I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

JANAÍNA RIGO SANTIN

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edith Maria Barbosa Ramos

Janaína Rigo Santin

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-026-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho de Direito Administrativo e Gestão Pública III, durante o I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 23 a 30 de junho de 2020. Cabe ressaltar a magnitude do evento diante do momento presente, no qual vivenciamos uma das maiores pandemias da história - a Covid-19. E mesmo diante de tantas adversidades atingiu seu escopo com grande sucesso. O encontro ofereceu aos participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevadíssima qualidade, reunindo um amplo, qualificado e diversificado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com produções científicas marcadas pela destacada pertinência acadêmica e substancial importância empírica.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – CONSTITUIÇÃO, CIDADES E CRISES. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante encontro, possibilitando o aprendizado consistente dos setores socioambiental, estatal e de mercado.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados no GT 20 (vinte) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação por pares. Os trabalhos ora publicados foram divididos em três eixos temáticos: Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade; Discricionariedade administrativa e segurança jurídica; Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública.

No tocante aos diversos Sistemas de Controle da Administração Pública e Improbidade, 8 (oito) artigos enfrentaram temas que trataram de questões ligadas 1) Análise do controle judicial da atuação administrativa discricionária sob a luz do paradigma do Estado Democrático de Direito e a constitucionalização do Direito Administrativo (Cleonácio Henrique Afonso Silva, Davi Prado Maia Oliveira Campos e Daniel Ferreira dos Santos); 2) Espetacularização do Controle e o Déficit de eficiência nas políticas de desapropriação (Sílzia Alves Carvalho e Daniel Lopes Pires Xavier Torres); 3) Limites Impostos pela

LINDB ao poder sancionador exercido pela Corte de Contas potiguar(José Anderson Souza de Salles); 4) O perigo do controle judicial sobre os atos normativos regulatórios discricionários das agências reguladoras federais, quando exorbita a sua legitimidade constitucional de atuação e substitui o administrador (Carolina Feitosa Cruz Cabral); 5) O assédio moral na Administração Pública como ato de improbidade: o direito à dignidade humana no trabalho (Marlisa Ramos de Oliveira, Giovana Tognolo Vilela Macedo e Felipe Pedroso dos Santos); 6) Das sanções administrativas no âmbito das licitações (Renata Souto Rocha e Sarah Lara Alves Martins); 7) O controle (não) consensual dos acordos firmados na fase inquisitória e preparatória à ação de improbidade administrativa (Flávia Baracho Lotti Campos de Souza), e 8) A responsabilidade das empresas prestadoras de serviços públicos frente aos seus usuários: uma análise crítica sobre o tema (Sandro Eduardo Roussin Soares).

O próprio volume de trabalhos apresentados nesta temática demonstra a sua importância e a relevância que os sistemas de controle e enfretamento à improbidade administrativa representam para a consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre a legitimidade da gestão pública e as esferas socioestatais.

Com relação ao eixo Discricionariedade administrativa e segurança jurídica, foram apresentados os trabalhos 1) Discricionariedade administrativa: o conceito de interesse e a falsa concepção da supremacia a priori do interesse público (Sérgio Augusto Veloso Brasil); 2) Reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper (Gláucia Milagre Menezes e Ricardo Torres Oliveira); e 3) Segurança Jurídica e estabilização na interpretação de normas de conteúdo indeterminado na atividade administrativa (Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro e Ivan Lira de Carvalho). Assim, o administrador público, com intuito de proporcionar a prestação de serviços à sociedade civil não pode afastar-se da necessária e imprescindível submissão aos termos legais e constitucionais. Os trabalhos demonstram profundidade teórica e preocupação com a garantia dos direitos fundamentais, trata-se de tema atual e pujante na Administração Pública, assim merece atenção especial dos estudiosos do Direito Administrativo e da gestão pública.

Em terceiro momento, destaca-se o eixo Direito regulatório, eficiência e a moderna gestão pública, com um conjunto de 9 (nove) artigos que abordaram diferentes aspectos da temática, quais sejam: 1) O direito ao erro do administrador público e o dever de precaução (Fernando Angelo Ribeiro Leal); 2) Regulação paternalista em tempos de pandemia (André Martins Bogossian); 3) O princípio da eficiência na atividade regulatória brasileira (Ana Flávia Lins Souto); 4) A força normativa das agências reguladoras no Estado brasileiro: similitudes e diferenças do modelo americano (Kelly Helena Santos Caldas, Miriam Coutinho de Faria

