

## REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS PROTETIVAS DA SAÚDE PÚBLICA NO ENFRENTAMENTO DO CORONAVÍRUS

Daniel Carmelo Pagliusi Rodrigues<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo responder duas perguntas jurídicas essenciais para o momento de pandemia em que vivemos, referentes à possibilidade de adoção de restrições, em especial sobre o direito de locomoção, e de qual ente federado seria a competência para adoção de tais medidas. De nossa Constituição Federal é possível extrair as normas para repartição de responsabilidades e, ao mesmo tempo, salvaguardar a autonomia dos entes da Federação.

**Palavras-Chave:** Competências constitucionais. Federação. Entes Federativos. Pandemia. Coronavírus. Saúde pública. Medidas restritivas.

### 1. INTRODUÇÃO

No momento em que o mundo se depara com um vírus altamente contagioso e com um índice considerável de letalidade, que já ceifou a vida de centenas de milhares de pessoas em todo o mundo, várias questões surgem no âmbito jurídico.

O objetivo desse artigo é tratar especificamente de duas questões que surgem no âmbito constitucional, a saber:

- 1) É possível impor medidas restritivas para se proteger a saúde pública no combate ao Coronavírus?
- 2) Uma vez que a forma de Estado adotada pelo Brasil é a de uma Federação, de qual ente federado é a competência para se definir essas medidas restritivas e implementá-las?

A título de nota introdutória, ressalta-se que a 1<sup>a</sup> questão é uma indagação que se poderia fazer a qualquer país no combate a essa pandemia. Com vistas a delimitar o tema, o nosso objetivo nela é verificar a viabilidade jurídica de adoção de medidas restritivas ao direito de locomoção com base normativa extraída diretamente da Constituição Brasileira.

---

1 Procurador do Estado de São Paulo. Mestre em Direito Político pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor de Direito Constitucional na Faculdade São Luís de Jaboticabal.

É saber, em resumo, se o direito à locomoção, que é previsto em nível constitucional, permitiria alguma restrição que também estivesse ou pudesse ser analisada a partir da Constituição.

Já a 2ª questão não é válida para todos os países, mas somente para aqueles que adotam como forma de Estado o modelo federativo. Esses países são minorias no cenário internacional: cerca de 20 deles são federações (Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia, Brasil, Canadá, Comores, Emirados Árabes, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Malásia, México, Nepal, Nigéria, Rússia, Suíça e Venezuela).

É preciso lembrar que esse modelo de organização estatal teve origem nos EUA, cujo processo de formação se iniciou com a independência das 13 colônias em 1776. Inicialmente, essas 13 colônias se constituíram num modelo confederativo, unindo-se por meio de tratado internacional, com objetivo de auxílio mútuo de defesa contra a antiga metrópole (Inglaterra) – Confederação dos Estados Americanos.

Cada uma das 13 colônias era independente e soberana. Anos depois, verificou-se que apenas a ajuda internacional entre esses 13 países recém independentes não era suficiente para a proteção de todos e se iniciou um excelente debate para adoção de um modelo diferente de tudo que já havia sido experimentado antes. Esses debates ficaram marcados nas penas de Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, nos famosos *Federalist Papers*<sup>2</sup>.

Desses debates, surgiu um novo modelo, baseado na criação de um único Estado, com uma única Constituição para todos, em que as 13 colônias renunciariam a sua soberania, passando a integrar um novo Estado, mas resguardando uma grande autonomia em relação ao poder central.

No Brasil, a origem do modelo federativo está na nossa primeira Constituição republicana, a Constituição de 1891, influenciada pela Constituição americana de 1787, que adotou a forma de governo republicana e a forma de Estado federativa, transformando o antigo Estado unitário do Império em uma República Federativa.

A autonomia dos entes federados, ou seja, a capacidade de se auto-organizarem e autoadministrarem, é a pedra de toque de uma federação. Todavia, a autonomia não subsistiria por si só se outras características não fossem justapostas. Portanto, é

---

2 HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

possível concluir que uma Federação parte do pressuposto da existência de autonomia dos entes federados. Firmada a autonomia, outras características devem surgir num Estado Federal, tais como:

- a) inexistência de subordinação hierárquica entre as entidades federadas.
- b) repartição constitucional de competências.
- c) existência de um Tribunal Constitucional ou Jurídico para definir os litígios envolvendo conflito de competências.
- d) existência de um órgão legislativo que represente os estados autônomos – Senado Federal.
- e) inexistência do direito de secessão.
- f) Constituição Federal rígida.

Sabendo-se que a Constituição brasileira estabeleceu uma autonomia administrativa e legislativa para todos os entes federados, nosso foco para responder a 2ª questão estará na alínea “b” das características apontadas acima – repartição constitucional de competências.

Após responder essas duas questões, poderemos passar para a análise de como o Supremo Tribunal Federal já se posicionou sobre o tema.

## 2. NOTA SOBRE A PANDEMIA

Desde o início já é preciso fincar que esse trabalho é jurídico e como tal presa pelas questões jurídicas. Logicamente que o tema extrapola os limites estritos das leis, para trazer ao debate temas relacionados a questões de saúde e infectologia.

Todavia, não é nosso intento aprofundar pontos que sobressaiam em demasia das raias do Direito, quer seja pelas limitações da temática proposta, quer seja por haver estudiosos do tema, cientistas e pesquisadores que já se debruçaram com muito mais perspicácia e conhecimento do que aquele que poderíamos trazer.

Assim, nos temas envoltos às questões relacionadas à infectologia, ao Coronavírus e à pandemia partiremos de pontos já definidos pela ciência específica, sem nenhuma pretensão de análises ou questionamentos.

Como é sabido, há uma agência internacional, vinculada à Organização das Nações Unidas (ONU), com atribuições para monitoramento das questões de saúde

em âmbito mundial. Essa agência é a Organização Mundial da Saúde (OMS). Uma de suas funções é alertar sobre epidemias, pandemias, doenças contagiosas com potencial de acarretar uma infecção generalizada.

Em janeiro de 2020, a China começou a relatar os primeiros casos de pessoas que tiveram complicações pulmonares na cidade de Wuhan, vindo a óbito em decorrência de um vírus até então desconhecido. De posse dessas informações, a Organização Mundial da Saúde declarou o surto de COVID-19 como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional em 30 de janeiro de 2020. Em 11 de março de 2020, foi declarada a Pandemia do surto desse novo vírus. Até o dia 13 de junho de 2022 foram registrados 535.411.482 casos oficiais de infecção pelo Coronavírus, segundo dados coletados pela *Johns Hopkins University*, sendo reportados, ainda, 6.309.806 óbitos em decorrência da doença. No Brasil, os números de infectados são de 31.456.865, com 668.110<sup>3</sup> óbitos-Como se vê, a altíssima taxa de transmissão do Coronavírus, associado ao seu poder de letalidade, são fatores que não podem ser desconsiderados.

