece superior na ordem externa nem igual na ordem interna, para Kelsen:

Esta soberania do Estado é o fator decisivo para a admissão do primado da ordem jurídica estadual. Esta soberania não é qualquer qualidade perceptível - ou objetivamente cognoscível por qualquer outra forma -, um objeto real, mas é uma pressuposição: a pressuposição de uma ordem normativa com ordem suprema cuja validade não é dedutível de qualquer ordem superior. (KELSEN, 1999, p. 235).

Entende-se por soberania a qualidade máxima de poder social por meio da qual as normas e decisões elaboradas pelo Estado prevalecem sobre as normas e decisões emanadas de grupos sociais intermediários, tais como família, escola, empresa e religião. Desta forma, a soberania por si só, não regi sozinha o pleno funcionamento do estado, sendo necessário á autonomia, assim como destaca Gilmar Mendes:

A autonomia importa, necessariamente, descentralização do poder. Essa descentralização é não apenas administrativa, como, também, política. Os Estados--membros não apenas podem, por suas próprias autoridades, executar leis, como também é-lhes reconhecido elaborá-las. Isso resulta em que se perceba no Estado Federal uma dúplice esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro. (MENDES, 2018 p. 881).

Como citado a junção da soberania com a autonomia é que da origem ao poder estatal, sendo este dividido entre três elementos que formal e caracterização o poder estatal, conforme Barroso:

A caracterização do Estado federal envolve a presença de três elementos: a) a repartição de competências, por via da qual cada entidade integrante da Federação receba competências políticas exercitáveis por direito próprio, frequentemente classificadas em político-administrativas, legislativas e tributárias; b) a autonomia de cada ente, descrita classicamente como o poder de autodeterminação exercido dentro de um círculo pré-traçado pela Constituição, que assegura a cada ente estatal poder de auto-organização, autogoverno e autoadministração; e c) a participação na formação da vontade do ente global, do poder nacional, o que tradicionalmente se dá pela composição paritária do Senado Federal, onde todos os Estados têm igual representação. (BARROSO, 2020, p. 179).

E, para que tais entes federados possam bem exercer suas atribuições constitucionais, faz-se necessário garantir a autonomia de cada um deles. Autonomia no sentido de ter, no âmbito de sua governança, poder de decisão nos limites da Constituição e sem intervenção

indevida de outro ente federado. Sem referida autonomia não há Federação, uma vez que um ente federado poderia ser submetido à intervenção dos demais e, assim, com a preponderância de um centro de poder, ser esvaziada a finalidade da própria Federação.

Sobre o tema “Federação: Soberania e Autonomia”, Fernando Whitaker da Cunha escreve:

A autonomia será sempre perceptível pela amplitude da capacidade normativa, dentro da descentralização, que, nas federações, é um posterior à autonomia e no unitarismo um prior à competência de regiões ou de províncias. E, indubitável, entretanto, que as transformações políticas têm estimulado federalismos em que há crescente ingerência do poder federal, nos Estados componentes. (CUNHA, 1985, p. 80).

Assim, a divisão político-administrativa e a autonomia dos entes federados devem ser garantidas constitucionalmente contra a ingerência de um poder centralizador. Para tanto, são asseguradas aos entes federados as capacidades de auto-organização (autonomia administrativa), de elaborar sua própria legislação (autonomia política) e de arrecadar recursos para o exercício de suas atribuições constitucionais (autonomia financeira).

2.1 A DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS EM TEMPOS DE PANDEMIA

As distribuições de competência administrativas e legislativas seguem a regra do interesse protegido, no qual é analisado se o interesse é nacional ou regional, para que ocorra uma divisão de forma correta se utiliza assim regra do interesse protegido, dividindo as competências da união dos estados membros e dos municípios, sendo a predominância do interesse que norteia qual competência cada ente federativo terá, conforme José Afonso da Silva:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União, caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. (SILVA, 1998, p.478).

Dessa forma, a competência administrativa, bem como a competência legislativa em matéria de saúde pública são concorrentes e cumulativas, assim como afirma Alexandre de Moraes:

Aos Estados-membros são reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição, ou seja, cabem na área administrativa privativamente ao Estado todas as competências que não forem da União (CF, art. 21), dos municípios (CF, art. 30) e comuns (CF, art. 23). (MORAES, 2020, p.342).