Alves e Tâmis Hora Batista Fontes Couvre); 5) A aplicação analógica da nova Lei Geral das Agências Reguladoras ao regime especial de autarquias tradicionais (Daniela dos Santos Ferreira de Almeida); 6) Exigibilidade constitucional da sustentabilidade nas contratações públicas: normas técnicas e gestão de riscos como instrumento de eficiência (Salete Oro Boff e Dionis Janner Leal); 7) Controvérsia na aplicação da obrigatoriedade de contratação dos egressos do sistema prisional nas licitações públicas (Melissa Lara Andrade); 8) Gestão de Parques Urbanos Municipais por particulares; reflexões sobre a utilização da concessão de serviço público à luz da experiência do município de São Paulo (Juliana Patricio da Paixão) e 9) A competência do Poder Executivo estadual para decretar o fechamento de rodovias e aeroportos durante o estado de calamidade (Lucas Fagundes Isolani e Rafael Clementino Veríssimo Ferreira). Os autores destacaram os principais teóricos da atualidade, bem como as construções legislativas mais modernas e importantes. Percebeu-se uma análise detalhada e analítica sobre as principais questões abordadas.

Diante da pluralidade e diversidade do arcabouço normativo e jurisprudencial utilizado, percebeu-se a profundidade das pesquisas e a responsabilidade das investigações, proporcionando uma análise sistemática e verticalizada das temáticas selecionadas.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos - Universidade Federal do Maranhão

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin - Universidade de Passo Fundo e Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam - Universidade Federal de Santa Catarina

Nota técnica: O artigo intitulado “Reflexão sobre a aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no processo administrativo em face da teoria científica de Karl Raimund Popper” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito "Instituições Sociais, Direito e Democracia" - Universidade FUMEC, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Administrativo e Gestão Pública III apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme

previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL PARA DECRETAR O FECHAMENTO DE RODOVIAS E AEROPORTOS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE

THE COMPETENCE OF THE STATE EXECUTIVE POWER TO DECREE THE CLOSURE OF HIGHWAYS AND AIRPORTS DURING THE STATE OF CALAMITY

Lucas Fagundes Isolani
Rafael Clementino Veríssimo Ferreira

Resumo

O artigo aborda a constitucionalidade do fechamento de divisas entre Estados-membros e Municípios do Brasil, com o propósito de conter o avanço do coronavírus. Este tema se insere nos debates atuais, uma vez que o transporte rodoviário é o meio mais utilizado para a circulação de pessoas, mercadorias e serviços no país. O objetivo é demonstrar que esse fechamento poderia gerar um desabastecimento ou impedir o acesso da população a insumos essenciais. O método utilizado é o indutivo, partindo-se da premissa do Brasil como federação centrípeta, fato que não possibilita a criação de real fronteiras no país.

Palavras-chave: Coronavírus, Pacto federativo, Federação centrípeta, Fechamento de divisas, Decreto

Abstract/Resumen/Résumé

The article addresses the constitutionality of closing borders between States and Municipalities of Brazil, with the purpose of containing the coronavirus advance. This theme is part of the current debates, since road transport is the most used means for the movement of people, goods and services in the country. The objective is to demonstrate that this closure could generate a shortage or prevent the population of having access to essential inputs. The method used is the inductive, starting from the premise of a centripetal federation country, a fact that does not allow the creation of real borders in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Coronavirus, Federative pact, Centripetal federation, Closure of borders, Decree

1 INTRODUÇÃO

O surto de coronavírus (COVID-19) passou a assolar todo o planeta no primeiro semestre de 2020. E por se tratar de uma pandemia de rápida propagação e sem precedentes no Século XXI, tem trazido medo e preocupações a populações e governos de todos os países.

Pesquisadores chineses já identificaram que o novo vírus teve origem em um grande mercado de frutos do mar na cidade de Wuhan, na China. Com o surgimento do novo Sars Cov 2, por conta de sua transmissibilidade fácil e da sociedade globalizada dos dias atuais, gerou a pandemia do coronavírus.

O combate ao vírus tem mudado a rotina das pessoas e dos países, principalmente devido a quarentena que tem sido imposta a todos aqueles que não estão envolvidos em serviços essenciais. E principalmente as pessoas do grupo considerado de risco, que são aquelas que possuem alguma doença preexistente e os idosos.

Com o propósito de frear o avanço do vírus, os chefes do poder executivo de alguns Estados-membros e cidades do Brasil decidiram por fechar as divisas[1] entre os estados, e até mesmo entre cidades do interior com a capital.

O presente artigo irá trabalhar, primeiramente, o pacto federativo brasileiro, posteriormente a competência federal, estadual e municipal para a edição de decretos. E por fim, será feita uma análise dos julgados pertinentes ao tema em si.

O trabalho objetiva, portanto, analisar a legitimidade para edição de decretos e a constitucionalidade de eventual dispositivo que venha a fechar divisas entre Estados-membros ou municípios, frente ao atual pacto federativo nacional.

A metodologia é embasada em pesquisa bibliográfica, dispositivos legais, e obras e artigos jurídicos voltados para o Direito Constitucional e o pacto federativo brasileiro. O método utilizado é o indutivo, partindo-se da premissa do Brasil como federação centrípeta, não podendo haver fechamento de divisas, uma vez que todos os seus Estados-membros estão de certo modo subordinados a União.

