

CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TAUANE LOURENÇO DE BRITO

**ANÁLISE DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS NAS  
MEDIDAS RESTRITIVAS ADOTADAS DURANTE A PANDEMIA DO  
CORONAVÍRUS (COVID-19)**

JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2021

TAUANE LOURENÇO DE BRITO

**ANÁLISE DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS NAS  
MEDIDAS RESTRITIVAS ADOTADAS DURANTE A PANDEMIA DO  
CORONAVÍRUS (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.

**Orientadora:** Prof<sup>ª</sup>. Me. Joseane de Queiroz Vieira

TAUANE LOURENÇO DE BRITO

**ANÁLISE DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS NAS  
MEDIDAS RESTRITIVAS ADOTADAS DURANTE A PANDEMIA DO  
CORONAVÍRUS (COVID-19)**

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do  
Trabalho de Conclusão de Curso de TAUANE  
LOURENÇO DE BRITO.

Data da Apresentação \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Me. Joseane de Queiroz Vieira

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

Membro: Prof. Esp. Rawlyson Maciel Mendes/ UNILEÃO

JUAZEIRO DO NORTE-CE  
2021

## ANÁLISE DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS NAS MEDIDAS RESTRITIVAS ADOTADAS DURANTE A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19)

Tauane Lourenço de Brito<sup>1</sup>  
Joseane de Queiroz Vieira<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente artigo versa sobre a competência legislativa dos entes federados na definição e determinação de restrições de direitos fundamentais adotadas durante a pandemia de Covid-19. Busca-se apresentar a sistematização de competências legislativas a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Para tanto, a metodologia adotada foi a pesquisa qualitativa, exploratória, bibliográfica, contextualizada, através da análise de arquivos e documentos relacionados ao tema, tomando como aporte teórico questões jurídicas das medidas adotadas durante a pandemia de Covid-19. Em termos de resultados, observou-se que o Brasil está adotando medidas de enfrentamento ao surto do coronavírus de acordo com a distribuição das competências legislativas constitucionais.

**Palavras Chave:** Competência Legislativa. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Covid-19.

### ABSTRACT

This article deals with the legislative competence of federal entities in the definition and determination of fundamental rights restrictions adopted during the Covid-19 pandemic. It seeks to present the systematization of legislative powers from the jurisprudence of the Supreme Court, especially in the judgment of Direct Action of Unconstitutionality No. 6341. For this, the methodology adopted was qualitative, exploratory, bibliographical, contextualized research, through the analysis of files and documents related to the theme, taking as theoretical contribution legal issues of the measures adopted during the Covid-19 pandemic. In terms of results, it was observed that Brazil is adopting measures to combat the coronavirus outbreak according to the distribution of constitutional legislative powers.

**Keywords:** Legislative Competence. Direct Action of Unconstitutionality. Covid-19.

## 1 INTRODUÇÃO

A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global, teve seu

---

<sup>1</sup> Discente do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio – UNILEÃO. E-mail: tauane\_jua@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Direito, docente do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio – UNILEÃO. E-mail: joseanequeiroz@leaosampaio.edu.br

surgimento na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019, quando ocorreram vários casos de pneumonia grave (BRASIL, 2021).

A Organização Mundial de Saúde, em 30 de janeiro de 2020, reconheceu o coronavírus como emergência de saúde pública de importância nacional (ESPII), sendo a mais elevada categoria de alerta contemplada no Regulamento Sanitário Internacional (RSI) e declarou formalmente situação de pandemia mundial apenas em 11 de março de 2020 (OPAS, 2020).

A Organização Pan-Americana da Saúde (2020) esclarece que “o termo ‘pandemia’ se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A designação reconhece que, no momento, existem surtos de Covid-19 em vários países e regiões do mundo.”

Na proposição desta pesquisa, dar-se especial enfoque no tema das competências legislativas e das ações estatais para gerenciamento da crise do coronavírus, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da ADI nº 6341. Considera-se também como elemento de extrema relevância a questão da constitucionalidade da suspensão e das restrições de direitos fundamentais que foram operadas durante a pandemia do coronavírus (COVID-19).