Com essa linha de raciocínio recentemente o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n 6.341, reconheceu que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, no Plenário, prevaleceu o entendimento do ministro Edson Fachin, de que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício de sua competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes.

Nesse sentido, ensina Geraldo Ataliba, que as Leis Nacionais:

Dominam o próprio campo constitucional, em caráter privativo, prevalecendo – em razão da delimitação constitucional, e não de hierarquia – sobre tentativas das demais leis de lhes invadir esta faixa, não podem estender-se validamente aos objetos próprios da legislação federal, estadual e municipal. (ATALIBA, 1980, p. 58).

Diante dessas normas constitucionais pode-se dizer que a Federação é essencial para a própria existência do Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição de 1988 e, portanto, há um princípio básico, essencial à própria Constituição, que é o Princípio Federativo. Nesse sentido, o jurista português António Francisco de Souza escreve ao analisar o caso de Portugal:

O Estado de direito democrático, categoria em que se insere o nosso país, é por definição um Estado descentralizado. A descentralização apresenta-se como um limite interno ao Estado de direito democrático, ou seja, é um limite préconstitucional ou supraconstitucional. Isto significa que quem elabora e aprova o Estatuto fundamental (Constituição) da sociedade ao aderir ao modelo ‘Estado de direito democrático’ fica desde logo obrigado a reconhecer nesse Estatuto, e suas futuras revisões, uma descentralização efetiva, o que significa dizer um verdadeiro poder local (e não um poder local fraco ou de simples fachada). Isto porque o Estado de direito, por natureza, reconhece que os assuntos próprios e específicos das localidades devem ser decididos pelas próprias localidades através de seus representantes. O poder local que aqui se trata é um poder originário, que brota das localidades e das respectivas populações e não um poder originário do Governo central, que depois é transferido para as localidades. (SOUZA, 2000, pp. 30-31).

As possíveis relações entre o regime federalista e a divisão de competências no sentido de maior centralização ou maior descentralização do poder são resumidas por Raul Machado Horta nos seguintes termos:

A repartição de competências poderá acentuar a centralização, concentrando na União a maior soma dos poderes e competências, como se fez na Constituição Federal de 1967, ou consagrar a descentralização, reduzindo poderes centrais e ampliando os poderes estaduais, ou ainda, afastando-se de soluções extremas, operar a dosagem das competências federais, estaduais e municipais, de modo a instaurar o equilíbrio entre o ordenamento central da Federação e os ordenamentos parciais, como me parece ser a tendência dominante na Constituição Federal de 1988. No primeiro caso, a centralização de poderes gera o federalismo centrípeto; no segundo, a descentralização conduz ao federalismo centrífugo e, no terceiro, implanta-se o federalismo de equilíbrio, que identifica modelo contemporâneo da forma federal de Estado. (HORTA, 1996, p. 24).

O Supremo Tribunal Federal, na decisão objeto de análise por este trabalho, deixa claro que a manutenção do citado Federalismo de equilíbrio é essencial para o enfrentamento da Pandemia de Covid-19.

2.2 USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA

A nova realidade imposta pelo Covid-19, ocasiona grandes mudanças nas distribuições de competências, ocasiona grandes mudanças na realidade social dos brasileiros, por isso a necessidade de implementar políticas públicas de urgência acaba por afetar o equilíbrio e a realização regular no exercício da, tais transformações que levaram a regulamentação de leis e portarias, uma delas é a Lei nº 13.979/2020, regulamentada pela Portaria nº 356/2020 do Ministério da Saúde. Tal portaria traz um rol de medidas a serem adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública, o isolamento, a quarentena, a realização de exames médicos, testes laboratoriais, vacinação, tratamentos médicos específicos, com base em Ana Paula de Barcelos:

Acima já se tratou dos contornos que a doutrina atribui à noção de interesse local. Basicamente trata-se do interesse predominantemente local, que não repercute para além das fronteiras do território da cidade. Quando um município existe de forma bastante isolada, não será em geral difícil identificar os interesses locais. (BARCELOS, 2020, p.279).