2 O ATUAL PACTO FEDERATIVO NO DIREITO BRASILEIRO

[1] Vide Matéria da Folha de São Paulo, 24 março de 2020, com a manchete: "Governadores fecham estradas e vetam ônibus de outros estados". Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/03/governadores-fecham-estradas-e-vetam-onibus-de-outros-estados.shtml. Acesso em: 15 abr. 2020.

Atualmente existem três formas de organização territorial no planeta, que são elas: o unitarismo, o federalismo e a confederação. O Estado unitário é aquele que centraliza o poder político, de modo que o governo central se consolida como hierarquicamente superior as unidades subunidades territoriais. (SOARES, 2013).

Na confederação por sua vez, ocorre uma ampla descentralização territorial do poder político, de modo que cada membro mantenha sua soberania política. O principal exemplo de confederação que se tem atualmente é a União Europeia (SOARES, 2013). Tal descentralização, combinada com a soberania política, pôde ser facilmente percebida através do "Brexit" (saída do Reino Unida da União Europeia, que se iniciou no dia 31 de janeiro de 2020). (BBC, 2020).

Já o Estado federal, que é o objeto desse estudo, é formado por entidades políticas autônomas. Essas entidades buscam uma divisão "mais igualitária do poder político entre o governo central e as subunidades nacionais, combinando centralização e descentralização na distribuição interna do poder no Estado nacional". O Brasil adota a federação como forma de organização territorial. (SOARES, 2013).

A forma federativa se apresenta como a melhor opção para o panorama brasileiro. O país possui proporções continentais, a exemplo de Canadá e Estado Unidos que também adotam o pacto federativo. A descentralização do poder em um país de proporções continentais facilita a governabilidade, uma vez que desse modo, em tese, o governo fica mais próximo a população.

Além do mais, a descentralização política, oportuniza a repartição de competências, de modo que nenhum poder sobrecarregue o outro. Desse modo, cada unidade federativa e cada município possui sua própria constituição (que no caso do município se chama lei orgânica municipal). Porém, todas as leis presentes no ordenamento jurídico brasileiro devem estar em consonância com a Constituição Federal e serem recepcionadas por ela.

A federação pode ser de forças centrípetas ou forças centrífugas, como explica Márcia Miranda Soares e José Ângelo Machado (2018, p. 16):

> Os termos forças centrípetas e centrífugas são emprestados da Física para designar as forças que impulsam um objeto para o centro (centrípetas) ou para fora do centro (centrífugas). Na analogia aplicada à formação do federalismo nos Estados Unidos da América, que vale também para outros países, trata-se de forças políticas opostas que defendem maior autonomia às unidades subnacionais (centrífugas) ou forças que buscam um centro político mais forte em sua capacidade de tomar e fazer valer suas decisões em todo o território nacional (centrípetas).

O modelo federalista adotado pelo Brasil é o centrípeto, ou seja, ele se volta para o centro, de modo que, todos os entes federativos estão de certo modo subordinados a União. Portanto, as leis municipais e estaduais devem ser consoantes com as leis federais, havendo uma clara hierarquia entre elas. Assim como as decisões dos tribunais regionais devem ser de acordo com as súmulas das cortes superiores.

Já em países de federação centrifuga, como é o caso dos Estados Unidos, por exemplo, a federação dá mais autonomia a suas unidades federativas, de modo que não há uma clara centralização. De modo que por exemplo, um Estado-membro pode aplicar a pena capital, enquanto outro Estado-membro tem como pena máxima a prisão perpétua. No Brasil, por exemplo, um Estado membro jamais poderá criar uma lei que esteja em dissonância com o Código de Processo Penal.

O pacto federativo brasileiro se encontra expressamente previsto no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, enquanto a organização político-administrativa da República está expressamente prevista no artigo 18, também da Constituição de 1988, nos seguintes termos (BRASIL, 1988):

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].
>
> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Portanto, a federação brasileira funciona do seguinte modo: O território brasileiro é divido em União, vinte seis Estados-membros, um Distrito Federal e cinco mil quinhentos e setenta Municípios. (IBGE, 2010). Sendo que cada um desses entes federativos possui seu próprio poder executivo e legislativo. De modo que os membros do executivo e legislativo são eleitos, em regra, através de eleições diretas.

Em relação a União, o poder executivo é chefiado pelo presidente da República que é eleito, para mandato de 4 anos, com direito a uma recondução. Enquanto o poder legislativo é formado pela câmara dos deputados, e pelo senado federal. O número de deputados, que são os representantes do povo, é proporcional ao número de habitantes de cada Estado-membro, totalizando o montante de 513 deputados. Os deputados são eleitos para mandatos de 4 anos, sendo que não há limite de reconduções. (BRASIL, 1988).