Não são todas as doenças que podem ser alçadas ao patamar de pandemia. Mesmo o fato de uma doença com potencial de acarretar milhões de mortes no mundo todo não será considerada pandêmica se não tiver as características de ser infecciosa e contagiosa. Por conta disso, o câncer, que ceifa a vida de milhões de pessoas em todo o globo anualmente, não é considerado pandêmico pelo fato de não ser contagioso.

A OMS tem uma certa flexibilidade para caracterizar uma doença como pandemia, mas, em linhas gerais, ela se baseia em 3 critérios: 1º) Aparecimento de uma nova doença; 2º) que se disseminou para vários países; 3º) que seja infecciosa, com transmissão por contágio entre os seres-humanos. Na história há outros casos de pandemia, como a AIDS, a tuberculose, a gripe espanhola etc. O principal destaque do Coronavírus é o, contudo, alto índice de transmissibilidade entre os seres-humanos.

Em vista disso, medidas protetivas para se evitar o contágio foram propostas pela OMS, tais como o distanciamento social entre as pessoas. Logicamente que

---

3 MEDICINE, Johns Hopkins University &. COVID-19 dashboard by the Center for Systems and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em: 13 jun. 2022.

suas diretrizes não são vinculantes para os Estados membros, já que estes ainda detêm sua soberania para definir quais medidas adotar dentro de seu território.

Tecidas essas linhas gerais sobre o Coronavírus, torna-se possível adentrar no tema para verificar se especificamente nosso direito posto permite a adoção de medidas restritivas com vistas à proteção da saúde da coletividade e como seria possível se instar o Estado a adotar tais medidas.

### 3. É possível impor medidas restritivas para se PROTEGER A SAÚDE PÚBLICA NO COMBATE AO CORONAVÍRUS?

A proteção da saúde é um postulado que decorre diretamente do direito à vida. Não é preciso escrever muitas linhas para se chegar à conclusão de que o direito à vida é um dos pilares fundamentais de qualquer sistema jurídico. Ao lado do direito à vida, outros princípios podem ser erigidos à categoria de fundamentalidade de um sistema jurídico, como sói acontecer com o direito à liberdade.

A liberdade tem várias facetas, sendo a de locomoção uma das mais basilares noções desse direito. Não é demais dizer, portanto, que o direito à locomoção é um dos postulados básicos dos direitos liberais, que decorre diretamente da própria liberdade, valor fundamental para todo ser humano.

Destarte, no campo filosófico, quando se analisa a questão de medidas restritivas à locomoção para proteção à saúde pública, o que está em jogo, em verdade, é um aparente conflito entre dois pilares de um Estado de Direito: vida *versus* liberdade.

Por conseguinte, não é possível se extrair uma única resposta para esse dilema, ou uma regra geral que se amolde a todos os casos. A solução aqui é pela aplicação do método da ponderação de interesses, ou do modelo de sopesamento, como tratado por Robert Alexy<sup>4</sup>. Por esse método, deve-se analisar o caso concreto para se analisar qual interesse sobressairia numa situação específica, sem que sua preponderância anulasse ou subjugasse o outro.

Como estamos num período de pandemia, com um vírus altamente contagioso e uma dose de letalidade considerável, logicamente parece razoável haver restrições na liberdade de locomoção para se prestigiar, em alguma medida, o direito à vida

---

4 ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 163-179.

das pessoas. Não é que o direito à locomoção deva ser anulado frente ao direito à vida em todas as situações nesse período de pandemia. Levada às raias do absurdo desse pensamento, ele acabaria por impedir que os próprios enfermos se locomovessem até os hospitais para se tratarem e se curarem, lesionando, por conseguinte, seu próprio direito à vida.

Portanto, é preciso compatibilizar o direito à vida e a proteção da saúde coletiva com a liberdade, em especial a liberdade de locomoção. Um princípio não poderá anular o outro, mas devem conviver, sendo, no entanto, possível a imposição de medidas de restrições a um dos princípios exatamente para poder se harmonizar essa convivência.

Então, no campo filosófico, nos parece plenamente possível impor medidas de restrição ao direito de locomoção, visando proteger a saúde e o direito à vida da coletividade. Firmada a orientação no âmbito filosófico, passemos a analisar a possibilidade de medidas restritivas dentro da dogmática, em análise do direito positivo brasileiro.

Toda democracia que se preze tem como valor fundamental o direito à locomoção de seu povo. Com a nossa não é diferente, já que este direito está protegido constitucionalmente, inserido no Título II de nossa Constituição, que versa sobre os Direitos e Garantias Fundamentais o direito à locomoção previsto no inciso XV, do art. 5º. É a letra desse dispositivo: “XV – é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, *nos termos da lei*, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens.”<sup>5</sup> Esse dispositivo constitucional trata a liberdade de locomoção de forma ampla, referindo-se não apenas à liberdade de locomoção interna, ou melhor, dentro do território nacional, mas também da liberdade de entrar, sair ou permanecer em nosso país. Segundo a interpretação que prevalece, são titulares desse direito não apenas os brasileiros (natos ou naturalizados), mas também os estrangeiros, pouco importando se residentes ou não residentes.<sup>6</sup> Não obstante a essencialidade da liberdade de locomoção para o ser humano, à evidência, não se trata de um direito absoluto ou ilimitado, assim como todo e qualquer direito.

---

5 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil [1988]** (grifo nosso). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 mai. 2022.

6 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. J.J.Gomes Canotilho (et al.). São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p. 303.

A primeira limitação que decorre do próprio dispositivo constitucional é: “[...] em tempo de paz [...]”. Numa interpretação literal, *a contrario sensu*, em tempo de guerra não teria aplicação essa ampla liberdade, até porque haveria necessidade de se limitar a entrada e permanência de estrangeiros em nosso país. Por conseguinte, essa ampla liberdade, na literalidade do dispositivo, encontra sua máxima efetividade em períodos de paz.

Além dos períodos de guerra, numa interpretação sistemática, com a decretação de Estado de Sítio também é possível se impor restrições ao direito de locomoção.<sup>7</sup> A par da não aplicação desse dispositivo em tempo de guerra e a possibilidade de limitação com a decretação do Estado de Sítio, há que se constatar que mesmo em períodos de paz e de normalidade constitucional esse dispositivo também não é absoluto ou ilimitado como, aliás, acontece com todos os Direitos Humanos. Então, mesmo em época de paz e de normalidade constitucional, o direito à locomoção poderá ser limitado. E o próprio dispositivo possibilita expressamente essa limitação, desde que ela ocorra “nos termos da lei”, leis poderão impor limitação ao direito de locomoção, consoante a literalidade do permissivo constitucional.

