

**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIESP  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**EMANUEL PORTO DA NÓBREGA**

**MEDIDAS DE ISOLAMENTO ADOTADAS CONTRA O COVID-19 NO  
ESTADO DA PARAÍBA E SUA LEGALIDADE**

**CABEDELO - PB**

**2020**

**EMANUEL PORTO DA NÓBREGA**

**MEDIDAS DE ISOLAMENTO ADOTADAS CONTRA O COVID-19 NO  
ESTADO DA PARAÍBA E SUA LEGALIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Coordenação de Curso de Direito do UNIESP  
Centro Universitário, como requisito parcial à  
obtenção de grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor FERNANDO FERREIRA BALTAR NETO

CABEDELO - PB

2020

**EMANUEL PORTO DA NÓBREGA**

**MEDIDAS DE ISOLAMENTO ADOTADAS CONTRA O COVID-19 NO  
ESTADO DA PARAÍBA E SUA LEGALIDADE**

Resultado: \_\_\_\_\_

Cabedelo, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

BANCA EXAMINADORA

---

Professor(a) Orientador(a)

---

Examinador

# MEDIDAS DE ISOLAMENTO ADOTADAS CONTRA O COVID-19 NO ESTADO DA PARAÍBA E SUA LEGALIDADE

Emanuel Porto da Nóbrega\*

Fernando Ferreira Baltar Neto\*\*

**RESUMO:** O artigo visa analisar a legalidade das medidas adotadas pelo estado da Paraíba no combate à propagação do coronavírus. Trata-se de pesquisa de reflexão calcada na visão original do articulista sob apoio da revisão teórica, sob as nuances exploratória e dedutivo-qualitativa. Foi possível concluir que o Direito Fundamental à Saúde se insere no conjunto de previsões constitucionais, sendo, portanto, dever do Estado promover políticas públicas de atenção ao idoso e outras clientelas, considerando as condições de vulnerabilidade reconhecida pela forma da lei e, conseqüente, reconhecendo-se a necessidade de prioridade para esse grupo de pessoas. Neste contexto, a Constituição Federal de outubro de 1988 inovou ao incluir os direitos sociais elencados no artigo 6º entre os direitos fundamentais do cidadão, deixando claro que eles devem ser respeitados e implementados pelo Estado, conferindo-lhes aplicabilidade imediata.

**Palavras-chave:** Coronavírus, Medidas de isolamento, Legalidade, Sanções.

**ABSTRACT:** *This article aims to analyze the legality of the measures adopted by the state of Paraíba to combat the spread of the coronavirus. As for the methodology, it is a reflection research, based, therefore, in the original view of the writer, with support, of the theoretical revision of the milestones under the exploratory and deductive-qualitative, from the survey of scientific publications. It was possible to conclude that the Fundamental Right to Health is part of the set of constitutional provisions, and it is therefore the duty of the State to promote public policies for the care of the elderly and other clients, considering the conditions of vulnerability recognized by the law and, consequently, recognizing there is a need for priority for this group of people. In this context, the Federal Constitution of October 1988 innovated by including the social rights listed in article 6 among the fundamental rights of the citizen, making it clear that they must be respected and implemented by the State, giving them immediate applicability.*

**Key words:** *Coronavirus, Isolation measures, Executive power, State decrees, Freedom of movement, Legality, Sanctions.*

**SUMÁRIO:** 1.Introdução; 2.Fundamentação teórica; 2.1 Contextualização; 2.2 Princípios Constitucionais; 2.2.1 Outros aspectos legais 3.Metodologia; 4.Análise; 4.1 Convalidação das Garantias Constitucionais; 4.2 Outras Relevâncias Jurídicas 5.Considerações finais. Referências. Anexos. Anexo “A”.

1

---

Graduando: Emanuel Porto da Nóbrega (emanuelcnobrega@gmail.com)

Orientador: Professor Fernando Ferreira Baltar Neto. Advogado da União, Coordenador da Consultoria Jurídica da União. Professor de Graduação da UNIESP de Cabedelo, Paraíba.

## 1.INTRODUÇÃO

A organização da Ciência Jurídica tende a aproveitar, em bases históricas difusas e universais, as vias e os valores consuetudinários, por sua vez gerados em face dos processos de consolidação das regras de convivência social que, assim, vão inspirando as transformações no comportamento humano capazes de gerarem padrões civilizacionais harmônicos.

Quando os primeiros sinais em torno da existência do Coronavírus (Covid-19) foram sendo divulgados pela imprensa mundial, no mês de dezembro de 2019, ninguém supunha que pouco mais de dois meses, em março de 2020, aquela notícia se transformasse numa ameaça sanitária que passando a ser classificada pelos cientistas como “Pandemia”, deveria ser encarada sob padrões de enfrentamento mais amplamente cuidadosos.

Atualmente, a partir de outubro corrente (2020) outra mudança vem se insinuando, com a publicação, em bases igualmente científicas, de uma nova classificação, passando a Pandemia a ser considerada como “Sindemia” que, ao ser confirmada como tal, além dos principais impactos jurídicos sobre a saúde dos indivíduos, agora os especialistas estão recomendando que as autoridades governamentais passem a procurar soluções mais amplas, no campo da infra-estrutura do atendimento social, envolvendo atenção às comunidades mais carentes, não somente aos idosos (BARBOZA, 2020).

A apresentação deste artigo científico – intitulado “MEDIDAS DE ISOLAMENTO ADOTADAS CONTRA O COVID-19 NO ESTADO DA PARAÍBA E SUA LEGALIDADE” – parte da constatação de que dentre as providências de cunho administrativo e legal, visando oferecer proteção aos coletivos sociais de cada nação, as autoridades passaram a instituir medidas mais ou menos austeras de isolamento social, para o enfrentamento do Coronavírus (Covid-19).

Algumas destas medidas geraram situações taxadas como 'lockdown', dando a entender à população em geral, em muitos países e também ocorrendo isto no ambiente brasileiro, que as medidas de isolamento possuíam um caráter arbitrário, tirânico, até mesmo ilegal, sobretudo como consequência dos desentendimentos e disputas entre o governo central – com o presidente da República, Jair Messias Bolsonaro garantindo que tudo não passava de uma gripezinha que, portanto não deveria merecer maiores preocupações – e a enorme maioria dos governos estaduais que defendiam a imediata necessidade de medidas de isolamento.

A nível municipal, cada gestor, por sua vez, procurava aquecer ainda mais a polémica administrativa, demonstrar que suas comunidades possuíam características altamente peculiares, que deveriam, assim, ser respeitadas caso a caso, ou para que a economia, os serviços, o comércio e a indústria não sofressem demasiadamente os efeitos de uma paralisia geral decidida de cima para baixo, ou porque talvez fosse possível controlar o avanço e os riscos da Pandemia com medidas de cunho local.

Neste enorme debate que se instalou, o Ministério Público e a Justiça passaram a ser acionados, pelos mais diversos setores da sociedade civil brasileira, para que, por exemplo, fosse decretado o imediato fechamento de escolas, o tardio fechamento dos shopping centers, o bloqueio do trânsito de automóveis entre cidades, a seleção de unidades hospitalares a serem aptas para atender os pacientes acometidos com a nova patologia, etc.