A partir destes aspectos, delimita-se como problema a ser investigado o seguinte questionamento: diante das medidas de suspensão e restrições de direitos fundamentais adotadas durante a pandemia do coronavírus (COVID-19 ou SARS-COV-2), como se deve interpretar a competência legislativa nesse momento de crise?

Assim, o presente artigo possui o objetivo de analisar a competência legislativa dos entes federados na definição e determinação de restrições de direitos fundamentais adotadas durante a pandemia de Covid-19. Assente nisso, três linhas de estudo são traçadas: i) analisar a competência legislativa; ii) verificar as ações estatais para gerenciamento da crise de Covid-19 e iii) analisar a ADI 6341 e suas consequências para compreensão da competência legislativa.

A justificativa maior para o desenvolvimento deste artigo é a de contribuir para o exame e compreensão da competência constitucional dos entes federativos em situações de excepcionalidade como as geradas pela necessidade de adoção de medidas de enfrentamento à pandemia do coronavírus e das implicações destas para o mundo jurídico, mais especificamente mediante uma análise da ADI nº 6341, julgada pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse sentido, é de suma importância para a sociedade um estudo eficaz, capaz de ponderar e regular aspectos referentes às competências federativas para o manejo dos mecanismos de isolamento social no contexto do enfrentamento de Covid-19. Pretende-se também com esta pesquisa que a proponente se aprofunde no ramo constitucional, além de que a realização da pesquisa resulte na evolução profissional da autora, enquanto operadora do

direito. Assim como, seja um incentivo para o desenvolvimento de novas pesquisas que venham a ajudar nas discussões de temas desta área de conhecimento.

Este estudo resulta de uma pesquisa qualitativa exploratória contextualizada, pois analisa arquivos e documentos relacionados ao tema, tomando como aporte teórico questões jurídicas das medidas restritivas adotadas durante a pandemia de Covid-19. Para Matias-Pereira (2012, p. 87), a pesquisa qualitativa “parte do entendimento de que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números”.

Segundo Gil (2002) a pesquisa exploratória objetiva aprimorar hipóteses, validar instrumentos, bem como em proporcionar uma familiaridade com o campo de estudo. Além disso, a pesquisa exploratória é muito utilizada nos estudos cujo tema foi pouco explorado, tal qual a temática abordada neste artigo, tendo em vista se tratar de questões jurídicas adotadas durante a pandemia de uma doença recente e ainda pouco conhecida.

A elaboração do contexto desta pesquisa é por meio de fontes bibliográficas, pois Pereira (2016) afirma que é a partir deste estudo específico que se busca conhecer as contribuições científicas a respeito do assunto citado. Os documentos consultados para leitura e análise foram textos científicos, notícias, documentos de páginas eletrônicas oficiais de órgãos governamentais, como o Ministério da Saúde (MS) brasileiro e a Organização Mundial da Saúde (OMS), bem como dos órgãos emanadores da legislação nacional.

## **2 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**

Tendo em vista que o principal intuito deste trabalho consiste em analisar a competência legislativa dos entes federados na definição e determinação de restrições de direitos fundamentais adotadas durante a pandemia de Covid-19, convém, de modo inicial, refletir sobre o que consiste a competência legislativa e de que forma ela é estabelecida na atual Constituição Federal. Este é o objetivo deste tópico.

A contribuição ideológica de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison (1984), através de artigos publicados na imprensa e posteriormente reunidos na obra *O Federalista*, corroborou na criação de um novo modelo institucional de Estado – o Estado Federal, cuja originalidade se encontra na composição por Estados autônomos, na repartição de competências legislativas e, em consequência, na descentralização político-administrativa dos entes federados.

Segundo Gonzales (2011, p. 5), “somente com o surgimento do Federalismo emerge a sólida divisão jurídica da repartição de competências administrativas e legiferantes ao longo do território do Estado, fundada na mais complexa estrutura governamental então conhecida.” Cuida-se, pois, da eclosão do fenômeno político, histórico e jurídico do Estado Federal.

Nesse sentido, o federalismo surgiu de um contexto histórico-político – a declaração de independência das treze colônias inglesas (atualmente denominados de Estados Unidos das Américas) frente à ameaça bélica britânica – no qual, em 1781 adotaram os “Artigos da Confederação”, onde cada Estado conservava sua soberania, liberdade e independência (ANACLETO, 2008).