Enquanto o número de senadores, representantes dos 27 estados-membros é de 3 por unidade federativa, totalizando o montante de 81. O senador é eleito para um mandato de 8 anos (esse cargo o único com eleição por esse prazo). Sendo que por ser um cargo

do poder legislativo, não há limites de recondução. Cabe salientar também que, os municípios não são representados no âmbito da União. (BRASIL, 1988).

Quanto aos estados-membros e municípios, o poder executivo é chefiado por governadores e prefeitos, respectivamente. Os chefes do executivo têm mandato de 4 anos, com direito a uma recondução. Em relação ao poder legislativo, as assembleias legislativas são formadas por deputados estaduais no âmbito das unidades federativas e pelos vereadores em âmbito municipal. Não há limite de recondução, em se tratando de cargos legislativos. (BRASIL, 1988).

Por fim, o poder judiciário[2], que é formado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Justiça Federal e Justiça Estadual. Importante salientar que não há poder judiciário em âmbito municipal. O STF, que é a corte constitucional brasileira, atua como o guardião da Constituição, sendo esse o órgão da justiça responsável por tutelar todos os assuntos em nível constitucional. Também é de competência do STF, processar e julgar os conflitos envolvendo as unidades federativas. O STJ, por sua vez, atua como o guardião das leis infraconstitucionais, atuando no prisma infraconstitucional. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 81).

Outro importante aspecto do pacto federativo brasileiro, se encontra na questão da descentralização fiscal, que oportuniza a participação dos estados-membros e dos municípios de receber uma fatia das receitas públicas. A tributação e o orçamento são tratados expressamente no Título VI da Constituição da República de 1988, que direciona o destino de cada um dos impostos e a legitimidade das unidades federativas em tributar. (BRASIL, 1988).

Além da descentralização fiscal há também, a administrativa, ou seja, a Constituição Federal de 1988, expressamente define as competências. Sendo que o texto constitucional demonstra em quais aspectos a competência da: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, é privativa ou concorrente entre os seus entes. (SOARES; MACHADO, 2018, p. 81). Portanto, há uma clara descentralização organizacional entre os entes federativos, porém, essa descentralização, não é absoluta.

2.1 CONCEITO DE CALAMIDADE NO ESTADO DE DEFESA

A Constituição de 1988 trouxe dois instrumentos excepcionais para

[2] Importante salientar que também existem as justiças especiais, como: Justiça do Trabalho, Justiça Militar e Justiça Eleitoral.

restabelecimento da ordem em momentos de anormalidade, sendo estes o estado de defesa e o estado de sítio. No momento da lavratura deste artigo, ainda não fora decretado nenhum dos institutos de sistema de crise.

Em se tratando de Estado de Defesa, este pode ser decretado pelo poder executivo federal, e tem como o propósito o reestabelecimento da ordem em momentos de anormalidade. Devido a peculiaridade da situação, é possível até mesmo "a suspensão de determinadas garantias constitucionais, em lugar específico e por certo tempo, possibilitando ampliação do poder repressivo do Estado, justificado pela gravidade da perturbação da ordem pública (MORAES, 2017, p. 1113)."

O estado de defesa é uma medida excepcional menos gravosa que o estado de sítio.

Em regra, o Estado de Defesa pode ser decretado por motivos de: a) ordem pública ou paz social ameaçada; b) Instabilidade institucional; c) calamidade natural; os motivos não precisam ser cumulativos. No caso do surto de coronavírus a fundamentação para a decretação estaria fundada em calamidade natural. O Estado de Defesa tem duração máxima de 30 dias prorrogáveis por mais 30, nos termos do artigo 136, § 2º, da Constituição Federal.

O estado de defesa não tem amplitude nacional, e sim de regiões específicas, além de precisar da autorização do Congresso Nacional.

Nesse sentido, tem se que a decretação do Estado de Defesa, é uma medida temporária, que está diretamente atrelada a superação de crises. Portanto, por se tratar de uma medida excepcional e de caráter transitório, o decreto "deverá determinar o prazo de sua duração; especificar as áreas abrangidas e indicar as medidas coercitivas, nos termos e limites constitucionais e legais" (MORAES, 2017, p. 1113).

O estado de sítio já ocorre em casos de maior complexidade, como envolvendo conflito armado com países estrangeiros e na não obtenção de sucesso das ações do estado de defesa. Previsto no art. 137 da Constituição da República, caberia em casos de comoção grave de repercussão nacional, ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa ou ainda declaração de estado de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira.

Considerando, a questão da pandemia de coronavírus que vem assolando todo o planeta, e agora chegou ao Brasil e tem visto o número de casos confirmados aumentar exponencialmente todos os dias. Tal fato fez com que governadores de alguns Estados-membros do país cogitassem decretar o fechamento de suas divisas, no sentido de frear o

contágio da doença.