Neste contexto, no âmbito, o então governador da Paraíba, João Azevedo, foi instado a promulgar medidas duras de isolamento social, que por seu ineditismo geraram reações de apoio e de crítica as mais díspares.

O Direito Fundamental à Saúde se insere no conjunto de previsões constitucionais, sendo, portanto, dever do Estado promover políticas públicas de atenção ao idoso, considerando as condições de vulnerabilidade reconhecida pela forma da lei e, conseqüente, reconhecendo-se a necessidade de prioridade para esse grupo de pessoas (BARBOZA, 2020).

Neste contexto, segundo o entendimento de Fialho *et al.* (2019) a Constituição Federal de outubro de 1988 inovou ao incluir os direitos sociais elencados no artigo 6º entre os direitos fundamentais do cidadão, deixando claro que eles devem ser respeitados e implementados pelo Estado, conferindo-lhes aplicabilidade imediata.

Os assuntos em torno da importância da proteção do Idoso voltados à ampla esfera de atuação da Saúde, na busca da aplicação das normas legais e do respeito às tradições e costumes de convivência social, são cada vez mais amplos, em decorrência sobretudo da consolidação dos princípios abrangidos pelos Direitos Humanos que visam garantir o pleno exercício da cidadania e do zelo das liberdades individuais e coletivas.

O coronavírus (covid-19) é uma doença causada por um novo vírus que provoca problemas respiratórios em suas vítimas, com a possibilidade de chegar ao óbito. Os mais afetados por esta doença são os idosos, podendo a taxa de mortalidade chegar aos 14,8% dentre os infectados, sendo o maior problema no combate desta doença a superlotação do sistema de saúde, uma vez que cada paciente infectado, dependendo do estágio da doença em que se encontre necessitará de um respirador artificial<sup>2</sup> durante todo o seu tratamento que dura

em média 21 dias, e não havendo disponibilidade desse equipamento em nosso país será impossível atender toda a população se o número de infectados for maior do que o número de leitos equipados.

O Brasil e os demais países do mundo estão passando por dificuldades em decorrência desta pandemia<sup>3</sup>, no sentido de atender todos os infectados, bem como controlar a pandemia, a Administração Pública Brasileira vem adotando medidas para a prevenção da propagação desse vírus, com medidas de isolamento social com a finalidade de evitar o colapso do Sistema Nacional de Saúde, visando poupar vidas que poderiam ser ceifadas por este vírus.

Desta forma se fez necessária a atuação do Poder Executivo de todos os seus entes federativos para um combate eficaz a este vírus. Com isso, nasce diversos questionamentos em relação ao tema, pois estamos diante uma situação nunca vivenciada antes, criando uma insegurança generalizada na população e necessitando de esclarecimentos acerca da legalidade e da competência dos atos exercidos com esta finalidade.

Inicialmente, o Presidente da República, com auxílio de seus ministros, vinha atualizando a população sobre os dados do coronavírus no território nacional, e também determinando medidas com a finalidade de inibir o aumento de casos no país. Por esse motivo deu origem a um embate com o governador do Estado de São Paulo em relação a competência de decretar medidas mais específicas, dúvida esta posteriormente exaurida<sup>4</sup> pelo STF.

O Supremo Tribunal Federal (STF), no dia 15 de abril corrente (2020), proferiu a decisão favorável, por unanimidade, sobre a competência concorrente dos estados e municípios de regulamentação das medidas necessárias de combate ao covid-19<sup>5</sup>.

Seguindo o entendimento da Corte, a União deverá se conter sobre a definição dos serviços essenciais à população, e atividade de interesse nacional, ficando a cargo dos Estados e Municípios qualquer regulamentação acerca de quais serviços necessariamente deverão ter suas atividades suspensas dentro de seu território, e quais as medidas de prevenção deverão ser adotadas por sua população.

---

<sup>2</sup> “Ventilador pulmonar se refere mais especificamente ao equipamento mecânico que pode ser capaz de substituir o esforço respiratório do paciente realizando por ele a troca de gases quando o organismo está incapaz de concluir o processo com eficácia.” (CMOSDRAKE, 2020)

<sup>3</sup> A pandemia consiste em uma disseminação mundial de uma nova doença, caso seja uma disseminação regional chamamos do termo “epidemia”.

<sup>4</sup> Vem do latim exaurio, tendo como seu sinônimo: esvaziar, esgotar, sofrer, terminar.

<sup>5</sup> “Nome dado a nova doença causada pelo novo Coronavírus. COVID significa CORONA VIRUS Disease (Doença do Coronavírus), enquanto “19” se refere a 2019, quando os primeiros casos em Wuhan, na China. Tem por finalidade a sua identificação e não confusão com demais doenças.” (PORTAL.FIOCRUZ, 2020)

O Governador do estado da Paraíba, João Azevedo, desde do dia 13 de março vem, através de decretos estaduais, tomando as medidas cabíveis ao combate da propagação e disseminação deste vírus. Inicialmente foi reconhecido a situação atípica caracterizada pela pandemia, sendo assim uma situação de emergência, diante o acontecido, veio posteriormente, no dia 21 de março, decretar o período de calamidade pública, tendo sido publicado o Decreto Estadual nº 40.135 de 21 de março de 2020, onde determinava assim a suspensão das atividades de todos os estabelecimentos não essenciais a população, dando início ao isolamento social por todo o estado.

Mediante os atos praticados pela Administração Pública Paraibana vem o questionamento sobre o direito de liberdade de locomoção, um direito fundamental de todo brasileiro com previsão legal de nossa Constituição desde 1988: Quais as sanções cabíveis aos cidadãos que vierem a descumprir as medidas de isolamento social? Fazendo-se necessário um maior aprofundamento no assunto para responder com maior exatidão e embasamento essa controvérsia. Bem como, expor as medidas de isolamento social com finalidade de combater a propagação do Coronavírus no estado da Paraíba através um olhar jurídico, abordando sua legalidade, e consequências para a população. Com o objetivo de averiguar quais as medidas foram adotadas no Estado da Paraíba e sua legalidade propriamente dita, utilizando entendimentos dos Tribunais Superiores e a legislação pertinente; verificar a incidência do coronavírus como um caso de força maior e possibilitando uma maior abrangência de poderes sobre os administradores públicos; e constatar a responsabilidade criminal daqueles que descumprem as medidas impostas pela administração pública no combate a esta pandemia.

Diante o exposto, surgiu a necessidade de pesquisa sobre o tema abordado, considerando-se que esta pesquisa é de extrema relevância uma vez que seus resultados contribuirão para elucidar as dúvidas recorrentes da população. Tendo o tema, além de uma grande importância para toda a população brasileira, igualmente um grande impacto sobre a autoria do estudo, já que perdeu amigos em decorrência desse novo vírus.

O presente estudo acadêmico busca responder as dúvidas recorrentes da população acerca das medidas de isolamento social contra o coronavírus, tendo em vista a grande quantidade de pessoas que vem descumprindo as mesmas.