De acordo com Kelsen citado por Horta (1993), o Estado Federal contém o ordenamento jurídico total, o ordenamento jurídico central e o ordenamento jurídico parcial. Assim, o Estado Federal corresponde à comunidade jurídica total, no qual compreende a Federação que é a comunidade jurídica central e os Estados-membros formam as comunidades jurídicas parciais.

Para Loewenstein:

Ningún Estado federal puede funcionar sem una constitución escrita, esta es la encarnación del contrato sobre la ‘alianza eterna’. Por medio de este pacto, los Estados miembros, hasta entonces soberanos, prescindem de ciertos derechos inherentes a su soberania em favor del Estado central, siendo compensados al estar protegida su existencia por todos los otros miembros y gozar de las ventajas que se derivan de la vinculación a una comunidade estatal mayor. La organización federal se basa em la idea de que la constitución federal establece un compromiso entre los intereses de la unidad nacional y de la autonomia regional, creando por medio de la comprensión racional um equilibrio duradero y beneficioso para todos los participantes (LOEWENSTEIN, 1986, p. 356).

Vê-se, portanto, que a preservação e equilíbrio de poderes entre os componentes da Federação e a própria autonomia dos entes políticos se deve à repartição constitucional de competências representada como a essência do pacto federativo. Além disso, o Estado Federal deve ter arrimo direto e imediato com a Constituição Federal, retratada nas palavras de Loewenstein (1986) como a “aliança eterna” do pacto.

Os entes federados possuem uma auto-organização advinda da competência legislativa prevista no pacto constitucional, sufragada no âmbito político pela escolha dos seus governantes pelo seu próprio povo. Assim, a descentralização política caracterizada pelo regime federativo, exige que seja observada a autonomia inerente aos círculos de poder diversos do poder central.

Como observa Carvalho (2013, p. 6), “no Brasil, há três círculos de poder, todos dotados de autonomia, o que permite às entidades componentes a escolha de seus próprios dirigentes.” Compõem os três círculos de poder, o Executivo, próprio para as competências administrativas;

o Legislativo para dispor sobre a competência que lhe é reservada e o Judiciário para dizer o direito (ANACLETO, 2008).

Conforme Ferreira Filho (1983) as formulações constitucionais de repartição de competências podem ser reduzidas a dois modelos principais denominados, respectivamente, federalismo dual e federalismo cooperativo, tais modelos correspondem à aplicação de técnicas distintas de repartição de competências: a horizontal e a vertical (ALMEIDA, 2005).

O modelo do federalismo clássico ou federalismo dual é baseado na repartição horizontal de competências, havendo a separação radical das competências dos entes federados, quer seja privativa ou reservada, por meio da atribuição de uma ‘área’ própria a cada um deles, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, excluindo a participação, no seu exercício, de outro ente (FERREIRA FILHO, 1991).

Enquanto, o modelo do federalismo cooperativo foi positivado com o texto da Constituição de Weimar de 1919 (Alemanha) cuja técnica é baseada na repartição vertical de competências (distribuição funcional) entre os entes federativos, sendo que uma mesma matéria é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos em diferentes níveis: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, normas particulares ou específicas (HORTA, 1964; ALMEIDA, 2005).

Apenas com a Constituição de 1988, que consolidou a redemocratização brasileira e a descentralização aos entes federados, é que se ensejou a restauração de um federalismo mais efetivo. Em conformidade com a tendência mundial do federalismo, o constituinte brasileiro de 1987-1988, buscou uma federação engajada constitucionalmente na autonomia dos entes-membros, coordenados pela União, mas não subordinados hierarquicamente (LOBO, 1989).

O atual modelo constitucional federalista possui três níveis – a União, os Estados-membros e o Distrito Federal; e os Municípios. No sistema da Constituição Federal de 1988, convivem a repartição horizontal, mas também a repartição vertical de competências.