Importante salientar que a unidade territorial é um dos principais aspectos do federalismo brasileiro. Portanto, não pode ser considerado válido um decreto que tenha como propósito fechar as divisas dos estados, uma vez que, muitas das vezes é necessário que se atravesse um estado para se ter acesso a outro. E tal fato iria impossibilitar o transporte de insumos de uma região para a outra do país.

Uma vez que uma decisão nesse sentido iria afetar não só o Estado-membro que editou o decreto, mas também todos os estados que fazem divisa com este. A decisão do governo estadual de uma unidade federativa iria afetar diretamente a outra. Contudo, um decreto editado em um estado-membro não pode atingir outro, uma vez que, esse dispositivo estaria ferindo a competência e a legitimidade do poder executivo do estado-membro que foi afetado.

3 COMPETÊNCIAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL PARA EDITAR DECRETOS

A pandemia do novo Corona Vírus fez com os governos do executivo federal, executivos estaduais e executivos municipais, além do executivo distrital, tomassem diversas medidas para a contenção da doença. Vários decretos foram publicados pretendendo reduzir a circulação de pessoas, a fim de evitar o contágio do COVID-19 e achatar a curva de contaminação do mesmo, visando a não sobrecarga do sistema de saúde e a tentativa de maior controle da propagação da doença.

Em meio à essa competência de cuidar da saúde, e a pandemia do Sars-Cov-2, a legitimidade da criação de barreiras sanitárias por parte dos entes federativo, entre outras medidas geraram discussões a respeito da (in)competência de cada ente federativo quanto ao assunto. Contudo, nos termos do artigo 23, inciso II da Constituição da República de 1988, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Vale ressaltar inicialmente sobre as atribuições remanescentes aos Estados-membros. Todas as competências que não são vedadas pela Constituição, são reservadas aos Estados, conforme o art. 25, §1º da Constituição Federal de 1988. Já os Municípios possuem, nos termos do art. 30 da Constituição, competência para "legislar sobre assuntos de interesse local"; "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber"; "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo,

que tem caráter essencial".

Ao realizar a criação de uma barreira sanitária, proibindo a entrada ou saída de pessoas de um determinado Município ou Estado, também há consequências outras além do possível controle da propagação da doença. Considerando o fato que, o Brasil é um país com dimensões continentais e que utiliza majoritariamente do transporte rodoviário para o abastecimento de alimentos e outros produtos como combustíveis, produtos de tratamento de água e sistemas de esgoto, entre outros.

A proibição da entrada e da saída de pessoas, acaba por proibir a entrada e saída desses produtos e pode ter consequências também extremamente sérias, tal como a propagação do Novo Coronavírus. No entanto, conforme o artigo 18 da Constituição, a "organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos" e não há hierarquia entre os entes federativos.

Portanto, cabe a cada um dos entes federativos, decidir e legislar sobre determinados temas específicos. Em meio às incertezas das competências entre os entes, o Supremo Tribunal Federal acaba sendo convocado para resolver quanto às dúvidas que surgem quanto, e também quanto às competências e constitucionalidades dos atos criados em meio à pandemia.

3.1 A AÇÃO DIRETA DE INCOSTITUICIONALIDADE 6343

O executivo federal tomou certas decisões para tentar amenizar os estragos causados pela proliferação da doença. Entre as medidas tomadas, houveram as Medidas Provisórias 926 e 927 de 2020. As supracitadas medidas provisórias causaram a alteração da Lei 13.979/2020, que "Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019".

Em seu artigo 3º, prevê que em meio à pandemia, "para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências [...] as medidas" de "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; e locomoção interestadual e intermunicipal", conforme fora incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020.

Nos termos do §7º do supracitado artigo 3º, as medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde. Com a necessidade de autorização do Ministério da Saúde, e consequentemente do Poder Executivo Federal, foi ajuizada ADI pelo Partido Rede Sustentabilidade, que recebera o número de 6343.

Alegaram que "a imposição de restrição à locomoção intermunicipal e intramunicipal

pressupõe recomendação técnica e fundamentada de autarquia federal – Agência Nacional de Vigilância Sanitária –, bem assim autorização do Ministério da Saúde e ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, no que ofendida a autonomia dos entes federados" (BRASIL, 2020.1).

O Ministro Marco Aurélio negou o pedido liminar quanto à suspensão das alterações sofridas na Lei 13.979 de 2020 pelas MPs 926 e 927 de 2020. Alegou que até que o Congresso Nacional venha a apreciá-las, devem ser mantidas em vigor na forma da redação original. O Ministro também reafirmou que os dirigentes em geral (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) devem implementar as medidas necessárias à mitigação das consequências da pandemia. No entanto, considerando a "crise aguda envolvendo a saúde pública", a recomendação é que o tratamento seja nacional, em observância ao princípio constitucional da razoabilidade.

Ainda, alegou que a paralização da circulação de pessoas deve ser realizada com base em dados científicos, como pelas análises técnicas e fundamentadas da Anvisa, e, portanto, deveria se dar de forma linear em todo o território.