Após a decretação de calamidade pública<sup>6</sup> na Paraíba, o atual Governador do Estado,

---

<sup>6</sup>O estado de calamidade pública é decretado por governantes em situações reconhecidamente anormais, decorrentes de desastres (naturais ou provocados) e que causam danos graves à comunidade, inclusive

João Azevedo, vem praticando atos através de Decretos Estaduais com a finalidade de proteger a população do Covid-19.

Por sua vez, diante da crise política em que vive a nação brasileira, permanece viva ainda uma grande parte da população apoiando o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, indo de encontro as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do próprio Ministério da Saúde, fazendo apologia a quebra do isolamento social e volta das atividades normais por todo o Brasil, implantando assim uma dúvida sobre a legalidade/eficácia no que diz respeito os atos do poder público estaduais e sanções cabíveis.

Desta forma o presente estudo buscará responder: Adrede, quais as medidas cabíveis de um administrador público estadual em uma situação atípica, de pandemia, sendo abordado juridicamente por um olhar constitucional e administrativo? E sendo constatado a legalidade dos atos praticados pelos administradores públicos estaduais, quais as sanções cabíveis para aqueles que os descumprirem?

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A princípio se faz necessária uma conceituação do que é o Coronavírus e como ele vem se propagando dentro da população Paraibana de uma forma geral, segundo o Site G1 GLOBO: "Coronavírus é o nome de uma família de vírus que têm uma estrutura em formato de coroa. Eles causam infecções respiratórias e já provocam outras doenças. Em geral, eles circulam apenas entre animais como morcegos e roedores, mas passam a infectar também as pessoas quando a convivência é muito próxima e os vírus sofrem mutações espontâneas e aleatórias."

Esse vírus começou a circular pelas cidades da China e foi se alastrando por todo território mundial até chegar nos solos brasileiros, onde foi disseminado por todos os estados. Atualmente toda a população vem se mantendo em isolamento social com a finalidade de evitar uma maior propagação do vírus, e conseqüentemente um maior número de óbitos.

O combate ao Covid-19 é um tema de bastante relevância, uma vez que esta doença está alastrada por todo o mundo, sendo necessário um maior controle sobre a população para se evitar um maior contágio e, conseqüentemente, um maior número de vítimas fatais.

---

ameaçando a vida dessa população. É preciso haver pelo menos dois entre três **tipos de danos** para se caracterizar a calamidade: danos **humanos, materiais ou ambientais.**" (POLITIZE, 2020)

Em diversos países foram utilizadas medidas variadas contra essa doença, tendo em sua grande maioria como base o distanciamento da população com a finalidade de diminuir o risco de contaminação. A população mundial vislumbrando um final mais trágico em seus países seguiram de forma incontestável as regras impostas e estão evoluindo na questão da diminuição de pessoas que possivelmente seriam contaminadas.

No Brasil há uma maior resistência por parte da população em seguir as medidas de isolamento social impostas pelos administradores públicos, pois não foram dotadas de poder coercitivo sobre aqueles que decidissem não obedecer, nascendo assim um questionamento em relação a legalidade dos atos impositivos do poder público e as consequências cabíveis para aqueles que as descumpram.

No momento da conclusão da presente pesquisa, o estado da Paraíba passou por dificuldades no que diz respeito ao combate dessa doença, com o número de casos chegando a 113.903, dentre eles 2.649 vindo a óbito, o sistema de saúde não estava comportando a quantidade de pessoas infectadas e assim não prestando os serviços necessários ao seu tratamento, mesmo com as medidas de isolamento social no Estado, sendo necessária a implantação de medidas de isolamento social para tentar frear a expansão do contágio.

As medidas adotadas no combate ao novo coronavírus no Estado da Paraíba tiveram início no dia 20 de março, com Decreto nº 40.129, publicado no dia 21 de março no Diário Oficial do Estado da Paraíba, que decretou Estado de Calamidade Pública no Estado, após o alastramento dos casos pelos demais estados do Brasil, com a finalidade de proteger da população, todavia houve uma resistência em relação a sua legalidade e também sobre o seu cumprimento. Sendo estas as medidas, dentre outras:

- Suspensão das aulas presenciais em todos os sistemas de ensino, sendo indicada a sua continuação via Ensino A Distância;
- Fechamento de todo o comércio, sendo permitido apenas a abertura dos estabelecimentos essenciais a população paraibana, como: supermercados e farmácias;
- O fechamento da orla da capital; e
- Estipulação de multa àqueles que descumprirem as medidas impostas.

Além dessas medidas adotadas atualmente, no nosso Estado, também esteve em análise a implementação do lockdown, ou seja, “legislações ou regulações relativas à restrição de interação face-a-face, incluindo o banimento de eventos não essenciais, fechamento de escolas e espaços culturais e ordens para que pessoas permaneçam em casa”, de acordo com o site Agência Brasil.

Mesmo sendo uma competência do Presidente da República a decretação do Estado de Calamidade Pública, como exposto em nosso texto constitucional:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

Releve-se ainda que houve um julgado recente da nossa Suprema Corte com um teor um pouco diferenciado. Foi julgado a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 6.341 que pretendia o reconhecimento da inconstitucionalidade da Medida Provisória Nº 926/2020 (Procedimentos para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus), trazendo à tona a competência concorrente entre os entes administrativos sobre a escolha de quais medidas utilizar, amparando assim o Governador Paraibano e os diversos Prefeitos de nossos municípios.

## 2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Segundo o entendimento de Figueiredo (2020) o advento do Covid-19, em paralelo às demandas sanitárias e econômicas, vem suscitando, dinamicamente, um debate em torno da (in)segurança jurídica e, mais amplamente, dos aspectos constitucionais, legais e também administrativos, cujas relevâncias ainda estão sendo firmadas.

O amplo debate em torno da Pandemia deixou evidente, *ab initio*, que as pessoas idosas deveriam ser tratadas como alvo preferencial das autoridades sanitárias, por se constituírem como clientela especialmente vulneráveis.

Assim, passou a ficar evidente, por exemplo que após longos sete anos de tramitação no Congresso Nacional, o Estatuto do Idoso veio, finalmente, ao encontro dos anseios da população idosa, estabelecendo garantias necessárias à manutenção digna das condições de vida de seus titulares. Corroborando com as disposições sanitárias consagradas na Constituição Federal de 1988, emergem na Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003, diversos programas normativos, notadamente aqueles relacionados à saúde, os quais estabelecem competência para sua efetivação, bem como as mais diversas garantias relativas à saúde (DIAS, 2011).

Releve-se, *oportuno tempore*, que o envelhecimento da população brasileira como um coletivo social de relevâncias nacionais vem motivando os legisladores, as autoridades como

um todo e também a sociedade civil, a ampliar o debate em torno das proteções jurídicas á pessoa idosa.