O direito à locomoção em época de paz e dentro da normalidade constitucional é um direito de eficácia imediata, uma norma plena, sem qualquer necessidade de norma infraconstitucional para autorizar a locomoção. Todavia, poderá a lei restringi-la, ainda que não precise autorizá-la, já que o dispositivo constitucional o faz. O que a lei pode fazer é conter o alcance da norma constitucional.

Tem razão o Ministro Alexandre de Moraes quando diz que o art. 5º, XV,

trata-se de norma constitucional de eficácia contida, cuja lei ordinária pode delimitar a amplitude, por meio de requisitos de forma e fundo, nunca, obviamente, de previsões arbitrárias. Assim, poderá o legislador ordinário estabelecer restrições referentes ao ingresso, saída, circulação interna de pessoas e patrimônio.<sup>8</sup>

7 BRASIL, op. cit.

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

I – obrigação de permanência em localidade determinada;

II – detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns;

8 MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos art. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 155.

De fato, esse dispositivo é norma constitucional de eficácia contida na primorosa classificação elaborada pelo professor José Afonso da Silva.

Em sua clássica obra sobre a aplicabilidade das normas constitucionais<sup>9</sup>, José Afonso inovou ao demonstrar que todas as normas constitucionais têm eficácia, inclusive as normas que carregam consigo alto teor principiológico ou valorativo, superando-se, assim, o critério norte-americano das normas *self-executing* e *not self-executing*, que defendia a existência de normas sem eficácia jurídica se não fossem regulamentadas por normas infraconstitucionais.

A classificação das normas constitucionais adotada pelo professor José Afonso da Silva foi inovadora e serviu para trazer luzes a vários dilemas constitucionais. Para esse exímio constitucionalista, toda norma constitucional tem eficácia jurídica. A diferença estaria na extensão dessa eficácia.

Sua classificação segue 3 eixos: a) normas constitucionais de eficácia plena; b) normas constitucionais de eficácia contida; c) normas constitucionais de eficácia limitada. Para ele, as normas constitucionais de eficácia contida, como pode ser classificado o art. 5º, XV,

são aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos à determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nelas enunciados.<sup>10</sup>

Por conseguinte, seguindo essas lições, é possível se depreender que as leis infraconstitucionais podem impor restrições ao direito de locomoção.

Já existem várias leis que impõem algum tipo de restrição ao direito de locomoção, como as leis que regulam o tráfego, que cobram pedágios etc.

Especificamente em relação à defesa da saúde pública para combater a pandemia causada pela Coronavírus, para que limitações ao direito de locomoção fosse legítimo e constitucional, foi necessária a aprovação de legislação correlata. Essa lei já existe. É a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que foi posteriormente alterada pela Medida Provisória n. 926 de 2020.

---

9 SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

10 *Ibid.*, p. 116.

Essa lei tem natureza de lei nacional, já que válida para todos os entes federados, e não apenas à União. A lei prevê logo no art. 1º seu objeto:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

§ 1º As medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade<sup>11</sup>.

Seguindo a diretriz de combate à pandemia, essa lei permite a adoção de uma série de medidas restritivas da liberdade de locomoção, desde o isolamento, a quarentena, à entrada e saída do país, a locomoção interestadual e até mesmo intermunicipal etc., todas medidas expressamente previstas no art. 3º<sup>12</sup>.

---

11 BRASIL. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2020, página 1.

12 Ibidem.

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;

III – determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019, de 2020)

IV – estudo ou investigação epidemiológica;

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

VI – restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;

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; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

Para os dispostos nessa lei, o art. 2º define isolamento e quarentena nos seguintes termos:

I – isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II – quarentena: restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.<sup>13</sup>

Há outros dispositivos restritivos nessa lei, não apenas ao direito de locomoção, como também ao direito de propriedade. Por amor à brevidade e para não ficarmos reproduzindo texto de lei, remetemos o leitor à leitura dessa novel legislação. O que nos importa para o deslinde da questão é nos cientificarmos de que há legislação que possibilita a adoção de limites ao direito de locomoção, atendendo, assim, o requisito do art. 5º, XV, da CF.

Não obstante a existência dessa legislação, cumpre salientar que, mesmo que não existisse qualquer lei tratando do tema, a questão da restrição do direito à locomoção ainda seria válida, haja vista que estaria em causa o princípio da proteção da saúde. A saúde, além de ser um direito social categorizado como tal pelo art. 6º da CF, guarda toda uma proteção constitucional na Seção II, do Título VIII, do mesmo documento, com previsão nos arts. 196 a 200.

Nessa toada, teríamos, então, dois valores constitucionais em conflitos: o direito à locomoção e a proteção da saúde. O enfrentamento dessa dialética teria de ser feito dentro da técnica da ponderação de interesses, em que se analisaria conjuntamente os dois valores em conflito, podendo depreender daí qual o valor teria preponderância no caso concreto, mas sem que um anule o outro.

No caso, em vista da urgência e do alto índice de contágio e letalidade da doença, temos que ponderaria nessa situação fática a proteção da saúde, podendo-se impor limites ao direito de locomoção, mas sem anular por completo o direito de ir e vir das pessoas.

Chegamos ao ponto de podermos responder objetivamente a primeira questão: é possível impor medidas restritivas para se proteger a saúde pública no combate ao

---

13 Ibid., artigo 2º.

Coronavírus? Sim, é possível, com base no art. 5º, XV, da CF, que é norma constitucional de eficácia contida, cuja contenção foi prevista em nível infraconstitucional pela Lei n. 13.979/2020, no caso específico do Coronavírus. Caso não existisse essa lei ou ela fosse revogada, ainda sim poderiam ser impostas limitações com base na proteção da saúde, que também tem acento constitucional nos art. 196 a 200 da CF.

Não é objetivo nosso adentrar no mérito para analisar se a lei é boa ou ruim, se é justa ou não. Nem mesmo entraremos no mérito da constitucionalidade do conteúdo dessa lei ou de seus dispositivos, pois essa análise já foi feita pelo STF em recente decisão liminar de Ação Direta de Inconstitucionalidade que trataremos ao final deste artigo. Nosso objetivo aqui é formal. É verificar se foi atendido o requisito constitucional para permissão de restrições à liberdade de locomoção, o que, a nosso sentir, foi satisfatório como pudemos expor acima.

Respondida a 1ª questão, podemos passar para a 2ª.

#### **4. DE QUAL ENTE FEDERADO É A COMPETÊNCIA PARA SE DEFINIR ESSAS MEDIDAS RESTRITIVAS E IMPLEMENTÁ-LAS?**

Como dito na introdução, todos os entes federados têm autonomia. No caso do Brasil, em que os Municípios foram alçados à categoria de entes federados, também estes têm sua independência prevista constitucionalmente.