Sob a orientação de repartição horizontal, definiu primeiramente as competências materiais da União – art. 21 da Constituição Federal; e, posteriormente, se arrolou as competências legislativas privativas – art. 22 da Constituição Federal. Aos Estados-membros foi deferida a competência remanescente não enumerada – art. 25, § 1º, da Constituição Federal. Por sua vez, os Municípios receberam as competências definidas indicativamente – art. 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Quanto à repartição vertical, esta é aplicada onde possa haver atuação concorrente dos entes federativos. Assim, possuem as competências administrativas comuns, no qual decorre a competência legislativa imprópria ou indireta dos entes federados, em que pode ocorrer a

atuação concomitante e cooperativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios – art. 23 da Constituição Federal. Há ainda, a competência legislativa concorrente fincada no art. 24 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De forma não sistemática, também há previsão de competência legislativa concorrente em alguns domínios atribuídos como privativos da União – art. 22, IX, XXI, XXIV, XXVII, da Constituição Federal. Ainda nas matérias privativas da União, admite-se a possibilidade de delegação aos Estados do poder de legislar sobre questões específicas – art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Esquemáticamente tem-se:

Competências Legislativas Privativas da União: art. 22 da CF/88;

Competências Legislativas dos Estados: art. 25, § 1º, da CF/88;

Competências Legislativas Privativas dos Municípios: art. 30, I, da CF/88;

Competências Legislativas Concorrentes dos entes: art. 24 e 30, II, ambos da CF/88;

O doutrinador Almeida (2005) faz uma avaliação positiva, em tese, do sistema de repartição de competências configurado na Constituição de 1988, entendendo ser “potencialmente hábil a ensejar um federalismo de equilíbrio.” Assim, um juízo mais definitivo depende do conteúdo das competências privativas e compartilhadas (legislativas concorrentes e materiais comuns) previstas no sistema da Constituição Federal de 1988.

### **3 A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19) E AS AÇÕES ESTATAIS PARA GERENCIAMENTO DA CRISE**

A configuração da disseminação mundial da Covid-19, provocou o Estado brasileiro a reconhecer a pandemia em seu território no mês de março de 2020, mais precisamente através da edição da Medida Provisória de nº 1.039, que posteriormente foi convertida na Lei nº 14.010 de junho de 2020, que dispõe sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19).

Como consequência deste reconhecimento de situação emergencial de saúde pública, medidas sociais, econômicas, políticas e jurídicas precisaram ser adotadas visando conter o alastramento da doença e promover a cura dos infectados, de modo a diminuir ao máximo possível a quantidade de vítimas da pandemia. Como estratégia principal indicada pelas autoridades em saúde pública em âmbito nacional e internacional, estava o isolamento social rígido.

A priori, é importante entender a diferenciação entre os termos isolamento e quarentena, descrito na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e no Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro

de 2020, legislações recentes sobre as restrições à liberdade, decorrentes da pandemia causada pela COVID-19 (BRASIL, 2020). Isolamento seria a separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus. Enquanto quarentena consiste na restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.

Tais definições são extraídas de tradução das informações constantes em documento do Ministério da Saúde (BRASIL, 2011), “[...] texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005”. Assim, constata-se que o isolamento social diz respeito a pessoas já doentes, enquanto a quarentena procura afastar do convívio com outros indivíduos aqueles que podem ter tido contato com o vírus, de modo que haja a diminuição do contágio das pessoas e da propagação da doença, do mesmo jeito que permite a restrição de atividades.

Segundo Uchôa (2020), apesar do avanço da medicina e da área técnica de apoio, a atual crise decorrente da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 (coronavírus) trouxe de forma muito presente em diversos países as práticas de quarentena e isolamento, causando controvérsias em diferentes níveis, sejam éticos, jurídicos ou socioeconômicos.

Portanto, a partir da decretação da pandemia de COVID-19 pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, o distanciamento social foi a medida sanitária recomendada para controlar a propagação do coronavírus. Com base nisso, alguns chefes do Poder Executivo (Prefeitos e Governadores) começaram a emitir atos normativos restritivos aos direitos fundamentais, dentre os quais, isolamento em casa, trabalho remoto, suspensão de aulas escolares e do comércio não-essencial e restrição de circulação de pessoas nas ruas (MARTINS, 2020).