As situações envolvendo alguma tipologia de violência contra grupos sociais sob condição de vulnerabilidade, física e/ou psicológica, tem sido alvo de interesses legislativos no ambiente brasileiro, por exemplo no caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na Lei Maria da Penha e também no Estatuto do Idoso. Neste último caso é assegurado, desde o ano de 2003, atenção integral á saúde do idoso, por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Neste sentido, tem sido necessário verificar a juridicidade e a constitucionalidade das medidas de combate à pandemia, já que a República Federativa do Brasil e a comunidade internacional encontram-se em estado de emergência de saúde pública em virtude da pandemia do Covid-19 declarada pela Organização Mundial da Saúde.

Considerando-se que o presente artigo se propõe a analisar, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil, a juridicidade e a constitucionalidade das medidas adotadas, no âmbito do Poder Público Federal e Estadual, para profilaxia e combate a pandemia decorrente do covid-19, bem como suas inexoráveis consequências jurídicas, urge caracterizar, debater e interpretar, em bases minimamente críticas, as principais variáveis em torno da análise normativa e conceitual os dispositivos constitucionais que regem a adoção de medidas excepcionais de regimes de exceção e de calamidade pública, a fim de se delimitar seu alcance e extensão, bem como os atos editados, decorrentes da decretação de pandemia mundial de saúde por parte da Organização Mundial de Saúde, seus efeitos e suas consequências.

Em âmbito federal, a União editou a lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Por sua vez, o decreto legislativo 6, de 2020, promulgado pelo Congresso Nacional, reconhece, para os fins do art. 65 da lei complementar 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública (FIGUEIREDO, 2020).

Almeida (2020) entende que a redemocratização do Brasil trouxe consigo a consagração do constitucionalismo e a teoria dos direitos fundamentais, que, é o núcleo intangível da Constituição representativo dos valores mais caros da sociedade, não sendo passíveis de supressão ou alteração sequer por emenda constitucional. É um limite ao arbítrio, tão cobrado para a superação do período anterior ou pelo menos deveria ser.

O marco supra afirma que a Constituição revelou-se, naquela eleição, a mais pluralista possível, albergando o respeito à liberdade de expressão e de pensamento. Mas, a Constituição tem sua maior importância, inclusive nos períodos acentuados de crise, na defesa de posições contra majoritárias, que nem sempre estão de acordo com o discurso do “politicamente correto.

De acordo com o pensamento de Singer (2020) a Constituição, por mais incrível que possa parecer, agora sofre sua maior ameaça, que não decorre de uma crise política, mas de uma causa biológica: o coronavírus, patógeno invisível que afetou o equilíbrio federativo e as relações de poder. As medidas adotadas em âmbito regional e local, segundo pesquisas, encontram apoio popular majoritário, que mostram que as maiorias se formam ocasionalmente e, por isso mesmo, não são o porto seguro para adoção de medidas requeridas pela crise.

### **2.2.1 Outros aspectos legais**

Embora se diga, sem maiores reflexões, que situações excepcionais devem ser tratadas de forma excepcional, não se pode perder de vista que a solução para a crise e os desafios jurídicos que ela provocou devem ser encontrados na centralidade da Constituição no sistema jurídico. Atualmente, o remédio constitucional para a emergência é o estado de defesa e o estado de sítio (artigos 136 e 137 da CF), a menos que seja criado um novo regime de exceção, um estado de pandemia, o que novamente depende da iniciativa qualificada de lei, no caso, um projeto de emenda à Constituição (ALMEIDA, 2020)..

A liberdade de ir e vir (artigo 5º, XV, da CF) e as obrigações de fazer ou deixar de fazer determinado comportamento (artigo 5º, II, da CF), são uma conquista histórica sobre o arbítrio. essa sintonia entre liberdade e, legalidade é fruto da consagração do Estado de Direito. Fica superada a submissão de todos à vontade dos monarcas, substituída pela vontade da lei (RAMOS, 2018).

A Lei da Quarentena, a Lei 13.979/2020, permitiu o isolamento e quarentena no Brasil. Mas a lei permite apenas, no isolamento, a “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus” e, na quarentena, franqueia a “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”. Essa é precisamente a base legal nacional da quarentena capaz de validamente obrigar as pessoas e autoridades a fazer ou deixar de fazer algo.

Os princípios constitucionais não apenas servem para nortear os entes judiciais e autoridades formais, mas são normas inspiradoras da busca permanente de equidade social e de prosperidade geral (SANTOS, 2012).

Em Pernambuco, foram proibidas reuniões com mais de 10 pessoas. No Estado de São Paulo, o governo fechou acordo com as operadoras de celular para monitorar o cumprimento do isolamento, que, segundo a lei, permite apenas “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”. Na prefeitura do Rio de Janeiro, as autoridades municipais conjecturaram pedir judicialmente a “hospedagem compulsória” de idosos residentes em Copacabana e em comunidades (ALMEIDA, 2020).

O marco supra entende que em diversos aspectos, o Estado avança sobre a liberdade e intimidade do cidadão, ao ponto de saber onde circula, como no livro Admirável Mundo Novo de 1984, de Aldous Huxley, na formação de guetos para a terceira idade e na criação de barreiras entre Estados e Municípios, o que é expressamente vedado pelo artigo 150, V, da Constituição Federal (1988).

As diversas crises pelas quais passou nosso país já trouxeram precedentes judiciais sobre a responsabilização do Estado por ato lícito, a exemplo do julgamento do Recurso Extraordinário 422.941/DF, relatado pelo Min, Carlos Veloso, quando o STF decidiu que a intervenção estatal na economia somente se faz com respeito aos princípios e fundamentos da Ordem Econômica, concedendo indenização a empresa do setor sucroalcooleiro em razão da fixação, pelo governo, de preços abaixo da realidade

Ao mesmo tempo que não podem ser menosprezadas as recomendações da Organização Mundial da Saúde, nem as necessidades administrativas decorrentes da emergência da nova doença, que vem exigindo das autoridades todo o mundo a adoção de medidas urgentes e eficazes, fundamentadas em evidências científicas e protocolos aprovados por autoridades sanitárias. Mas, a segurança jurídica e a pacificação social devem ter amparo na Constituição e não na “curva da doença”. A curva precisa ser achatada. O Estado Democrático de Direito, não (ALMEIDA, 2020).

Portanto, percebe-se que as medidas de isolamento social se mostraram as mais recomendadas pelas regras de experiência até aqui para evitar o alastramento da pandemia e os riscos à vida humana e à saúde pública. Resta à lei consagrar os critérios técnicos bem sucedidos como direitos e obrigações. Por enquanto, no vácuo legal, desejos e iniciativas isoladas, algumas arbitrárias e outras acertadas. Mas, entre direitos, obrigações e desejos, os primeiros prevalecerão.

Os Poderes da União têm, em suas mãos, a iniciativa de lei, o poder de suprir a omissão reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, que representam o único caminho de reorganizar a Federação, dentro dos moldes do Estado Democrático de Direito fundado na Constituição Federal de 1988, que, agora, é ameaçada por um inimigo invisível, que desarruma das finanças às liberdades públicas e ameaça a vida das pessoas.

### **3 METODOLOGIA**

Segundo Gil (2012, p. 8) "método científico é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos para se atingir o conhecimento, é o caminho para se chegar a determinado fim".