É axial salientar que uma das marcas diferenciadoras de nosso modelo federativo para com as demais federações existentes no mundo é o fato do Brasil ter incluído os Municípios no rol de entes federados, ao lado dos Estados-membros e da União.

Essa peculiaridade de nossa federação acarreta uma dificuldade ainda maior na análise do tema, já que a divisão de poder não se daria apenas em dois níveis (União e Estados-membros) como sói acontecer nas demais federações, mas com um nível de poder a mais. Aqui, portanto, temos 3 níveis de poder e esferas de competências.

Assim, por conta do modelo federativo adotado no Brasil, tanto a União como Estados e Municípios gozam de autonomia, palavra oriunda do grego, que significa “própria norma”, isto é, governar a si próprio, com suas próprias regras. Modernamente, autonomia não significa apenas normas próprias, mas envolve, em suma, 3 competências:

- 1) auto-organização: criação suas próprias normas, regulamentação de suas próprias competências, criação de seus próprios órgãos e capacidade de se estruturar juridicamente;
- 2) autogoverno: governo próprio, com criação de um Poder Executivo e Poder Legislativo próprios;
- 3) autoadministração: administrar a si próprio, sem hierarquia, com quadro de servidores próprios, receitas próprias e patrimônio próprio.

Visando estruturar juridicamente os entes federados de competências próprias, a Constituição prevê um título específico para o tema: Título III – Da Organização do Estado, com 25 artigos (do artigo 18 ao 43). Nesse Título, além da estruturação jurídica de cada ente federado, estipula-se competências tanto materiais quanto legislativas.

As competências materiais ou administrativas são aquelas concebidas para disporem sobre assuntos político-administrativos. São campos de atuação político-administrativa de cada ente federado. Preveem uma ação, um fazer, iniciando-se por verbos. Competências legislativas são aquelas que credenciam as entidades federadas a elaborarem suas leis sobre matérias que lhe sejam atribuídas, para disporem sobre o seu próprio direito, através do seu Poder Legislativo para tanto organizado. São campos de atuação para edição de normas<sup>14</sup>.

O modelo de repartição de competências entabulado pelo nosso constituinte é um modelo complexo, adotando no texto competências privativas ou específicas para determinados entes federados e competências concorrentes ou comuns, em que vários entes federados podem utilizá-las conjuntamente.

Um princípio que deve ser levado em conta ao tratarmos da repartição constitucional de competências é o princípio da predominância dos interesses. Não é exclusividade, e sim predominância, já que nossa CF adotou um modelo de federalismo cooperativo. Para a União, há uma preponderância nos assuntos de interesse geral; para os Estados-membros a preponderância se situa no interesse regional; para os Municípios o interesse é local<sup>15</sup>.

---

14 CUNHA JÚNIOR, Direly da. *Curso de direito constitucional*. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 807.

15 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9 ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 886.

Na esteira do princípio da predominância de interesses, o método utilizado pela CF/88, de repartição de competências, pode ser entendido dentro de alguns padrões:

- 1) fixação de competências expressas e taxativas para a União – exclusivas, privativas, comum ou concorrente (art. 21 a 24);
- 2) adoção de competência residual, comum e concorrente para o Estado (art. 25, 23 e 24);
- 3) estipulação de competências enumeradas, de interesse local, suplementar e comum para os Municípios (art. 30 e 23);
- 4) competência cumulativa para o Distrito Federal (DF) (art. 32).

Conhecendo-se essas premissas, podemos passar a analisar a repartição de competências para o tema em pauta.

O tema da saúde pública é tratado tanto como competência material como competência legislativa. É prevista materialmente como competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal no art. 23, II, da CF<sup>16</sup>.

Como competência material, compete tanto à União quanto aos Estados, Municípios e Distrito Federal adotarem medidas efetivas e concretas para a proteção da saúde pública. Há uma responsabilidade de todos os entes federados para as matérias consagradas no art. 23, em especial para a saúde pública no inciso II.

Consoante nos ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida:

No art. 23 demarcou-se a área das atribuições materiais ou de execução exercitáveis, em parceria por todos os integrantes da Federação, convocados para uma ação conjunta e permanente, com vistas ao entendimento de objetivos de interesse público, de elevado alcance social, a demandar uma soma de esforços.<sup>17</sup>

O Supremo Tribunal Federal já tem jurisprudência consolidada enfatizando a responsabilidade solidária de todos os entes federados nas questões de saúde pública. Veja o entendimento firmado no julgamento do Tema 793:

---

16 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil [1988], art. 23, II.

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;

17 CANOTILHO, Comentários à Constituição do Brasil, p. 747.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente.<sup>18</sup>

Então, quanto à competência material, ou seja, o dever de agir, não resta dúvidas de que nenhum dos entes federados podem se escusar do seu dever de proteção da saúde pública, haja vista que ele foi imposto para todos os entes públicos conjuntamente.

No que se refere à competência legislativa, a questão é um pouco mais intrincada. O art. 24, XII prevê que: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: XII – previdência social, proteção e defesa da saúde<sup>19</sup>.”

Todavia, a competência legislativa não permite que todos os entes atuem indiscriminadamente. Há uma esfera de atuação prevista nos parágrafos do art. 24.

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

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

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

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.<sup>20</sup>

Nos termos dos parágrafos retrocitados, a competência da União restringe-se às normas gerais, cabendo aos Estados-membros suplementar a legislação federal e legislar de forma mais concreta dentro do seu território.

---

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário n. 855.178**. Constitucional e Administrativo. Embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Desenvolvimento do precedente. Possibilidade. Responsabilidade de solidária nas demandas prestacionais na área da saúde. Desprovisionamento dos embargos de declaração. Embargante: União. Embargado: Maria Augusta da Cruz Santos. Plenário virtual. Relator: Min. Luiz Fux, data do julgamento: 5 de mar. 2015, data da publicação: 16 de mar. De 2015, DJE, ata n. 15/2015. Tema 793).

19 BRASIL, **Constituição Federal do Brasil [1988]**.

20 *Ibidem*.

Sobre esse conflito, em matéria correlata de competência concorrente, já decidiu o STF:

Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na LC 80/1994), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política.<sup>21</sup>

Certamente, o grande dificultador nesse tema será definir até que ponto uma norma deixará de ser geral, deixando, assim, de ser competência da União para ser competência dos Estados-membros. Esse alerta já havia sido antecipado pela Fernanda Dias Menezes de Almeida:

Como é típico da repartição de competências legislativas concorrentes não cumulativas, à União é dado estabelecer apenas normas gerais em relação às matérias subsumidas nesta modalidade de competências. Assim, afora, é óbvio, a edição de normas específicas dirigidas a sua própria órbita de atuação administrativa, não pode a União ditar normas com esse perfil para os demais centros de poder na Federação, sob pena de incidir em inconstitucionalidade.