Assim torna-se necessário uma análise dos interesses locais no momento das tomadas de decisões que afetam diretamente a população como, por exemplo: as medidas de isolamento social e a quarentena, essas normas devem ser sempre acompanhadas de fundamentação e recomendações técnicas, tal afirmação também é válida frente aos decretos que tratam da flexibilização das medidas. Assim como vem a reafirmar Guilherme Peña de Moraes:

A federação é consubstanciada pela repartição constitucional de competências, isto é, a medida do poder político do Estado federal de sorte que as matérias de preponderante interesse nacional, regional e local tocam à União, Estados e Municípios, respectivamente, a teor do princípio da predominância do interesse entre as entidades federativas. (MORAES, 2020, p. 426).

Desta forma, em cada município, os gestores municipais passaram também a editar atos, quase que em sua totalidade decretos, com intuito de regerem as medidas a serem adotadas em âmbito local, com observância das peculiaridades de seu município. Assim como descrito na introdução, para combate à Pandemia de Covid-19, o governo federal foi impedido de concentrar em suas próprias decisões a gestão da crise de saúde para determinar uma

medida única em todo território nacional ou, ainda, submeter às decisões das demais esferas de governo à autorização pela esfera, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal.

Nessa linha de pensamento Roque Antônio Carraza leciona que:

Desdobrando melhor estas ideias, no Brasil, por obra e graça do princípio federativo – verdadeira coluna mestra de nosso sistema jurídico –, convivem harmonicamente (e nisto estamos com Kelsen) a ordem jurídica global (o Estado Brasileiro) e as ordens jurídicas parciais, central (a União) e periféricas (os Estados-membros). Esta múltipla incidência só é possível por força da cuidadosa discriminação de competências, levada a efeito pela Constituição da República. (CARRAZA, 2008, p. 140).

Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação damos (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos.

E o desrespeito do modelo de divisão adotado com a invasão de competência de um ente federado por outro é ato eivado de grave vício de inconstitucionalidade, seja por abuso no exercício da própria competência, seja por exceder os limites dos poderes conferidos, conforme destacado por Marcelo Figueiredo:

No Estado Federal, a inconstitucionalidade dos atos do Poder Público pode se dar no âmbito da própria competência dos entes federados, por ação (inconstitucionalidade por ação), seja por abuso no exercício da própria competência, seja por exceder limites dos poderes conferidos (excesso de poder), seja por desvio de finalidade, ou desvio de poder, ou por omissão (inconstitucionalidade por omissão); a inconstitucionalidade pode se dar, ainda, fora do âmbito da própria competência, em razão da tentativa de usurpação ou invasão de competência alheia, que constitucionalmente não pertença ao ente federado. O abuso dos poderes constitucionalmente outorgados aos entes federados, sob vários matizes em que se pode configurar, por representar ameaça inadmissível aos direitos fundamentais, à supremacia da ordem constitucional e de seus valores e princípios, deslegitima o poder e a autoridade, descaracterizando a atividade pública, que passa a se caracterizar como atividade ilícita e, como tal, pode desestabilizar o próprio Estado de Direito. (FIGUEIREDO, 2019, p. 239-240).

Assim, dentro do federalismo de equilíbrio não existe hierarquia entre os entes federados e a invasão de competência de um ente federado por outro fere o Princípio Federativo, uma vez que atinge a autonomia do ente usurpado.

3 ANÁLISE DE CASO CONCRETO - MEDIDA PROVISÓRIA (MP) 926/2020

Depois de um longo estudo sobre a constitucionalidade e a inconstitucionalidades das medidas tomadas pelos governantes nos momento epidemiológico, é importante uma análise voltada para casos concretos, como isso voltamos o olhar para a Lei nº13.979 de 2020, que foi alterada durante a pandemia da Covid-19, por meio da medida provisória nº926/2020, a qual trouxe algumas mudanças importantes principalmente no tocante as licitações e contratações em momento epidemiológico, ao longo desse estudo de caso, também serão analisadas algumas ações diretas de inconstitucionalidade, que foram Julgadas perante o supremo tribunal federal (STF).