Portanto, trata-se de pesquisa de reflexão, calcada, portanto, na visão original do articulista, sob apoio, da revisão teórica dos marcos relacionados ao assunto do estudo, via índole bibliográfica de base documental-empírica, sob as nuances exploratória e dedutivo-qualitativa, a partir do levantamento de publicações científicas com base nos seguintes termos descritores: Saúde do Idoso, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Pandemia Sanitária, Direitos Fundamentais, Direitos Humanos, Estatuto do Idoso, Vulnerabilidade Social, Dignidade da Pessoa Humana, Direito Constitucional e Legislação Especial de Proteção ao Idoso, Coronavírus, Covid-19..

### **4 ANÁLISE**

#### **4.1 FORÇA DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS**

A força das garantias constitucionais de cada nação deve ser suficiente para dirimir todo tipo de eventual pendência policial, administrativa, judicial ou mesmo forense, já que os preceitos da Carta Magna prevalecem sobre todos os demais dispositivos normativos legais.

Atualmente nos encontramos a pouco mais de seis meses desde os primeiros casos de coronavírus no Brasil, nesse meio tempo houve um grande aumento do número de infectados em todo território nacional, elevando assim o nível de preocupação da população pois o vírus não faz distinção entre suas vítimas fatais. Deste modo se fez necessário desde o seu início a atuação de uma forma efetiva dos poderes públicos com a finalidade de inibir a sua propagação, evitando assim uma sobrecarga do sistema de saúde e, por consequência, inúmeras, na verdade incontáveis, vidas perdidas.

A Paraíba não foi diferente dos demais estados do Brasil, no decorrer desse período foram adotadas diversas medidas de segurança pelo chefe do poder executivo do respectivo Estado e também pelos prefeitos dos municípios que fazem parte da sua estrutura organizacional. Inicialmente foram momentos onde incorreram com uma maior severidade perante a sociedade mas no decorrer do tempo foram sendo flexibilizadas, mês após mês, até chegar em uma liberação quase que total para atividades cotidianas pré-pandêmicas.

Vale enfatizar que apesar da busca inacessável pela cura em definitivo do coronavírus ainda não foi encontrada uma vacina.

O estado da Paraíba adotou inicialmente a suspensão de todas as atividades comerciais, com exceção das consideradas essenciais, por exemplo as correlacionadas ao fornecimentos de alimentos e medicamentos. Em contrapartida foi muito discutido os impactos financeiros causados às empresas e conseqüentemente o aumento do desemprego no estado, dessa forma gerando uma impossibilidade de provimento monetário por parte da população.

Juntamente com estas medidas foi adotada também, a não circulação do transporte público coletivo, sendo bastante contraditória, uma vez que grande quantidade de indivíduos não tem meio de locomoção própria, dessa forma dificultando o acesso dessas pessoas aos comércios que não tiveram suas atividades suspensas ou até mesmo ao Sistema Único de Saúde (SUS) para atendimento diverso ao coronavírus.

Adversativamente, diante de tais discussões, prevaleceu o poder do Estado e a proteção a vida. Com passar do tempo foi havendo, aos poucos, flexibilizações com medidas protetivas aos usuários destes serviços, como por exemplo: uso obrigatório de máscara; número reduzido de clientes; distanciamento mínimo entre estes; verificação da temperatura corporal; distribuição de álcool em gel; entre outros.

Pode-se citar como outros meios de combate ao coronavírus: a suspensão do acesso as praias por parte da população, a impossibilidade de haver cultos religiosos, suspensão das

aulas presenciais no sistema público de ensino, fechamentos de bares e casas de festa. Pode-se observar que em nenhum momento houve a intenção propriamente dita de retirar o direito da liberdade de locomoção da população, e sim de coibir lugares e acontecimentos que provocariam aglomerações e, por conseqüência, um maior número de contágios. Atos legalmente amparados pelo princípio administrativo do interesse público sobre o privado<sup>7</sup>.

Vale também enfatizar a cominação de sanções para aquelas empresas que estão possibilitados de prestarem seus serviços, mas viessem a descumprir as medidas impostas pelo governo estadual, trazidas a partir do Decreto estadual N°40.242 de 16 de maio. Ficou determinado a multa para empresas de transportes públicos, empresas públicas e privadas na quantia de R\$100,00 (cem reais) por pessoa que for encontrada sem utilizar máscara no interior de seus veículos e/ou dependências.

Desse modo, fica bem evidente que não foi ultrapassado os limites de competência impostos pela Constituição Federal de 1988, Artigo 22, I: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”, pois no texto do decreto foi deixado em aberto a apuração por ilícito criminal, ou seja, o procedimento adotado para apuração de um crime, previsão de um tipo penal e cominação de uma pena abstrata restritiva de liberdade, sendo respeitada a competência legislativa privativa da União<sup>8</sup>.

A responsabilização das empresas/pessoas podem ocorrer nas esferas: civil, administrativa e criminal. Daremos um enfoque maior para seara criminal tratando-se de umas pessoas físicas. Nosso Código penal vigente trás em seu Título-VIII (Dos crimes contra a incolumidade pública) Capítulo-III (Dos crimes contra saúde pública) em seu Artigo 268 a tipificação de infração de medida sanitária preventiva, tendo como elemento objetivo do tipo:

[...] Infringir (violar ou transgredir) determinação do poder público (ordem ou resolução dos órgãos investidos de autoridade para realizar as finalidades do estado. Trata-se de norma penal em branco, dependente de outra que venha a complementá-la, para que se conheça o seu real alcance), destinada a impedir (obstruir ou tornar impraticável) a introdução ou a propagação de doença contagiosa (enfermidade que se transmite de um indivíduo a outro por contato imediato ou mediato) (NUCCI, 2017, p. 992)

<sup>7</sup>Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular é o princípio geral do direito inerente a qualquer sociedade, e também condição para sua existência, ou seja, um dos principais fios condutores da conduta administrativa. Pois a própria existência do Estado somente tem sentido se o interesse a ser por ele protegido for o público, o interesse da coletividade. (AMBITO JURIDICO, 2020)

<sup>8</sup>Consiste na competência legislativa privativa da união sobre determinados temas, esta concedida pela constituição federal e não podendo ser delegada aos demais entes federativos, em regra, mas podendo ocorrer de forma concorrente nos casos em que a união se mantiver omissa.

Note-se que além do tipo penal anteriormente citado, há também o crime de desobediência, com previsão legal no Artigo 330 do Código Penal, que estabelece como elemento objetivo do tipo:

[...] Desobedecer (não ceder à autoridade ou força de alguém, resistir ou infringir) a ordem legal (comando lícito) de funcionário público. Exige-se conhecimento direto (na presença de quem emite o comando, por notificação ou outra forma inequívoca, não valendo o simples envio de ofício ou carta) por parte do funcionário ao qual se destina a ordem, sem ser por interposta pessoa, a fim de não existir punição por mero "erro de comunicação", que seria uma indevida responsabilidade penal objetiva (NUCCI, 2017, p. 1136)

No caso concreto da infração cometida pelo particular deverá ser aplicada as sanções daquele tipo penal que melhor se enquadrar (pena restritiva de liberdade e multa), cumulativamente com a multa administrativa e demais ações cabíveis.