O problema maior que se coloca, no entanto, é o da formulação de um conceito de normas gerais que permita, na prática, reconhecê-las desde logo e distingui-las das normas específicas com razoável segurança. E a dificuldade resulta de haver sempre uma certa dose de subjetivismo na identificação do seja geral e do que seja particularização do geral.

Bem por isso é que, na doutrina, encontram-se conceituações para todos os gostos, algumas tentando caracterizar normas gerais para enunciação de seus elementos constitutivos, outros procurando caracterizá-las negativamente, isto é, dizendo o que não são ou não podem conter.

Tentando sintetizar o essencial, pode-se afirmar que normas gerais são as que ficam no estabelecimento de princípios, diretrizes, bases, a serem pormenorizados, de-

---

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.903**. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadesp). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello, data do julgamento: 01 dez. 2015, data da publicação: 19 nov. 2008, DJE n. 177, divulgado em 18 set. 2008.

talhados, esmiuçados, pelos titulares da competência legislativa suplementar, nos termos postos pela Constituição.<sup>22</sup>

O que se extrai, tanto da doutrina quanto da jurisprudência firmada pelo STF, é que nas matérias arroladas no art. 24, entre as quais se encontra o tema da saúde pública, objeto desse artigo, a competência da União é editar normas gerais, cabendo aos Estados-membros editarem as normas suplementares e mais concretas de efetivação dessa proteção.

No caso específico do Coronavírus, portanto, cabe à União fazer as normas gerais, o que foi feito pela Lei n. 13.979/2020. Fica para os Estados-membros a competência de suplementar essa legislação e especificá-la dentro de seu território.

Cumprido salientar que, caso se identifique na Lei n. 13.979/2020 algum dispositivo que transpasse o caráter de norma geral para adotar um paradigma mais específico, esse dispositivo terá de ser reputado como inconstitucional, haja vista a violação que incorrerá do parágrafo 1º, do artigo 24.

Então, pela diretriz firmada pela Constituição, o responsável mais direto pela normatização para proteção da saúde pública, no caso, estabelecer medidas de combate ao Coronavírus são os Estados-membros. Cabe à União, logicamente, uma parcela de responsabilidade para adoção de normas gerais. Uma vez editada essa norma geral, os atos normativos mais concretos de combate ao Coronavírus ficam sob competência dos Estados-membros, cabendo à União uma atividade de coordenação.

A questão que surge e deve ser enfrentada é em relação aos Municípios: não têm os Municípios responsabilidades ou competências no combate ao Coronavírus? Logicamente que sim, e é disso que passaremos a tratar.

Os Municípios não foram elencados no art. 24 como detentores de competências legislativas concorrentes. Em face da importância das matérias elencadas nesse dispositivo, não seria crível imaginar que a Constituição eximiria os Municípios de qualquer responsabilidade. E, de fato, os Municípios não foram eximidos de responsabilidade na adoção de medidas legislativas protetivas da saúde. Prevê o art. 30, II, da CF que: “Compete aos Municípios: II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”. Nesta senda, compete aos municípios suplementar, adicionar, acrescentar, aumentar a proteção da saúde pública previstas nas legislações federais e estaduais. Portanto, têm os Municípios o dever de cumprir a norma geral

---

22 CANOTILHO, Comentários à Constituição do Brasil, p. 756.

federal e as legislações suplementares do Estado em que se situa, podendo complementar, ou seja, aumentar essa proteção no combate ao Coronavírus, não podendo retroceder às diretrizes estaduais, mesmo que dentro de seu território. Devem os Municípios, assim, observarem as normativas estaduais, complementando-as, se o caso, para observância dentro de seu território.

É bom deixar claro que a literalidade do dispositivo não permite que o Município retroceda nas diretrizes firmadas pelo Estado. A Constituição é clara nesse sentido ao se valer da palavra “suplementar”, que significa complementar, adicionar, isto é, aumentar a proteção, e não a diminuir. Bernardo Gonçalves Fernandes bem desenvolve essa tônica referente às competências municipais:

E os Municípios não teriam competência concorrente legislativa? Ou seja, os Municípios não teriam competência suplementar?

Sim, os Municípios têm competência suplementar, à luz do art. 30, II, da CR/88. Assim sendo, eles poderão suplementar a legislação estadual e federal. Porém, quais as matérias o Município terá competência para legislar?

Certo é que os Municípios não podem complementar, em regra, as matérias do art. 22 da CR/88, pois são de competência privativa da União (não tendo concorrência com os outros entes), a não ser que o inciso do art. 22 deixe expresso que a União irá traçar apenas diretrizes gerais [...]. Assim sendo, a resposta sobre quais matérias poderão ser objeto de competência suplementar pelos Municípios está no próprio art. 30, II, que determina que o Município poderá suplementar “no que couber” as legislações federais e estaduais. Porém, o sentido deve ser aquele que entende que o “no que couber” significa que: a) matérias que envolvam assuntos de interesse local; e b) matérias que envolvam o art. 23 (competências administrativas comuns, pois o município também administra) e o art. 24 (competência legislativas concorrentes), da CR/88. Aqui, é importante registrar que no caso do art. 24 existem matérias que não há interesse local, como nas matérias, em nosso entendimento, de cunho processual (art. 24, IV e XI) e ele não deve legislar sobre. Porém, a regra (tirando as exceções) é que o município legisle sobre matérias do art. 24 complementando a legislação federal e estadual no que couber.<sup>23</sup>

No que tange ao Distrito-Federal, pouco há a se falar, haja vista que a Constituição prescreveu a este ente federado as mesmas competências dos Estados-membros e dos Municípios (parágrafo 1º do art. 32<sup>24</sup>). Então, tudo o que se disse para os Estados-membros e para os Municípios aplicar-se-á ao Distrito Federal.

23 FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*, p. 924.

24 BRASIL, *Constituição Federal do Brasil [1988]*, par. 1º do art. 32.

Art. 32[...]

Feitas todas essas ponderações, podemos, agora, responder de forma direta a 2ª questão a que nos propusemos: de qual ente federado é a competência para se definir as medidas restritivas e implementá-las para combate ao Coronavírus?

A proteção da saúde pública, abrangendo o combate ao COVID-19, é de competência de todos os entes federados, cada um com sua esfera de competência, limitada por esta. As normas gerais devem ser editadas pela União, cabendo aos Estado-membros suplementá-las e especificá-las, podendo os Municípios suplementarem toda essa legislação para melhor combate ao Coronavírus dentro do seu território, observando as regras tanto da União quanto do Estado a que esteja localizado. Promulgada e publicada toda essa legislação, todos os entes federados têm responsabilidade solidária para empreenderem medidas administrativas para cumprimento dessas normas.