3.2 A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 672

Na ADPF 672 tem como relator o Ministro Alexandre de Moraes, e resolveu a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental arguida de forma diversa da ADI então tratada. A ADPF 672 foi arguida pelo Conselho Federal da OAB "em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (Coronavírus)".

A OAB alegou que o Presidente da República se tornou um "agente agravador da crise" e que o "governo nem sempre tem feito uso adequado das prerrogativas que detém para enfrentar a emergência de saúde pública, atuando constantemente de forma insuficiente e precária", mas, ao contrário, praticado "ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica e aplicados pelos Chefes de Estado em todo mundo".

Na ADPF o pedido também foi visando maior autonomia para os entes federativos regionais. De modo que os Estados e Municípios, tivessem maior poder de decisão quanto ao controle da saúde pública. O Requerente formulou "pedido de concessão de medida cautelar para determinar ao Presidente da República que se abstenha de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios, e para determinar a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais

atingidos pela crise" (BRASIL, 2020.2).

O pedido foi baseado na violação do princípio da separação de poderes, e citou diversos decretos, medidas provisórias e leis, e com base nessa argumentação decidiu o Ministro Alexandre de Moraes no pedido de concessão de medida cautelar. A decisão entendeu que as normas e decisões que foram proferidas devem ser interpretadas tomando por base a separação dos poderes e que o Direito à Saúde, resguardado nos artigos 196 e 197 da Constituição devem ser garantidos pelo governo.

O Ministro alegou que o momento é de uma "ameaça séria, iminente e incontestável ao funcionamento de todas as políticas públicas que visam a proteger a vida, saúde e bem-estar da população. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde" (BRASIL, 2020.2).

No entanto, o voto entendeu que não cabe ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência que cabe ao Executivo no exercício de suas funções. Mas ainda, garantindo a autonomia dos entes federativos, a competência de administrar estava entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Vejamos o voto do iminente Ministro:

> Não compete 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/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 da OMS (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 COVID19 mortality and healthcare demand, vários autores). Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de

> ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente.
> (BRASIL, 2020.2)

A decisão tomada então pelo Supremo Tribunal Federal, foi garantindo poder aos entes federativos Estado e Município.

No momento em que é escrito este artigo, a AGU impetrou Embargos de Declaração quanto à decisão do Supremo, mas ainda não obteve a decisão quanto ao recurso.

A advocacia geral da União, argumentou que conforme o artigo 24, § 4º, da Constituição da República, "a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário", e que a decisão cautelar da ADPF concede uma certa salvaguarda a todos os decretos estaduais, distritais e federais de conteúdo limitativo, e assim retirando o poder da União.

O embargante alegou que embora não haja subordinação entre os entes federativos, há um espaço constitucionalmente reservado para cada um deles. "Em se tratando de competência legislativa concorrente, como é o caso da proteção e defesa da saúde (artigo 24, inciso XII, da Constituição da República), cabe à União a edição de normas gerais, e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, observando-as, legislar sobre particularidades regionais e locais, respectivamente".

Outro argumento trazido nos embargos foi da edição da Lei 13.979/2020, que possui em sua exposição de motivos a necessidade de uniformização dos instrumentos hábeis ao combate à doença, conforme instruções do Ministério da Saúde, no sentido de atualizar nossa legislação.

> Diante da intensidade especialmente restritiva, algumas medidas do artigo 3º receberam um regramento particularizado. Dentre elas destacam-se as dos incisos I, II e VI, referentes, respectivamente, à decretação de isolamentos (separação de pessoas ou bens contaminados pelo vírus); quarentenas (restrição de atividades ou pessoas que possam ser vetores de propagação do vírus); e restrição de tráfego pelas vias públicas de circulação de pessoas, nos diferentes modais (rodovias, portos ou aeroportos), tanto na dimensão de entrada e saída do país, quanto no tocante a deslocamentos nas barreiras interestaduais e intermunicipais.
> Essas medidas sujeitam-se a um regime jurídico diferenciado, com princípios próprios, que exigem o concurso da atuação de diferentes autoridades para a sua decretação. Isolamentos e quarentenas, por exemplo, devem seguir condições e prazos estipulados em ato do Ministro da Saúde (artigo 3º, § 5º, inciso I). Exemplo de ato ministerial desse tipo está encartado na Portaria nº

> 454, de 20 de maço de 2020, do Ministro da Saúde, que dispõe sobre padronização de isolamentos de pessoas (e familiares) com sintomas respiratórios.
> De outra parte, limitações de tráfego em vias públicas são disciplinadas em ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, Justiça e Segurança Pública e Infraestrutura. Além disso, sempre que houver afetação de serviços públicos, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, as medidas sanitárias devem ser articuladas previamente com o órgão regulador ou Poder concedente ou autorizador (artigo 3º, § 10). (BRASIL, 2020.2)

Argumentou-se ainda que há decisões pelos gestores locais acerca da saúde que carecem de autorização do Ministério da Saúde, e outras que não. Que há hipóteses em ambos os casos, e que a legislação buscou estar de acordo com as peculiaridades locais.