## 4.2 OUTRAS RELEVÂNCIAS JURÍDICAS

Segundo a Constituição Federal, Art 5º, 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." Constituindo assim um direito fundamental de todo cidadão Brasileiro, porém precisamos ter um olhar mais minucioso no que diz respeito a exceções desse dispositivo legal. Diante de tudo que o vem ocorrendo em nosso País se faz necessária uma confrontação direta entre o direito fundamental da liberdade de locomoção, princípio da Dignidade Humana, e o direito à vida; sendo assim mensuradas as medidas dos entes federativos para que não incorram em contraponto com nenhuma dessas garantias.

Porém, o Estado detém o princípio da predominância do interesse público sobre o privado, deste modo podendo usar o seu poder de polícia sobre todos os particulares com a finalidade de proteção de um interesse maior de pessoas, como no presente caso a saúde da maioria da população, mesmo que pra isso seja necessário ser tolhido alguns dos direitos particulares, como por exemplo:

Desapropriação por necessidade pública (art. 5º, XXIV CF/88); Requisição de bens no caso de iminente perigo público (art. 5º, XXV, da CF/88); Contratação temporária de servidores públicos, sem concurso público, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da CF/88); e A Contratação direta, com dispensa de licitação, de empresas para prestação de serviços, fornecimento de bens e execução de obras, nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem, bem como nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando houver risco de prejuízo ou comprometimento à segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (art. 24, III e IV, da lei 8.666/93).

Pode-se verificar a predominância do poder estatal sobre o privado em diversas áreas, mas ainda com maior ênfase quando se fala de um estado de calamidade pública, que consiste em uma situação excepcional e de eminente perigo a população. Dessa forma sendo de conhecimento de todos a importância do estado coordenar as medidas cabíveis para que consiga realizar o melhor possível para toda coletividade.

A título ilustrativo, vale mencionar que Estados ou regimes de exceção, também conhecidos como Estados de Emergência ou Estados Marciais, são situações excepcionalíssimas que configuram risco, potencial ou efetivo, para a indissolubilidade do pacto federativo, integridade da República, respeito as instituições permanentes que asseguram as regras políticas do regime democrático, bem como a integridade da população brasileira.

Diante de tais casos, pode o Poder Constituído Executivo Federal, e somente este, manobrar e deslocar as forças armadas de maneira a debelar a ameaça, solicitando, ao Poder Constituído Legislativo, autorização para o uso de força letal e supressão temporária dos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Pode ser decretado diante de agressão efetiva por forças estrangeiras inimigas, grave ameaça à ordem constitucional democrática ou calamidade pública.

Na atual Constituição da República Federativa do Brasil, os Estados de Exceção ou de Emergência se subdividem em dois, a saber, o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, além da Declaração de Guerra (ALMEIDA, 2020).

O primeiro regime ou estado de exceção previsto na atual Constituição da República Federativa do Brasil se trata do Estado de Defesa, previsto no art. 136. Trata-se de forma branda de supressão temporária do Estado Democrático de Direito, sendo espaço temporalmente delimitado. Nos termos do art. 136 da CRFB, poderá restringir os seguintes direitos fundamentais e adotar as seguintes medidas de exceção: a) restrições aos direitos de reunião, ainda que exercida no seio das associações; de sigilo de correspondência; e de sigilo de comunicação telegráfica e telefônica; b) ocupação e uso temporário de bens e serviços públicos, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes (CANOTILHO, 2003).

Na vigência do Estado de Defesa a prisão por crime contra o Estado, determinada pelo executor da medida, será por este comunicada imediatamente ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, facultado ao preso requerer exame de corpo de delito à autoridade policial. A comunicação será acompanhada de declaração, pela autoridade, do estado físico e

mental do detido no momento de sua autuação, sendo que a prisão ou detenção de qualquer pessoa não poderá ser superior a dez dias, salvo quando autorizada pelo Poder Judiciário e é vedada a incomunicabilidade do preso (FIGUEIREDO, 2013/2020)..

Sua decretação é prerrogativa de chefia de Estado, sendo atribuição inerente ao presidente da República, que deverá submeter o decreto à apreciação do Congresso Nacional, que a fará em 24 horas. Sendo medida temporária, vigorará tão somente por até 30 dias, permitida uma única prorrogação por igual período.

O Estado de Sítio se trata de regime de exceção marcial mais drástico, uma vez que não possui limitação espaciais dentro do território nacional, tampouco temporais. Assim, perdurará até que seja restabelecido o Estado Democrático de Direito.

Encontra-se previsto nos arts. 137 e seguintes, todos da CRFB, que estabelecem que o Estado de Sítio se trata de medida ultima ratio, que, atualmente, pode ser decretada nos seguintes casos: a) comoção grave de repercussão nacional; b) ineficácia de estado de defesa decretado anteriormente; c) declaração de estado de guerra; d) resposta a agressão armada estrangeira. Por sua natureza excepcional, se trata de situação provisória, vigendo pelos seguintes períodos: a) de 30 dias nos casos de comoção grave de repercussão nacional ou ineficácia de estado de defesa decretado anteriormente, sendo, entretanto, permitida a prorrogação deste prazo por sucessivas vezes; b) pelo tempo necessário para repelir a guerra ou a invasão armada estrangeira (SILVA, 2001).

No Brasil, a decretação do Estado de Sítio é prerrogativa exclusiva de poder do Chefe de Estado, a saber, o Presidente da República, após a oitiva do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional, que se manifestarão mediante parecer não vinculativo. Ato contínuo, solicitará uma autorização do Congresso Nacional para efetivar o decreto, com a autorização para uso de força letal.

Durante a vigência do Estado de Sítio, poderão ser suprimidos os seguintes direitos fundamentais e adotadas as seguintes medidas excepcionalíssimas, nos termos do art. 139 e incisos da Constituição da República: a) obrigação de permanência em localidade determinada; b) detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; c) restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, na forma da lei; d) suspensão da liberdade de reunião; e) busca e apreensão em domicílio; f) intervenção nas empresas de serviços públicos; g) requisição de bens.

Quanto ao Estado de Calamidade Pública e Situação de Emergência, inicialmente, há que se ter em mente que, nos termos do art. 21, XVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil, é competência executiva da União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”. A matéria, em seara infraconstitucional, encontra-se normatizada, atualmente, pela lei 12.340, de 2010, e devidamente regulamentada pelo decreto 7.257, de 2010, bem como no art. 65 da lei complementar 101, de 2000.

Diferente do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, que são instrumentos constitucionais de uso exclusivo do Presidente da República, na qualidade de Chefe de Estado, o Estado de Calamidade Pública e a Situação de Emergência são institutos jurídicos, infraconstitucionais, que podem ser acionados pelos Chefes de Governo, seja Federal, Estadual e Municipal, diante de ocasiões de grave anormalidade, que comprometem a continuidade, o cotidiano e a incolumidade da população regional e local.