## **5. POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF):**

Várias ações judiciais que têm como tema de fundo o Coronavírus tramitam no Poder Judiciário. Algumas ações já chegaram, inclusive, ao Supremo Tribunal Federal (STF), tanto pelo controle concentrado como pela via difuso.

No que se refere mais intimamente às temática desse artigo, que estuda a possibilidade de restrições à liberdade de locomoção, destacamos: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamenta (ADPF 672), e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI): ADI 6341 e a ADI 6343.

### **a) ADPF 672:**

A ADPF 672 foi proposta em 1 de abril de 2020, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, alegando que o Presidente da República praticou ações irresponsáveis e contrárias às orientações da Organização Mundial de Saúde e do próprio Ministério da Saúde, que indicavam o distanciamento social como instrumento de prevenção e contenção da pandemia do novo coronavírus.

Argumentou o requerente que Governadores e Prefeitos que praticam medidas de contenção e enfrentamento da pandemia – com fundamento na Lei n. 13.979/2020, art. 23, II e art. 24, XII da Constituição de República -, como sus-

---

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

pensão de aulas, recomendação de adoção de trabalho remoto, fechamento de shoppings, comércios e parques, interrupção de atividades culturais e recreativas foram criticados e censurados pelo Presidente da República que, dessa forma, violou os preceitos fundamentais do direito à vida (art. 5º, caput, da CF), do direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196 da CF), o princípio federativo (art. 1º, caput, da CF) e a independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).

Em 8 de abril de 2020, o Ministro Alexandre de Moraes (Relator) asseverou que “na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo<sup>25</sup>”, faz-se mister a otimização do federalismo cooperativo.

Decidiu o Ministro Alexandre de Moraes que as medidas tomadas pelos Governadores e Prefeitos "quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração" devem ser respeitadas pois

Em relação à saúde e assistência pública, inclusive no tocante à organização do abastecimento alimentar, a Constituição Federal consagra, nos termos dos incisos II e IX, do artigo 23, a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Igualmente nos termos do artigo 24, XII [...] prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II [...].

Concluiu o Relator pela concessão parcial da medida cautelar determinando

[...] 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, RECONHECENDO 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

---

25 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 672**. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). Respeito ao federalismo. Lei federal n. 13.979/2020. Medidas sanitárias de contenção à disseminação do vírus. Isolamento social. Proteção à saúde, segurança sanitária e epidemiológica. Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). Competências dos estados para implementação das medidas previstas em lei federal. Arguição julgada parcialmente procedente. Reqte. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB. Intdo. Presidente da República. Voto do Relator, Relator: Min; Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 08 abr. 2020, p. 05. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>

culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA 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.<sup>26</sup>

Essa ADPF já foi julgada definitivamente, com trânsito em julgado em 10 de novembro de 2020, sendo ementada nos seguintes termos:

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a existência de precedentes da CORTE quanto à matéria de fundo e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. 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, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), permitindo aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos

26 BRASIL, *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 672*, p.10. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente.<sup>27</sup>

#### b) ADI 6341:

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) foi o autor da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), com pedido de liminar, para que fosse reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Federal n. 13.979/2020, com redação da MP n. 926/2020, sob o argumento de alguns dos dispositivos descerem do caráter de norma geral para regularem situações específicas ou pretenderem regular situações específicas como a prevista no parágrafo 9º do art. 3º, que delegaria a Decreto Federal a atribuição de definir quais seriam as atividades essenciais, usurpando, assim, parcela da autonomia dos demais entes da Federação.

O Ministro Marco Aurélio, relator do processo, deferiu a liminar em 24 de março de 2020, exatamente para resguardar a autonomia dos Estados-membros e Municípios, consignando que dispositivos da normativa federal estava extrapolando os limites de norma geral, afrontando, assim, a repartição de competência que lhe foi outorgada pela Constituição. A decisão foi proferida nos seguintes termos:

[...] 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

---

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 672.** Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). Respeito ao federalismo. Lei federal n. 13.979/2020. Medidas sanitárias de contenção à disseminação do vírus. Isolamento social. Proteção à saúde, segurança sanitária e epidemiológica. Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). Competências dos estados para implementação das medidas previstas em lei federal. Arguição julgada parcialmente procedente. Repte. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intdo. Presidente da República. Plenário, Relator: Min; Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 13 out. 2020. Data da publicação: 29 out. 2020, ata n. 184/2020, DJE n. 260, divulgado em 28 out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>

peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória n. 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal n. 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente.<sup>28</sup>

O Ministro relator submeteu sua decisão liminar ao Plenário do STF, que a referendou por maioria em 15 de abril de 2020. Até a data em que escrevemos este artigo, o acórdão ainda não foi publicado, em que pese já constar no site do STF a certidão de julgamento. Não obstante, no mesmo dia foi publicado no site do STF notícia informando o julgamento ocorrido.

Veja-se que, pelo teor da notícia publicada, não há novidades no julgamento do STF, o qual não inovou durante este, como querem apregoar alguns. O STF simplesmente fez a leitura da Constituição, nos termos em que apontamos neste artigo, mantendo-se íntegra sua orientação firmada ao longo do tempo em casos desse jaez.

A posição do STF adotada na ADI 6341 é a posição já consagrada pela doutrina e firmada, em linhas gerais, pela própria jurisprudência do Tribunal.

Eis a íntegra da notícia:

**STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19**

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, 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. A decisão foi tomada nesta quarta-feira (15), em sessão realizada por videoconferência, no referendo da medida cautelar deferida em março pelo ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341.

A maioria dos ministros aderiu à proposta 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

---

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341**. Lei n. 13.979. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Plenário, Relator: Min. Marco Aurélio, Redator: Min. Edson Fachin, data do julgamento: 15 abr. 2020, data da publicação: 13 nov. 2020, DJe-271, data da divulgação: 12 nov. 2020, p. 4. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>.

tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes. No seu entendimento, a possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação dos poderes. Ficaram vencidos, neste ponto, o relator e o ministro Dias Toffoli, que entenderam que a liminar, nos termos em que foi deferida, era suficiente.

### **Polícia sanitária**

O Partido Democrático Trabalhista (PDT), autor da ação, argumentava que a redistribuição de poderes de polícia sanitária introduzida pela MP 926/2020 na Lei Federal 13.979/2020 interferiu no regime de cooperação entre os entes federativos, pois confiou à União as prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção, de serviços públicos e atividades essenciais e de circulação.

### **Competência concorrente**

Em seu voto, o ministro Marco Aurélio reafirmou seu entendimento de que não há na norma transgressão a preceito da Constituição Federal. Para o ministro, a MP não afasta os atos a serem praticados pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, que têm competência concorrente para legislar sobre saúde pública (artigo 23, inciso II, da Constituição). A seu ver, a norma apenas trata das atribuições das autoridades em relação às medidas a serem implementadas em razão da pandemia.