Nota-se que “o cenário proporcionado pelo surto de coronavírus (COVID-19 ou SARS-COV-2) mostra-se deveras grave, qualquer que seja a perspectiva pela qual se o analise” (MAFFINI, 2020). Assim, as medidas sanitárias foram adotadas no país como reação e prevenção ao surto pandêmico. Colaborando com essa análise, Villela cita que:

Neste momento, a maioria das recomendações para a população em geral para evitar a infecção por SARS-Cov-2 depende de alterações nas rotinas sociais e individuais, implementando a quarentena sob suspeita ou detecção de infecção, evitando eventos ou reuniões lotados de médio a grande porte e também aplicando regularmente

práticas de higiene ou estabelecer normas de interação social que evitem contato próximo (VILLELA, 2020, p. 2).

Desse modo, essas medidas tiveram efeito tanto do lado da oferta produtiva, dada a restrição da mobilidade dos trabalhadores ao local de trabalho, como do lado da demanda, paralisada parcialmente pelas restrições impostas pela crise sanitária, tendo efeito direto sobre consumo o das famílias e indireto sobre as decisões de investimento de cunho empresarial, familiar e individual. Logo, a crise do coronavírus atingiu de forma desigual os setores econômicos, sendo particularmente o setor de serviço e comércio os mais afetados negativamente. As implicações sociais da crise econômica são bastante fortes, em termos de perda de renda e emprego (PAULA, 2021).

Os desafios impostos pela pandemia de COVID-19, acarretaram uma série de medidas adotadas no Brasil, no entanto, tais instrumentos de combate mostraram-se deveres desuniformes entre aquilo preconizado por alguns Municípios e Estados com a linha de atuação da União, ou seja, por um lado vedaram toda e qualquer atividade econômica, e por outro lado, nenhuma restrição foi imposta (ALMEIDA, 2020).

Frente à falta de uniformização, a qual produz contradições entre as posturas decisórias dos mais diversos entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), é essencial observar a repartição de competências federativas estabelecidas pela Constituição, a fim de que se compreendam os limites de cada um dos protagonistas das medidas estatais que já foram e ainda estão sendo adotadas no enfrentamento do coronavírus (MAFFINI, 2021).

De acordo com Macedo, destaca-se a necessidade de divisão do poder em função do território acerca da forma federativa de Estado:

Como característica inerente à Federação, tem-se a existência de distribuição geográfica do poder político em função do território de um determinado Estado soberano. Ou seja, em detrimento do Estado Unitário, no qual há um único polo central que emana todo o poder político, a federação é marcada pela descentralização política do poder. Há, pois, ao lado do ente soberano, outros entes com capacidade política e administrativa próprias, dotados de autonomia (MACEDO, 2019, p. 135).

Para Fernandes (2011, p. 738) “autonomia é a capacidade de desenvolver atividades dentro de limites previamente circunscritos pelo ente soberano. Assim sendo, autonomia nos traduz a ideia de algo limitado e condicionado pelo ente soberano.” Entretanto, em situações tão excepcionais e específicas como a de uma pandemia, reconhecer esses limites não é uma tarefa simples ou de fácil consenso.

A Constituição se utiliza de diferentes técnicas para definir o papel de cada ente federado como elemento de sua autonomia. Isso posto, certo é que existem as Competências Legislativas

Privativas da União (art. 22, CF/88), as Competências Legislativas dos Estados (art. 25, § 1º, CF/88), as Competências Legislativas Privativas dos Municípios (art. 30, I, CF/88) e Competências Legislativas Concorrentes dos entes (art. 24 e 30, II, CF/88) (BRASIL, 1988).

Desse modo, caso um ente federado transcenda os limites de sua competência, tratando sobre matérias da alçada de outros entes, restará representado o chamado vício formal orgânico, malferindo o ato que foi realizado pelo ente transgressor com a mancha da inconstitucionalidade. Além disso, deve-se buscar verificar se a imposição de medidas de combate ao coronavírus tem respeitado as atribuições federativas ou se extrapolam os limites constitucionais da repartição de competências (MACEDO, 2020).

Com base no que foi aqui exposto, convém frisar que essa questão já foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quando do julgamento da ADI 6341, em 2020. Portanto, acredita-se que analisar os fundamentos expostos pelos Ministros em seus votos pode representar importante fonte de estudo jurídico para compreensão dos limites de interpretação e exercício das competências expostas na atual Constituição Federal, com relação aos entes federativos.