Quanto à obscuridade trazida pela defesa, argumentou-se que a decisão recorrida não rechaça nenhum ato do Poder Público. Argumentou-se que deveria ocorrer um controle judicial prévio, abstrato e concentrado de constitucionalidade, pois retira eficácia de eventual ato federal e criticou o uso da ADPF para a decisão tomada.

> Não se desconhece, é claro, que a arguição de descumprimento de preceito fundamental, conforme a própria dicção legal, pode ter por escopo evitar lesão a preceito fundamental. Isso não comporta, contudo, um controle preventivo de constitucionalidade, mas um controle repressivo, para os casos em que o ato impugnado ainda não tenha produzido seus efeitos. Para utilizar-se dessa possibilidade, deveria haver indicação de ato do Poder Público impugnável na via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que não se verifica na decisão embargada, a qual, na realidade, não suspende nenhum ato praticado pelo Governo Federal. (BRASIL, 2020.2)

Assim, entre outros argumentos, a AGU sugere e requer seja ponderada a possibilidade de fixação de tese de julgamento, nos seguintes termos: “a competência concorrente para legislar sobre proteção à saúde não exime os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da observância de normas gerais editadas pela União, em especial aquelas que veiculam padrões de devido processo e definem as atividades essenciais cujo funcionamento não pode ser obstado pelas medidas estabelecidas pelas autoridades locais”.

3.3. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6341

A ação direta de inconstitucionalidade 6341 tratou-se de um pedido do PDT (Partido Democrático Trabalhista), buscando ver declarada a incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, cabeça, incisos I, II e VI, e parágrafos

8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Em sessão realizada por videoconferência, o Supremo decidiu na ADI 6341, pelo plenário, 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. A decisão foi tomada em 15 de abril de 2020, em sessão realizada por videoconferência, no referendo da medida cautelar deferida em março pelo ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341.

> Covid-19: saúde pública e competência concorrente - O Plenário, por maioria, referendou medida cautelar em ação direta, deferida pelo ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição Federal (CF) (1), o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. A ação foi ajuizada em face da Medida Provisória 926/2020, que alterou o art. 3º, caput, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal 13.979/2020 (2). O relator deferiu, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico, a competência concorrente. Afirmou que o caput do art. 3º sinaliza 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 (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos de entrada e saída do País, bem como locomoção interestadual e intermunicipal. Sobre os dispositivos impugnados, frisou que 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, 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; e, por último, o § 11 veda restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços púbicos e atividades essenciais. Assinalou que, ante o quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada medida provisória com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil. O art. 3º, caput, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não vislumbrou transgressão a preceito da Constituição. Ressaltou que as providências não afastam atos a serem praticados por estados, o Distrito Federal e municípios considerada a competência concorrente na forma do art. 23, inciso II, da CF (3). E, por fim, rejeitou a alegação de necessidade de reserva de lei complementar. O Tribunal conferiu interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, vencidos, quanto ao ponto, o ministro relator e o ministro Dias Toffoli. A Corte enfatizou que a emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), não implica, nem menos autoriza, a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do estado de direito democrático. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual e, sim, também, para o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O estado de direito democrático garante também o direito de examinar as razões governamentais e o direito da cidadania de criticá-las. Os agentes públicos

agem melhor, mesmo durante as emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais a serem observados pelas autoridades políticas. Esses agentes públicos devem sempre justificar as suas ações, e é à luz dessas ações que o controle dessas próprias ações pode ser exercido pelos demais Poderes e, evidentemente, por toda sociedade. Sublinhou 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 CF. É grave do ponto de vista constitucional, quer sob o manto de competência exclusiva ou privativa, que sejam premiadas as inações do Governo Federal, impedindo que estados e municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os estados-membros e os municípios. 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. Assentou que o caminho mais seguro para identificação do fundamento constitucional, no exercício da competência dos entes federados, é o que se depreende da própria legislação. A Lei 8.080/1990, a chamada Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CF, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo. Entendeu ser necessário ler as normas da Lei 13.979/2020 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei do SUS, o exercício dessa competência da União não diminui a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço. O colegiado rejeitou a atribuição de interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, VI, "b", da Lei 13.979/2020, vencidos, no ponto, os ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Para eles, desde que a restrição excepcional e temporária de rodovia intermunicipal seja de interesse nacional, a competência é da autoridade federal. Porém, isso não impede, eventualmente, que o governo estadual possa determinar restrição excepcional entre rodovias estaduais e intermunicipais quando não afetar o interesse nacional, mas sim o interesse local. (1) CF: “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;” (2) Lei 13.979/2020: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: I – isolamento; II – quarentena (...) VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; (…) § 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. § 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos

> termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população." (3) CF: "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;" ADI 6341 MC-Ref/DF, rel. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Edson Fachin, julgamento em 15.4.2020. (ADI-6341)

A decisão do plenário foi de acordo com o entendimento do ministro Edson Fachin sobre a necessidade de que o artigo 3º da Lei 13.979/2020 também seja interpretado de acordo com a Constituição, a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes. Conforme o entendimento que foi seguido pelos ministros, o chefe do Executivo Federal não pode definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observar a autonomia dos outros entes federativos, pois afronta o princípio da separação dos poderes. O relator Ministro Marco Aurélio e o ministro Dias Toffoli foram votos vencidos, que entenderam que a liminar, nos termos em que foi deferida, era suficiente.

A integração entre os entes federativos se faz imperiosa e essencial para um bom enfrentamento da pandemia. Contudo, se faz ainda mais importante a necessidade de respeitar o tão celebrado princípio da publicidade, presente no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Portanto, o trânsito nas rodovias federais somente deve ser interrompido por ordem do poder executivo federal, uma vez que, o Brasil como uma federação centrípeta deve fazer com que seus estados-membro trabalhem juntos em prol de um enfrentamento eficaz da COVID-19, buscando harmonia e cooperação entre si, para melhor distribuir os insumos e minimizar os efeitos da crise.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento da pandemia do Sars-Cov-2 gera medo, incertezas, insegurança, preocupação e consequentemente debates e dúvidas também jurídicas e políticas. E no enfrentamento de uma doença nova, com transmissibilidade fácil e que vem acarretando inúmeras mortes por todo o mundo, as discussões sobre os limites de atuação do governo surgiram para o contexto.

Este artigo buscou compreender o funcionamento do federalismo no Brasil e as competências de cada ente federativo, no que diz respeito ao momento de crise de saúde.

Em momento algum, nosso desenvolvimento e nossa conclusão a seguir, traz em

si argumentos de cunho político ou que concordam ou discordam de políticas tomadas, sejam em qualquer nível federativo que seja.

Os autores se propuseram a realizar um artigo com cunho na formalidade das competências que foram aqui discutidas e foi concluída a fragilidade do tema em debate.

As competências dos entes federativos são delimitadas constitucionalmente, no entanto são previsões genéricas e abstratas, e não tratam especificamente do caso em questão, conforme ficou demonstrado no desenvolvimento do texto.

A saúde é uma área em que cabe a atuação dos diversos entes federativos, tal como o controle do transporte. Ainda que os municípios e estados estejam mais próximos das realidades locais, o Brasil deve ser pensado como um todo, como uma federação.

A partir do momento em que barreiras sanitárias são impostas impedindo a entrada ou saída de determinado ente federativo local, como os estados e municípios, há consequências além do possível controle da propagação da doença. A falta de fornecimento de bens e serviços essenciais podem também acarretar problemas por todo o país, dependendo da região que for fechada.

O pacto federativo vem demonstrar que movimentos como os descritos, tem caráter separatista e devem ser proibidos legalmente falando.

A nossa conclusão não desmerece a atuação dos executivos locais na intenção de controlar a propagação do Coronavírus em suas circunscrições. Entendemos a busca por uma estratégia de controle da doença, mas que deve ser feita de acordo com as regras e ditames característicos de nosso Estado Democrático de Direito.

Portanto, concluímos que a atuação do governo federal na normatização por todo o país de normas gerais acerca da saúde, da limitação ao trabalho e locomoção são importantes para a busca de uma melhora conjunta de todo o país. O bloqueio sem um controle geral, da entrada e saída de determinados locais, pode acarretar problemas para todo o país, e por isso da necessidade da atuação do governo federal nesses casos e nas normas gerais nesse sentido.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BBC. **Entenda o Brexit e seus impactos em 8 perguntas**. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46335938. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil De 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em 12 abr. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv927.htm>. Acesso em 12 abr. 2020.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm>. Acesso em 12 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB (CF 103, VII). Requerido: Presidente da República, Ministro de Estado da Economia. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 de abril de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341 MC**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator(a): Min. Marco Aurélio, julgado em 15/04/2020. Disponível em Informativo 973, Brasília, 6 a 17 de abril de 2020 - Nº 973: http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI+6341%29&base=baseInformativo&url=http://tinyurl.com/v3yaukv.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6343 MC**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator(a): Min. Marco Aurélio, julgado em 25/03/2020, publicado em Processo Eletrônico DJe-074 Divulgado 26/03/2020 Publicado. 27/03/2020

IBGE. **Panorama**. Diponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama. Acesso em: 12 abr. 2020.

SOARES, Márcia Miranda. **Formas de Estado: federalismo**. Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/ DCP, 2013.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. 112 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3331/1/Livro_Federalismo%20e%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.