A Situação de Emergência se configura diante de um quadro de desastre, que pode ser natural ou provocado, no qual determinado Estado ou Município necessitem tomar medidas extraordinárias para contorná-lo e preservar a incolumidade de seus respectivos cidadãos. Quando os danos ocasionados não podem ser mensurados de imediato, tampouco há possibilidade de previsão de data para a cessação dos danos colaterais do desastre, resta configurado o Estado de Calamidade Pública.

Uma vez reconhecido o Estado de Calamidade Pública por parte do Chefe de Governo Federal, nos termos da lei 12.340, de 2010, e do decreto 7.257, de 2010, poderão ser adotadas as seguintes medidas, acionando-se o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC: a) liberação de recurso do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; b) envio das Forças de Defesa Civil e Militar, bem como de Segurança Pública; c) envio de material de apoio médico e de infraestrutura; d) liberação de saque excepcional do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço para a população local e regional afetada; e) arrolamento e suspensão da cobrança da Dívida Pública de Estados e Municípios afetados; f) autorização para efetuar gastos com compras e prestação de serviços mediante dispensa de licitação pública; g) atraso na execução e no pagamento de despesas públicas ordinárias, mormente as transferências correntes.

Além disso, poder-se-ão adotar as seguintes ações governamentais: a) ações de socorro; b) ações de assistência às vítimas; c) ações de restabelecimento de serviços essenciais; d) ações de reconstrução; e) ações de prevenção. Tem por finalidade a

transferência de recursos para estruturação dos poderes públicos Estaduais e municipais. Assim, havendo necessidade de aumento extraordinário de arrecadação, a Constituição prevê, expressamente, a instituição de empréstimo compulsório, mediante lei complementar, nos termos do art. 148, I e autoriza a abertura de crédito extraordinário para tanto, a teor do art. 167, §3º, da Lei Maior. Caso as medidas adotadas por Estados e municípios se revelarem incapazes de debelar a crise de calamidade pública, deverá a União decretar Estado de Defesa para salvaguardar a República e a população brasileiras.

Vale ilustrar o presente debate, referindo que por meio do decreto 46.973, de 16 de março de 2020, publicado no Diário Oficial do Estado em 17 de março de 2020, o Governo do Estado do Rio de Janeiro reconheceu a Situação de Emergência na Saúde Pública. O Estado de Calamidade Pública foi decretado em 17 de abril de 2020, via lei estadual 8.794. Analisando as regras estabelecidas pelo decreto estadual 46.973, de 2020, em face às disposições da legislação federal, depreende-se que, salvo melhor juízo e maior engano, o normativo estadual extrapolou às autorizações constitucionais e infraconstitucionais para tanto.

O art. 4º e o art. 5º, ambos do decreto estadual 46.973, de 2020, determinaram a supressão de uma série de atividades, sem respaldo e em conflito com a Constituição da República, com a lei nacional 13.979, de 2020, com o decreto federal 7.616, de 2011, e com o decreto federal 10.212, de 2020. É o segue:

a) Realização de eventos e atividades com a presença de público, ainda que previamente autorizadas, que envolvem aglomeração de pessoas, tais como: evento desportivo, show, salão de festa, casa de festa, feira, evento científico, comício, passeata e afins, em violação ao disposto no art. 5º, XVI, da Constituição da República;

b) Atividades coletivas de cinema, teatro e afins; funcionamento de bares, restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos congêneres com capacidade de lotação restringida a 30% (trinta por cento) da sua lotação, com normalidade de entrega e retirada de alimentos no próprio estabelecimento; fechamento de academia, centro de ginástica e estabelecimentos similares; fechamento de “shopping center”, centro comercial e estabelecimentos congêneres, em violação ao art. 1º, IV, in fine, combinado com o art. 170, caput, ambos da Constituição da República, que estabelecem a livre iniciativa como fundamento da República e de sua Ordem Econômica;

c) Frequentar praia, lagoa, rio e piscina pública, em violação ao disposto no art. 5º, XV, e ao disposto no art. 20, II e III, ambos da Constituição da República;

d) Operação aeroviária com origem em estados e países com circulação confirmada do coronavírus ou situação de emergência decretada, em violação ao disposto no art. 5º, XV, e ao disposto no art. 21, XII, “c”, ambos da Constituição da República;

e) Atracação de navio de cruzeiro com origem em estados e países com circulação confirmada do coronavírus ou situação de emergência decretada, em violação ao disposto no art. 5º, XV, e ao disposto no art. 21, XII, “f”, ambos da Constituição da República.

Outra medida que se revela abusiva, de legalidade e moralidade duvidosas, é a disposição no art. 12 do decreto estadual 46.973, de 2020, que estabelece responsabilização administrativa e penal por seu descumprimento, mormente em virtude de diversas notícias de utilização de força policial excessiva para fiel cumprimento da mesma<sup>1</sup>. Uma vez que, somente a União, mediante decretação de Estado de Defesa ou de Estado de Sítio, esta constitucionalmente autorizada a excepcionar o direito fundamental de ir e vir, o decreto estadual 46.973, de 2020, bem como a abordagem excessiva por parte das Forças de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, subsumem-se, in tesis, no tipo penal do art. 9º da Lei de Abuso de Autoridade (13.869, de 2019).

De acordo com Rocha (2020) os idosos brasileiros com mais de 60 anos representam 74% das mais de 170 mil mortes na pandemia. A doença afetou os idosos em duas vertentes: primeiro que eles morrem mais, segundo porque são os primeiros a perderem o emprego por pertencerem ao maior grupo de risco de contrair a Covid. Ou eles abandonam o trabalho por medo da doença ou são demitidos por preconceito do empregador.

Segundo o ideário científico de Hammerschmidt e Santana (2020) os idosos são destaque na pandemia COVID-19, especialmente aqueles com doenças crônicas e, com isso, ascendem-se preocupações com a diversidade do envelhecimento e com o idoso.

[...] Logo, as ações adotadas devem se fundamentar nos pilares da gerontologia, com manutenção da autonomia e independência; evitando ageísmo (conceito utilizado para definir preconceito por idade); com ajuste das ações de distanciamento social, impedindo a síndrome geriátrica de isolamento social (HAMMERSCHMIDT e SANTANA, 2020 p. 36).

As consequências da Pandemia – o estado de calamidade sem precedentes em nossa era, que tomou a civilização – são sentidas de forma vigorosa pelo mundo jurídico. Há inúmeras questões que merecem análise e reflexão.

Segundo o entendimento de Coutinho (2015) não cabe apenas às famílias o cuidado com os idosos, cabe essencialmente ao Estado também assegurar sua plena participação na comunidade, defendendo a dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida, bem

como gratuidade dos transportes coletivos urbanos e, tanto quanto possível, a convivência harmoniosa em seu lar.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa sobre o tema exposto é bastante relevante, tendo em vista ser um momento histórico, nunca antes vivenciado, causando desta forma diversas dúvidas acerca das medidas adotadas por nossos administradores públicos com a finalidade de impedir a propagação do coronavírus por toda a população do nosso Estado.