#### **4 ANÁLISE DA ADI 6341 E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA COMPREENSÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA**

Antes de adentrar na análise da ADI 6341, deve-se entender, a priori, acerca do controle concentrado de constitucionalidade. Posto isto, existem no ordenamento jurídico brasileiro, requisitos para o controle concentrado de constitucionalidade, nomeadamente, generalidade, abstração, primariedade e edição pelo poder público. Quanto aos instrumentos jurídicos previstos na Constituição da República e nas leis, estes permitem que o Supremo Tribunal Federal realize a defesa abstrata da Constituição (AKERMAN, 2010).

Segundo Akerman (2010) o objeto da ação direta é a tutela da ordem constitucional como um todo, e não a defesa de um direito subjetivo, juridicamente protegido, lesado ou na iminência de sê-lo. Seus proponentes entenderam que o caráter abstrato da fiscalização realizada em ação direta diz respeito à existência de uma questão constitucional posta em tese – desvinculada, portanto, de qualquer caso concreto –, e não ao conteúdo do ato específico sobre o qual o controle irá recair.

A finalidade desta ação, portanto, é declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, nos termos do art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, seja por vício de forma, seja por vício material, seja por dupla inconstitucionalidade (BRASIL,

1988). Em síntese, a finalidade da ação direta é transformar o STF em um legislador negativo, que, ao declarar a inconstitucionalidade normativa, depura leis ou atos viciados do ordenamento jurídico, findando os efeitos nocivos à supremacia da Carta Maior (BULOS, 2015).

O primeiro questionamento acerca da constitucionalidade da medida acauteladora deferida pelo ministro Marco Aurélio (Relator), perante o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), ocorreu com o ajuizamento pelo Partido Democrático Brasileiro (PDT) da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, no qual confirmou o entendimento de 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 (BRASIL, 2020).

Ocorre que o tema da saúde é reservado, como gênero, à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal. Além disso, o parágrafo único do preceito, alude a pertinência de lei complementar para a normatização da cooperação entre os entes federados, descabendo, a edição de medida provisória, a teor do artigo 62, § 1º, da Carta da República (BRASIL, 1988). Logo, resta configurado abuso de poder, na modalidade excesso. Há ainda, a invalidade, por arrastamento, do Decreto nº 10.282/2020, a regulamentar a Lei nº 13.979/2020, quanto a definição dos serviços públicos e atividades essenciais (BRASIL, 2020).

Observa-se na referida ação que apesar de não acolher o pedido de declaração de inconstitucionalidade, a decisão reafirma e torna notória, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência federativa comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para cuidar da saúde pública. Segundo os argumentos apresentados, é inconstitucional interpretar que a prerrogativa da União afasta a autonomia dos outros entes federativos para dispor sobre as referidas providências, de acordo com as realidades regionais e locais.

Cabe ressaltar que a distribuição de competências constitucional foi embasada no princípio da predominância do interesse. A saúde pública é matéria de competência federativa comum a todos os entes. Isso não significa que todos os entes vão dispor amplamente sobre a temática. Significa, porém, que à União cabe a edição de matérias de interesse nacional, aos Estados, regional e aos Municípios, local, de acordo com suas peculiaridades e interesses.

Portanto, em respeito à autonomia e à cooperação entre os entes federativos para tratar sobre medidas de polícia sanitária, as prerrogativas para adotar providências de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, bem assim de interdição

de atividades e serviços essenciais adotadas pelo Presidente da República, não afastam a competência de Prefeitos e Governadores para tratar sobre o mesmo tema.

Desde logo o exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais a serem observados pelas autoridades políticas, bem como os agentes públicos devem sempre justificar as suas ações, visto que foi sublinhado na medida cautelar que o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo a omissão em relação às ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Verifica-se que este precedente resguardou o manto da competência exclusiva ou privativa, sob o ponto de vista constitucional, pois asseverou que o Congresso Nacional pode regular, de forma harmonizada e nacional, determinado tema ou política pública. No entanto, no seu silêncio, na ausência de manifestação legislativa, quer por iniciativa do Congresso Nacional, quer da chefia do Poder Executivo federal, não se pode tolher o exercício da competência dos demais entes federativos na promoção dos direitos fundamentais.