É importante ressaltar que o Senado aprovou a Medida Provisória nº 926/2020, na forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV 25/2020), que altera a Lei nº 13.979/2020 para permitir a dispensa de licitação para aquisição de bens e a contratação de serviços e de insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Como foi citado anteriormente houve algumas alterações dentre elas as alterações sofridas no texto da MP, onde se destacar que havendo somente uma única fornecedora do bem ou prestadora do serviço, será possível sua contratação independentemente da existência de sanção de impedimento ou de suspensão de contratar com o poder público (BRASIL, 2020).

A Medida Provisória 926/2020, trouxe os parágrafos 8º a 11, do art. 3º, que estão inseridos na Lei 13.979/2020 que norteiam regras jurídicas que devem ser observadas uma vez que adotadas, as medidas de enfrentamento ao Covid-19, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais conforme art. 3º, § 8º, quais devem ser definidos por decreto do Presidente da República conforme art. 3º, § 9º, cita também que no caso de medidas de isolamento, quarentena ou restrição excepcional e temporária de locomoção, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas (BRASIL, 2020).

Deixando explícito que somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador conforme art. 3º,§10, desta forma se mostra relevante à compreensão das restrições das restrições, ou seja, quais os limites que as autoridades administrativas haverão de observar quando da imposição da quarentena, assim passou a ser vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, tal como definidas por decreto presidencial, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população seguindo o art. 3,§11 (BRASIL, 2020).

Com as mudanças tornando-se obrigatória a prestação de garantia nas modalidades previstas no art. 56 da Lei 8.666 (Lei de Licitações), que não poderá exceder a 10% do valor

do contrato; e no termo de referência simplificado ou projeto básico simplificado deverá conter, dentre outras informações, a estimativa de preço obtida por parâmetros previstos na Lei nº 13.979/2020, o que não impede a contratação pelo poder público por valores superiores decorrentes de oscilações ocasionadas pela variação de preços, desde que observadas às negociações prévias com os demais fornecedores para obtenção de condições mais vantajosas para o poder público (BRASIL, 2020).

Daí porque merece destaque a posição propagada por Dalmo de Abreu Dallari, para quem:

No sistema constitucional brasileiro foi dada competência à União para fixar normas gerais sobre saúde. Essas normas, que devem manter-se nos limites de "gerais" ou "princípios" 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 formais. Em decorrência, quando integradas em leis e regulamentos nelas fundamentados, as normas gerais são também obrigatórias para todos os que residirem ou exercerem atividades no âmbito da legislação que trate de situações concretas. (DALLARI, 2006, p. 359).

Assim qualquer ato normativo que desrespeite referidos princípios está inquinado da pecha de inconstitucionalidade, atos inconstitucionais não podem gerar efeitos jurídicos, logo, as situações que foram regidas por atos inconstitucionais devem ser reestabelecidas, quando possível, ao status quo ante, ou seja, ao estado anterior em que estavam antes da norma declarada inconstitucional. Assim, decretos, sejam estes, Estaduais, Municipais que desrespeitam princípios constitucionais e, acima de tudo, desrespeitam os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, racionalidade e legalidade, dentre outros que podem ser encontrados no Art. 170 da CF/88 que estabelece os princípios gerais da atividade econômica em nosso país (BRASIL, 1988).

Vive-se um momento de direito transitório, algumas leis que serão criadas apenas para que possam vigorar pelo período de crise pandêmica, a pandemia, não tem afetado de forma igualitária todas as regiões geográficas do país, desta forma, o Poder Judiciário deverá analisar localmente estas questões, levando em consideração estas nuances, pois os questionamentos judiciais em relação a situações atípicas que foram impostas de forma inconstitucional poderão gerar grandes dissídios jurídicos. Neste momento é muito importante o cuidado com as situações de abuso de direito, por parte da Administração Pública, consistentes na invocação do estado emergencial da pandemia para fins de não cumprimento das obrigações legalmente assumidas.

Para combate à Pandemia do Covid-19, o governo federal foi impedido de concentrar em suas próprias decisões a gestão da crise de saúde para determinar uma medida única em todo território nacional ou, ainda, submeter às decisões das demais esferas de governo à autorização pela esfera, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal:

Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação damos (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores). (ADI nº 6343/2020).