O relator ressaltou ainda que a medida provisória, diante da urgência e da necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar os efeitos da chegada da pandemia ao Brasil e que o Governo Federal, ao editá-la, atuou a tempo e modo, diante da urgência e da necessidade de uma disciplina de abrangência nacional sobre a matéria.<sup>29</sup>

No julgamento, foi abordada a gravidade da atitude do Governo Federal de tentar impedir que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, concretizassem as medidas necessárias para o enfrentamento da pandemia. Ressaltou-se que a Lei n. 13.979/2020 sobreveio da competência própria da União para legislar sobre aspectos gerais e medidas possíveis para o combate ao Coronavírus. Entrementes, isso não afastaria a necessidade de se resguardar a competência concorrente dos demais entes federativos na tomada de providências normativas e administrativas, no exercício de suas autonomias, na execução dos serviços de saúde<sup>30</sup>.

29 STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 15 abril 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 13 jun. 2022.

30 Ministro Alexandre de Moraes: “Obviamente que a competência comum administrativa não significa que todos podem fazer tudo. Isso gera bagunça. Significa que a partir da predominância do interesse,

c) ADI 6343:

A ADI 6343, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, distribuída por prevenção da ADI 6341 ao Ministro Marco Aurélio, também questiona a Medida Provisória n. 926, na peculiar situação de transporte intermunicipal e interestadual, determinando que qualquer restrição somente poderia ser imposta mediante recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Segundo a ADI, a imposição dessa condicionante, delegando a uma autarquia federal a definição de casos em que seria recomendado a imposição de restrições aos transportes violaria a autonomia dos entes federados, em especial dos Estados-membros, de regulamentar exatamente o transporte intermunicipal.

Em que pese o pedido de medida cautelar no bojo da ADI, o Ministro Marco Aurélio indeferiu a liminar, submetendo a questão ao Plenário, que concedeu parcialmente a cautelar para, em resumo, excluir Estados-membros e Municípios da necessidade de autorização ou observância de condições de entes federais<sup>31</sup>.

Não obstante a decisão não tenha ainda sido publicada até a data do envio deste artigo, a notícia do julgamento já consta no site do STF:

**STF conclui julgamento de MPs que regulamentam competência para impor restrições durante pandemia.**

---

a União deve editar normas de interesse nacional, os estados, regional e os municípios visando o seu interesse local. Não é possível que ao mesmo tempo a União queira ter monopólio da condução normativa da pandemia sobre estados e municípios. Isso não é razoável. Como não é possível que os municípios queiram se tornar repúblicas autônomas dentro do Brasil."

Ministro Gilmar Mendes: "[...] há duas lealdades que precisam ser explicitadas. Os órgãos constitucionais têm que atuar de forma leal e fiel ao texto constitucional. Além disso, eles devem reciprocamente lealdade federativa. O Presidente da República não pode atropelar competências federativas, assim como os Estados e Municípios não podem atropelar as competências da União. [...] É preciso entender nesse sentido de que há um dever recíproco de respeito e coordenação no exercício dessas competências federativas". (BRASIL. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341, p. 3 - 4).

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). As regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (arts. 1º e 18 da cf). Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, ii, 24, xii, e 25, § 1º, da cf). Cautelar parcialmente concedida. Repte.(s) :Rede Sustentabilidade. Intdo.( a/s) : Presidente Da República. Intdo.(a/s) : Congresso Nacional. Plenário. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Redator(a) do acórdão: Min. Alexandre de Moraes, data do julgamento: 06 mai. 2020, Ata n. 11, DJE n. 135, data da divulgação: 29 mai. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>.

Plenário decidiu que estados e municípios não precisam de autorização da União para adotar medidas de restrição à locomoção durante pandemia.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão realizada nesta quarta-feira (6), decidiu que estados e municípios, no âmbito de suas competências e em seu território, podem adotar, respectivamente, medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento, quarentena e outras providências. Por maioria de votos, os ministros deferiram medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6343, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, para suspender parcialmente a eficácia de dispositivos das Medidas Provisórias (MPs) 926/2020 e 927/2020.

Segundo a decisão, a União também tem competência para a decretação das mesmas medidas, no âmbito de suas atribuições, quando houver interesse nacional.

Ademais, a Corte decidiu que a adoção de medidas restritivas relativas à locomoção e ao transporte, por qualquer dos entes federativos, deve estar embasada em recomendação técnica fundamentada de órgãos da vigilância sanitária e tem de preservar o transporte de produtos e serviços essenciais, assim definidos nos decretos da autoridade federativa competente.

As MPs alteraram dispositivos da Lei 13.979/2020, que trata das medidas para enfrentamento da pandemia, e impuseram aos entes federados a obrigação de seguir as recomendações dos órgãos federais sobre o tema.

### Dados científicos

Em seu voto-vista, apresentado na retomada do julgamento na sessão de hoje, o presidente do STF, ministro Dias Toffoli, entendeu que devem ser observadas as competências concorrentes e suplementares de estados e municípios para a adoção das medidas. Ele destacou a necessidade de que as providências estatais, em todas as suas esferas, devem se dar por meio de ações coordenadas e planejadas pelos entes e órgãos competentes. Segundo Toffoli, essas medidas devem estar fundadas, necessariamente, em informações e dados científicos, “e não em singelas opiniões pessoais de quem não detém competência ou formação técnica para tanto”.

A fim de evitar eventuais excessos dos entes federados, o presidente propôs que essa exigência fosse explicitada na decisão. O objetivo é resguardar a locomoção dos produtos e dos serviços essenciais e impedir quaisquer embaraços ao trânsito necessário à sua continuidade. “A competência dos estados e municípios, assim como a da União, não lhes conferem carta branca para limitar a circulação de pessoas e mercadorias com base, unicamente, na conveniência e na oportunidade do ato”, afirmou.

A proposta foi encampada pelo ministro Alexandre de Moraes, que havia inaugurado a divergência na sessão de 30/4. Os demais ministros que integram a corrente (Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Celso de Mello, em sua

primeira participação em sessão por videoconferência) também se manifestaram no mesmo sentido.

Ficou vencido o ministro Marco Aurélio, relator, que havia votado pelo indeferimento da cautelar, por entender que, nesse momento de pandemia, deve ser implementada uma política governamental de alcance nacional. Os ministros Edson Fachin e Rosa Weber votaram pelo deferimento parcial da cautelar para que estados, municípios e Distrito Federal possam determinar as medidas sanitárias de isolamento, quarentena, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáveres, desde que amparadas em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.<sup>32</sup>

Conforme se pode verificar a partir desses julgamentos proferidos pelo STF, não houve inovação nos entendimentos que já haviam sido firmados anteriormente, nem uma interpretação ativista que esteja fora do texto constitucional.