Neste diapasão, em 24/03/2020, o Ministro Relator do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio deferiu parcialmente a medida cautelar, nos seguintes termos:

SAÚDE – CRISE – CORONAVÍRUS – MEDIDA PROVISÓRIA – PROVIDÊNCIAS – LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (...) 2. Embora o pedido de medida de urgência esteja direcionado à imediata glosa dos preceitos impugnados, cumpre, na fase atual, enquanto não aparelhado o processo, aferir tão somente a pertinência, ou não, de suspensão da eficácia dos dispositivos. A cabeça do artigo 3º sinaliza, a mais não poder, a quadra vivenciada, ao referir-se ao enfrentamento da emergência de saúde pública, de importância internacional, decorrente do coronavírus. Mais do que isso, revela o endosso a atos de autoridades, no âmbito das respectivas competências, visando o isolamento, a quarentena, a restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal. Seguem-se os dispositivos impugnados. O § 8º versa a preservação do exercício e funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais. O § 9º atribui ao Presidente da República, mediante decreto, a definição dos serviços e atividades enquadráveis. Já o § 10 prevê que somente poderão ser adotadas as medidas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador. Por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, 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. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido

de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente. 4. Esta medida acauteladora fica submetida, tão logo seja suplantada a fase crítica ora existente e designada Sessão, ao crivo do Plenário presencial. Remetam cópia desta decisão ao Presidente do Supremo – ministro Dias Toffoli –, aos demais Ministros, aos Presidentes da República, da Câmara e do Senado, procedendo-se de idêntica forma quanto ao Procurador-Geral da República. Sem prejuízo da submissão ao Colegiado, solicitem informações, colham a manifestação do Advogado-Geral da União e o parecer do Procurador-Geral da República. 5. Publiquem.

Resta evidente que o STF entendeu que as medidas do Governo Federal de enfrentamento ao novo coronavírus não afastam a competência concorrente dos entes. Evidencia-se como fundamento, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para zelar pela saúde pública, nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Portanto, observa-se que o STF vem entendendo que todos os entes federados podem adotar medidas de combate ao coronavírus, sobretudo pela competência comum para zelar pela saúde pública.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho se propôs a compreender os limites de interpretação e exercício da competência legislativa dos entes federados na definição de restrições de direitos fundamentais para gerenciamento da crise do coronavírus, através de revisão bibliográfica, análise de textos científicos, notícias e documentos de páginas eletrônicas oficiais de órgãos governamentais.

Para tanto, fez-se necessário refletir sobre o que consiste a competência legislativa e de que forma ela é estabelecida na atual Constituição Federal. Dessa forma, através de uma análise histórica demonstrou-se que a descentralização política caracterizada pelo regime federativo corroborou na presente repartição de competências dos entes federados.

A observância da disseminação mundial da Covid-19, provocou o Estado brasileiro a reconhecer a pandemia em seu território, como consequência deste reconhecimento de situação emergencial de saúde pública, medidas sanitárias foram adotadas no país como reação e prevenção ao surto pandêmico pelos federados. Assim, surge a necessidade de verificar se os entes federados estão respeitando os limites de sua competência nesse momento de crise.

Nesse contexto, a questão foi objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quando do julgamento da ADI 6341, em 2020, no qual o Ministro Relator do Supremo Tribunal Federal Marco Aurélio deferiu parcialmente a Medida Provisória (MP) 926/2020.

Feita todas essas considerações, é importante observar que o Supremo Tribunal Federal (STF) vem entendendo que todos os entes federados podem adotar medidas de combate ao coronavírus. Entretanto, o problema de compreender os limites de interpretações em direito é que estas não terminam na ação institucional do Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

AKERMAN, William. Ação direta de inconstitucionalidade: principais aspectos. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 17, n. 3124, 20 jan. 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20894>. Acesso em: 09 nov. 2021.

ALMEIDA, F. D. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2005.

ALMEIDA, L. A. F. As medidas legais de controle da COVID-19 (isolamento, quarentena e tratamento de saúde compulsório) e sua proporcionalidade. **A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 263-295, 2020.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. As medidas legais de controle da COVID-19 (isolamento, quarentena e tratamento de saúde compulsório) e sua proporcionalidade. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, n. 80, p. 263-295, abr./jun. 2020.