É importante destacar que em decorrência do Princípio Federativo é imprescindível garantir a autonomia dos entes federados para que possam exercer suas atribuições constitucionais com sucesso. E a autonomia aqui consignada diz respeito ao poder de gestão por decisões próprias, sem intervenção indevida de outro ente federado, desde que a decisão esteja nos limites da Constituição.

É necessário recordar que referidos limites estão estabelecidos pela divisão de competências constitucionais, seja a competência legislativa concorrente para regulamentação das medidas de enfrentamento da pandemia, seja a competência administrativa comum para exercer materialmente determinada atividade ou serviço público de saúde em prol da população. Assim destacasse a decisão monocrática exarada na MCADI 6.3412, a referida ação direta de inconstitucionalidade foi proposta, sob a alegação de que haveria violação da Constituição Federal no tocante à MP 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações feitas nos incisos I, II e VI, e §§ 8º, 9º, 10 e 11 do artigo 3º, da Lei 13.979/2020 (BRASIL, 2020).

Pleiteou-se também, mas por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade do Decreto nº 10.282/2020. Quando da análise monocrática da medida cautelar, o relator, Min. Marco Aurélio, entendeu 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 Federal. (AURÉLIO, 2020).

Ou seja, no tocante ao objeto da ADI propriamente dito (declaração de inconstitucionalidade das normas acima referidas), não houve deferimento monocrático da medida cautelar, tendo sido a apreciação da questão remetida à análise plenária do STF, parafraseando o Min. Marco Aurélio na sua decisão onde o mesmo afirma que é evidente que as normas legais impugnadas não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerado a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior (AURELIO, 2020).

Razão pela qual foi deferida a medida acauteladora tão somente para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente, tal decisão, alinha-se bem ao que dispõe a Constituição Federal, eis que ressalva a competência legislativa da União para a edição de normas gerais, ao mesmo tempo em que reconhece a competência administrativa (ou material) concorrente de todos os entes federativos. Partindo-se de tais premissas, absolutamente consentâneas com a Constituição Federal, como já referido, surgem algumas questões merecedoras de destaque.

Primeiramente, é óbvio que o exercício das competências administrativas (ou materiais), de cada um dos entes federativos haverá de observar os ditames veiculados por normas gerais editadas pela União. Disso resulta, pois, que as competências administrativas de competência de todos os entes federativos para o enfrentamento do Covid-19 sujeitam-se aos ditames da Lei 13.979/2020. Ou seja, evidentemente trata-se de competências administrativas que não podem se desgarrar dos instrumentos de enfrentamento previstos no artigo 3º, da referida lei (BRASIL, 2020).

Ocorre que, apesar de o art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020 determinar que as medidas de enfrentamento ao coronavírus, 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, já se percebe uma tensão de interesses, inclusive no plano ideológico, que polarizam, de um lado, o apoio à adoção de medidas mais restritivas, propagado normalmente pelos integrantes dos setores médicos público e privado; de outro, situa-se o apoio à flexibilização das restrições estatais, normalmente capitaneado pelo setor produtivo e por alguns segmentos do Estado (BRASIL, 2020).

A segunda implicação do fenômeno do bloqueio de competências gerado pelo surgimento de norma geral da União, em tema referido no art. 24, da CF, como é o caso da defesa da saúde art. 24, XII, consiste na perda de eficácia de todas as regras contidas na legislação estadual, distrital ou municipal que direta ou indiretamente violem às disposições

contida na Lei 13.979/2020. Com efeito, ainda que o art. 24, § 4º, da Constituição Federal faça expressa menção à legislação estadual a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (BRASIL, 2020).

Pelo qual compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Observe-se que a competência dos Municípios para a suplementação da legislação federal assemelha-se à competência dos Estados a que se refere o art. 24, § 2º, da CF. Assim, diante da competência da União para a edição de normas gerais art. 24, I e § 1º, da CF, não teria sentido sustentar que a competência suplementar dos Estados art. 24, § 2º, houvesse de ser tratada de modo diverso da competência também suplementar outorgada aos Municípios art. 30, II, da CF. (BRASIL, 1988).