A bem da verdade, o STF manteve nesses julgamentos a orientação que já tinha firmado em casos similares anteriores, que envolvia matéria de fundo atinente ao pacto federativo e a saúde pública.

Não obstante, o entendimento firmado pelo STF nos parece ser o mais compatível com o Texto Fundamental, preservando, assim, a autonomia dos entes federados, resguardando a cada um papel de relevância, sem submissão ou hierarquização entre eles.

Entendemos, nesta senda, que o STF trilhou o caminho mais acertado, mantendo a autonomia dos entes federados como um valor vivo, mesmo em época de crise e calamidade pública.

É nesses momentos de anormalidade que as instituições são colocadas à prova. Manter a integridade de valores, princípios e do próprio entendimento, consolidando-o, é muito bem-vindo para não se acarretar novos problemas, que poderiam se prolongar por mais tempo do que a própria crise na saúde pública que estamos vivendo.

## 6. CONCLUSÃO

Nos termos do exposto, é possível apresentar as seguintes conclusões, consoante às problemáticas propostas:

---

32 STF conclui julgamento de MPs que regulamentam competência para impor restrições durante pandemia. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, 6 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816&ori=1>. Acesso em: 13 jun. 2022.

1) O direito à locomoção não é absoluto, como não é nenhum outro direito fundamental. O art. 5º, XV, da CF, que consagra o direito à locomoção, é norma de eficácia contida e, como tal, passível de restrição por meio de lei. Nesses termos, nenhuma inconstitucionalidade há na Lei n. 13.979/2020 que possibilita a adoção de restrições ao direito de locomoção para proteção da saúde pública no que tange ao enfrentamento e controle do contágio pelo Coronavírus. Caso não existisse essa lei ou ela fosse revogada, ainda sim poderiam ser impostas limitações com base na proteção da saúde pública, haja vista que esta também tem acento constitucional nos arts. 196 a 200 da CF.

2) A Constituição Federal prevê uma repartição de competências para adoção de medidas na área da saúde pública, as quais devem ser aplicadas também na questão do enfrentamento ao Coronavírus. Destarte, a responsabilidade pelo combate ao Coronavírus é de todos os entes federados, cada um com sua esfera de competência e limitada por esta. As normas gerais devem ser editadas pela União, cabendo aos Estado-membros suplementá-las, especificá-las e adotar normas mais concretas. Cabe aos Municípios suplementar toda essa legislação para melhor combate ao Coronavírus dentro do seu território, observando as regras tanto da União quanto do Estado a que esteja localizado. Promulgada e publicada toda essa legislação, todos os entes federados têm responsabilidade solidária para empreenderem medidas administrativas para cumprimento dessas normas. Nenhum dos entes federados pode se eximir da responsabilidade no combate a essa doença e, muito menos, se sobrepor às competências dos demais.

3) Com a edição da Lei Federal n. 13.979/20, a União exerceu sua competência normativa geral em matéria de enfrentamento do Coronavírus, cabendo, a partir daí, aos Estados-membros e aos Municípios a adoção de normas mais concretas, podendo eleger as medidas que entenderem mais adequadas – e permitidas pela Lei Federal – dentro do seu território para enfrentamento da Pandemia.

4) O STF já foi acionado para solucionar questões referentes à divisão de competências para adoção de medidas de enfrentamento ao Coronavírus, na ADPF 672, ADI 6341 e ADI 6343, e em todas essas demandas ele manteve o entendimento que já adotava, de forma geral, na proteção da saúde pública, não havendo inovações ou surpresas. Pode o STF reafirmar que a responsabilidade em matéria de saúde pública e, por conseguinte, para o enfrentamento do Coronavírus, é solidária entre os entes federados e concorrente para adoção de normas, sendo que o exercício da competência de um ente dentro de sua esfera de poder não pode tolher o exercício de competência dos demais entes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 mai. 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: Brasília, DF, Seção 1, data da publicação: 7 fev. 2020, página 1.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário n. 855.178**. Constitucional e Administrativo. Embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Desenvolvimento do precedente. Possibilidade. Responsabilidade de solidária nas demandas prestacionais na área da saúde. Desprovimento dos embargos de declaração. Embargante: União. Embargado: Maria Augusta da Cruz Santos. Plenário virtual. Relator: Min. Luiz Fux, data do julgamento: 5 de mar. 2015, data da publicação: 16 de mar. De 2015, DJE, ata n. 15/2015. Tema 793).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341**. Lei n.13.979. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Plenário, Relator: Min. Marco Aurélio, Redator: Min. Edson Fachin, data do julgamento: 15 abr. 2020, data da publicação: 13 nov. 2020, DJE-271, data da divulgação: 12 nov. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.903**. Requerente: Associação Nacional dos Defensores Públicos (Anadesp). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Relator: Min. Celso de Mello, data do julgamento: 01 dez. 2015, data da publicação: 19 nov. 2008, DJE n. 177, divulgado em 18/09/2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental 672**. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). Respeito ao federalismo. Lei federal n. 13.979/2020. Medidas sanitárias de contenção à

disseminação do vírus. Isolamento social. Proteção à saúde, segurança sanitária e epidemiológica. Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, II, 24, XII, e 25, § 1º, da CF). Competências dos estados para implementação das medidas previstas em lei federal. Arguição julgada parcialmente procedente. Reqte. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB. Intdo. Presidente da República. Plenário, Relator: Min; Alexandre de Moraes. Brasília, DF, data de julgamento: 13 out. 2020. Data da publicação: 29 out. 2020, ata nº 184/2020, DJE nº 260, divulgado em 28 out. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754239592>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343**. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). As regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (arts. 1º e 18 da cf). Competências comuns e concorrentes e respeito ao princípio da predominância do interesse (arts. 23, ii, 24, xii, e 25, § 1º, da cf). Cautelar parcialmente concedida. Reqte.(s) : Rede Sustentabilidade. Intdo.( a/s) : Presidente Da República. Intdo. (a/s) : Congresso Nacional. Plenário. Relator(a): Min. Marco Aurélio, Redator(a) do acórdão: Min. Alexandre de Moraes, data do julgamento: 06 mai. 2020, Ata n. 11, DJE n. 135, data da divulgação: 29 mai. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. **Notícias**. Brasília, 15 abril 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?id-Conteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF conclui julgamento de MPs que regulamentam competência para impor restrições durante pandemia. **Notícias**. Brasília, 6 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?id-Conteudo=442816&ori=1>. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. **Notícias**. Brasília, 15 abril 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?id-Conteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 13 jun. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. J.J.Gomes Canotilho (et al.). São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

MEDICINE, Johns Hopkins University &. **COVID-19 Dashboard by the Center of Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)**. Disponível em: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>. Acesso em 13 jun. 2022.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentários aos art. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.