ANACLETO, S. D. M. **O Federalismo Brasileiro e a Jurisdição Constitucional**. Dissertação (Pós-Graduação em Constitucional) – Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, Brasília, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 jun 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020**. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. 2020b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm). Acesso em: 11 out 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 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. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm). Acesso em: 13 nov 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. 2020a. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm). Acesso em: 13 nov 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e dispõe sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 2020. Seção 1, p.1.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 104, de 25 de janeiro de 2011. Define as terminologias adotadas em legislação nacional, conforme o disposto no Regulamento Sanitário Internacional 2005 (RSI 2005), a relação de doenças, agravos e eventos em saúde pública de notificação compulsória em todo o território nacional e estabelece fluxo, critérios, responsabilidades e atribuições aos profissionais e serviços de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jan. 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?** Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 5 abr 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341**. ADI 6341. Partido Democrático Trabalhista (PDT). Relator: Ministro Marco Aurélio. 23 mar. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 12 nov 2021.

BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 9ª. ed. São paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Altas, 2013.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel G. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1983.

FERREIRA FILHO, Manoel G. O Estado Federal brasileiro à luz da Constituição de 1988. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 86, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONZALES, D. C. **Competência Legislativa dos Entes Federados; Conflitos e Interpretação Constitucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução de Heitor de Almeida Herrera. Brasília: Editora da UnB, 1984.

HORTA, Raul Machado. **A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro**. Belo Horizonte: Graf Santa Maria, 1964.

KELSEN apud HORTA, Raul Machado. Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988. **Revista Trimestral de Direito Público nº 2**, Malheiros, p. 6, 1993.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitución**. Barcelona: Ariel, 1986.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-membros na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 26, n. 101, p. 87-104, 1989.

MACEDO, Pedro. **Aplicação de valores constitucionais e direitos fundamentais às medidas coercitivas executivas. In Perspectivas teóricas sobre o direito contemporâneo. Uma discussão sobre os direitos humanos e as políticas públicas**. Curitiba: Íthala, 2020.

MACEDO, Pedro. Intervenção federal e sua efetivação nos estados do Rio de Janeiro e Roraima. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre**. Rio Branco, v. 14, p. 135, 2019.

MAFFINI, R. COVID-19: análise crítica da distribuição constitucional de competências. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 01, p. 353-378, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/QkD86Hwz8hdfhd4vqnhX7dg/?lang=pt>. Acesso em: 12 out 2021.

MAFFINI, R. LINDB, Covid-19 e Sanções Administrativas Aplicáveis a Agentes Públicos. **Revista da CGU**, Minas Gerais, v. 13, n. 23, jan./jun. 2021. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Revista\\_da\\_CGU/article/view/369](https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/369). Acesso em: 12 out 2021.

MARTINS, N.M. **Os aspectos financeiros da crise do coronavírus no Brasil: Uma análise minskyana**. IE-UFRJ Discussion Paper, n. 013, agosto, 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 4 abr 2021.

OPAS – ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus**. Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em: 4 abr 2021.

PAULA, L. F. **A crise do coronavírus e as políticas contracíclicas no Brasil: uma avaliação**. Instituto de Economia da UFRJ, Rio de Janeiro, 2021.

PEREIRA, José Matias. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

UCHÔA, Silvia Beatriz Beger; UCHÔA, Bruno Beger. Coronavírus (COVID-19) – Um Exame Constitucional e Ético das Medidas Previstas na Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Cadernos de Prospecção**, Salvador, v. 13, n. 2, Edição Especial, p. 441-458, abril, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/view/36163>. Acesso em: 3 jun 2021.

VILLELA, D. A. M. O valor da redução dos picos epidêmicos do COVID-19 para respostas mais efetivas à saúde pública. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**,

[S.l.], v. 53, editorial, 2020. Disponível em: <https://blog.scielo.org/blog/2020/03/20/o-valor-da-reducao-dos-picos-epidemicos-da-covid-19-para-respostas-mais-efetivas-a-saude-publica/#.XoT4oW57nBI>. Acesso em: 15 out. 2021.