Daí porque se impõe a conclusão de que terão eficácia jurídica suspensa também às regras municipais editadas antes da Lei 13.979/2020, que com ela conflitem. Neste sentido, Ingo Wolfgang Sarlet afirma que tendo em conta o caráter suplementar da legislação municipal, em caso de conflito deve prevalecer a legislação federal ou estadual, de tal sorte que a superveniência de lei estadual ou federal contrária à lei municipal suspende a eficácia da última (SARLET, 2019). De modo que não é dado aos Municípios dispor em sentido que frustrasse o objetivo buscado pelas leis editadas no plano federal ou estadual, a superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal suspende a eficácia desta (BRASIL, 2020).

Por fim, o fenômeno do bloqueio de competências causado pelas normas gerais editadas pela União, incide tão somente sobre a competência legislativa dos demais entes federativos, não se lhes retirando a competência, em comum com a União, no tocante às funções administrativas de proteção da saúde. Buscou-se demonstrar que a competência da União para editar normas gerais em matéria de saúde, deve ser devidamente articulada com a competência administrativa comum de todos os entes federados. No exercício das competências administrativas, os entes federativos devem primar por uma atuação cooperada, mas havendo divergências entre as medidas empregadas.

Sobretudo as medidas de quarentena, devem predominar aquelas que estiverem mais bem fundamentadas em critérios científicos. Atentando-se para as respectivas realidades regionais ou locais sobre as quais incidem, minimizando, pois, interferências pessoais e ideológicas. Assim concluiu-se conforme Marcelo Figueiredo que, a inconstitucionalidade dos atos do Poder Público pode se dar no âmbito da própria competência dos entes federados, assim os decretos até então analisados e julgados são constitucionais. Mas a análise caso a caso sempre será necessária para os próximos que surgirem, enquanto o momento pandêmico perdurar (FIGUEIREDO, 2019).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com todo o levantamento histórico e bibliográfico realizado pelo presente artigo, nota-se que a pandemia trouxe grandes transtornos para o meio constitucional, houveram muitos dilemas, difíceis de compreender sem um estudo aprofundado sobre o tema. A busca por soluções para combater o vírus, como já foram citadas anteriormente; as quarentenas e os isolamentos sociais o uso obrigatório de máscaras entre outras medidas, muitas das vezes foram vistas como inconstitucionais, onde foi cogitado que estava ocorrendo uma usurpação de competências, visto que Estados e Municípios haviam tomando decisões que caberiam em situações corriqueiras tão somente à união.

Como já se sabe a pandemia do Covid-19, trouxe inúmeras dificuldades para o planeta inteiro, e com o Brasil não foi diferente, com alguns agravantes notórios: seu extenso território, seu número de habitantes e sua diversidade de contextos social e econômico. Mesmo com as inúmeras dificuldades sócias e legislativas tais que foram abordados nesse artigo, o Brasil vem enfrentado a crise causada pela pandemia do Covid-19, como algumas mesmo que com dificuldades. Por conta disso muitas decisões foram alvo de acusações de inconstitucionalidade, por estarem muitas das vezes fugindo do corriqueiro, mas que estão sendo sessadas com os estudos das decisões do Superior tribunal federal a luz da Constituição Federal.

Uma vez que o momento no qual foi imposto à sociedade não é algo do cotidiano, é algo que nunca antes foi visto, na proporcionalidade que atingiu todo o globo terrestre, e ainda é uma situação de calamidade pública, com os resultados levantados com o presente artigo fica demonstrado que não há inconstitucionalidade nos decretos, que foram necessários para conter o avanço do vírus, que mesmo que em primeiro momento transmita um ar de imponência dos poderes públicos, e que pode vir a ferir os princípios constitucionais, e muitas das vezes provoca uma sequência de questionamentos normativos, mas com um maior aprofundamento nas leis notasse que são atos constitucionais.

Também são analisados os dispositivos da Lei Federal nº 13.979/2020 que geraram debate sobre o conflito de competências para regulamentação e atuação na Pandemia. No curso da pesquisa verificou-se que as normas constitucionais que tratam da saúde pública e as normas infraconstitucionais editadas para enfrentamento da Pandemia de Covid-19 configuram atribuição e exercício de competência legislativa concorrente e competência administrativa comum. Por fim, tratou-se da interpretação conforme a Constituição dada à Lei Federal nº

13.979/2020 pelo Supremo Tribunal Federal, ao declarar a competência dos Estados e dos Municípios para regulamentar medidas como a quarentena.

O presente artigo analisa o conflito de competências constitucionais instaurado entre entes federados na Pandemia de Covid-19 e a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema. O artigo parte do estudo do Princípio Federativo como vetor de interpretação da Constituição e passa pela análise da divisão de competências constitucionais e sua importância para a autonomia dos entes federados, é importante frisar que devido à pandemia ser um marco histórico para o direito inicialmente surgiram várias lacunas, que gerou muito debate sobre a constitucionalidade dos atos, mas como já foi citado o presente artigo procurou entender e desmistifica-las.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Comentários ao Art. 24**. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ATALIBA, G. **Regime Constitucional e Leis Nacionais e Leis Federais**. *Revista de Direito Público*. São Paulo, p. 53-82, jan./mar., 1980.

B.A.P. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 de out. de 2021.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020**. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 09 de out. de 2021.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343**. Brasília: STF, 2019. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe>> Acesso em: 09 de out. de 2021.

BRASIL. **Portaria nº 356 de 11 de março de 2020**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>>. Acesso em: 09 de out. de 2021.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo, pinheiros: Editora Saraiva, 2020.

CARRAZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

CUNHA, F. W. da. Federação: Soberania e Autonomia. **Revista de Direito Público**. São Paulo, p. 73-145, jan./mar., 1985.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações**. Disponível em < <http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-359.htm>>. Acesso em: 09 de out. de 2021.

Decisão publicada no DJE nº 72, de 25/03/2020. **Contra a MP 926/2020, tramita também a ADI 6.343**. Disponível em < <http://stf.jus.br/portal/pauta/listarCalendario.asp> > acesso em 09/10/2021 em 09 de out. de 2021.

FIGUEIREDO, M. **Direito Constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019

HORTA, R. M. **Tendências Atuais da Federação Brasileira**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, p. 16-33, jul./set., 1996.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito Tradução: João Baptista Machado** 1ª Ed. 3ª tiragem. Martins Fortes: São Paulo. 1999.

LIMA VENTURA, D.F.; ABUJAMRA AITH, F.M.; RACHED, D. H. A **emergência do novo coronavírus e a “lei de quarentena” no Brasil**. Revista Direito e Praxis. Rio de Janeiro, p. 102-138, v. 12, n.1,2021. Disponível em: <<https://www.ePublicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180> >. Acesso em: 09 de out. de 2021.

MAFFINI, Rafael **COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências**. Revista Direito e Praxis. 2021, v. 12, n. 01, pp. 353-378. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/49702> >. Acesso em: 09 de out. de 2021.

MENDES, G. F. Série IDP - **Curso de direito constitucional**. São Paulo, pinheiros: Editora Saraiva, 2018.

MORAIS, A. D. **Direito Constitucional**. São Paulo : Grupo GEN, 2020.

M.G.P.D. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2020.

OKUMA, ALESSANDRA. **O (Des)Governo em tempos de pandemia**. Migalhas <<https://www.migalhas.com.br/depeso/327554/o--des-governo-em-tempos-de-pandemia>> Acesso em: 09 de out. de 2021.

PRODANOV, C. C; FREITAS, E. C d. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI; Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**, 8. Ed. São Paulo: RT, 2019.

SOUZA, A. F. de. **A regionalização no contexto do Estado de Direito Democrático e o caso Português.** Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo, p. 30-55, jan./mar., 2000.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

ZAUPA, Fernando, M. **Aplicabilidade e limites do artigo 268 do Código Penal na Covid-19,** Consultor Jurídico. < <https://www.conjur.com.br/2020-jun-17/zaupa-covid-19-artigo-268-codigo-penal>. > acesso em: 09 de out. de 2021.