Buscou-se cumprir o objetivo temático precípua, diante da exigibilidade prévia da confrontação do direito de ir e vim com as medidas de isolamento adotadas nesse transcorrer de tempo, o qual foi atendido, uma vez que ficou demonstrado a legalidade dos atos adotados pelo governador da Paraíba em combate a esse vírus.

Os objetivos alinhavados no campo da introdução foram devidamente alcançados, sendo estudadas todas as medidas adotadas pelo chefe do executivo estadual até o momento presente, não havendo nenhum tipo de inconformidade com a sua competência, como exposto no decorrer deste artigo.

Também se confirmou a possibilidade de decretação do estado de calamidade pública, não adotado só pela Paraíba como também por outros estados do Brasil, podemos citar: Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Roraima, Sergipe, Tocantins; desta forma demonstrando a real gravidade do problema e possibilidade de incidência do coronavírus como um caso de força maior.

Também ficou demonstrado no decorrer da pesquisa que todas as sanções e possibilidade de responsabilização daqueles que viessem a descumprir as medidas de isolamento social, abrangendo pessoas físicas e jurídicas, passando por multa administrativa e chegando até a pena restritiva de liberdade.

Iniciamos essa pesquisa partindo da hipótese de que as medidas adotadas no Estado da Paraíba, desde os primeiros casos de coronavírus no Brasil, estavam em conformidade com a legislação federal, buscando assim apenas sanar as dúvidas acerca do tema. Hipótese essa foi confirmada e demonstrada com exatidão no decorrer do presente artigo.

A problemática trazida foi dividida em dois questionamentos: "Quais as medidas cabíveis a um administrador público estadual em uma situação atípica, de pandemia, sendo abordado juridicamente por um olhar constitucional e administrativo?" e "Sendo constatado a

legalidade dos atos praticados pelos administradores públicos estaduais, quais as sanções cabíveis para aqueles que descumprirem?”. O primeiro questionamento teve sua resposta concedida, porém não houve o aprofundamento em seu embasamento jurídico; já no segundo questionamento conseguimos exaurir todas as possíveis dúvidas sobre o tema.

Teve-se como maior dificuldade a disponibilidade de informações, pois mesmo sendo um tema que está em evidência em todo o Brasil e no mundo não há estudos que correlacionem esses dois tópicos: liberdade de locomoção e medidas de isolamento em combate ao coronavírus.

O presente artigo encontra-se completo mas havendo a possibilidade de aprimoramento nas suas futuras pesquisas acerca do tema. Deixa-se como recomendação ao aprimoramento de pesquisas posteriores sobre o tema: o aprofundamento doutrinário sob um olhar administrativo e a utilização de entendimentos dos Tribunais Superiores que possibilitam uma melhor compreensão daquilo que está sendo tratado.

O presente artigo também pode concluir, como contribuição ao debate aqui desenvolvido, que: a) somente na vigência do Estado de Defesa e do Estado de Sítio é que a Constituição da República Federativa do Brasil autoriza a supressão temporária de alguns direitos e garantias fundamentais; b) a vigência da Situação de Emergência e do Estado de Calamidade não autoriza a supressão de quaisquer direitos e garantias fundamentais, mormente por parte de Chefes de Governo Estaduais e Municipais; c) diversas medidas previstas no art. 4º e do art. 5º, ambos do decreto estadual fluminense 46.973, de 2020, revelam-se em conflito material direto com diversos princípios e regras da Constituição da República Federativa do Brasil, a saber, art. 1º, IV, in fine, art. 5º, XV e XVI, art. 20, II e III, art. 21, “c”, “e” e “f”, e art. 170, caput; d) as medidas restritivas do direito de ir e vir e de privação de liberdade praticadas pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro em fiel cumprimento ao disposto no art. 12 do decreto estadual fluminense 46.973, de 2020, subsumem-se, *in tesis*, no tipo penal do art. 9º da Lei de Abuso de Autoridade (nº 13.869, de 2019).

Assim, tendo em vista que o decreto estadual 46.973, de 2020, se trata de ato normativo que viola diretamente dispositivos da Constituição da República, configurando ato *ultra legem*, o mesmo pode e deve ser submetido diretamente à controle direto e concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, “a”, da Lei Maior.

Outrossim, as medidas de restrição de liberdade do decreto estadual 46.973, de 2020, subsumissem, *in tesis*, no tipo penal do art. 9º da Lei de Abuso de Autoridade, sujeitando o Chefe de Governo fluminense à ação penal pública incondicionada, a ser processada e julgada no Superior Tribunal de Justiça, conforme previsto no art. 105, I, “a”, da Constituição da República.

## REFERÊNCIAS

**Agência Brasil explica: entenda o que é o lockdown.** Agenciabrasil, 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/agencia-brasil-explica-entenda-o-que-e-o-lockdown>>. Acesso em: 26 de maio de 2020.

ALMEIDA, Ricardo Marques de. **Direito Constitucional.** Revista Consultor Jurídico, 2020. <https://www.conjur.com.br/2020-abr-12/ricardo-marques-covid-19-nao-direitos>, consulta em 19 novembro 2020.

BARBOZA, Heloísa Helena, ALMEIDA, Vitor. **A proteção das pessoas idosas e a pandemia do covid-19: os riscos de uma política de "limpa-velhos"** <https://migalhas.uol.com.br/coluna/migalhas-de-vulnerabilidade/324904/a-protecao-das-pessoas-idosas-e-a-pandemia-do-covid-19--os-riscos-de-uma-politica-de--limpa-velhos> 2020

BARBOZA, Heloisa Helena. O princípio do melhor interesse da pessoa idosa: efetividade e desafios. In: BARLETTA, Fabiana Rodrigues; ALMEIDA, Vitor (Orgs.). **A tutela jurídica da pessoa idosa: 15 anos do Estatuto do Idoso: melhor interesse, autonomia e vulnerabilidade e relações de consumo.** Indaiatuba/SP: Editora Foco, 2020.

BARRETO, Débora Regina. **O princípio da supremacia do interesse público sobre o particular,** 2020. Disponível em : <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-41/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-sobre-o-particular/>>. Acesso em: 17 de setembro de 2020.

BLUME, Bruno André. **Entenda o que é estado de calamidade,** 2020. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/estado-de-calamidade-publica/>>. Acesso em: 17 de setembro em 2020.

**Ventilador e Respirador Pulmonar: como funciona e salva vidas.** CMOSDRAKE, 2020. Disponível em:<<https://cmosdrake.com.br/blog/ventilador-pulmonar-e-respirador-como-funciona-e-como-salva-vidas/>>. Acesso em: 17 de setembro de 2020.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COUTINHO, Alessandro Dantas. Efetivação do Direito à Saúde pelo Poder Judiciário. **Dissertação** de Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais. Vitória ES: FDV, 2015.

DIAS, Eliotério Fachin. **O Estatuto do Idoso e a judicialização do direito à saúde**. 2011  
Acesso em 23 de outubro de 2020. <https://jus.com.br/artigos/20304/o-estatuto-do-idoso-e-a-judicializacao-do-direito-a-saude>

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **(In)segurança jurídica em épocas de Covid-19**.  
<http://genjuridico.com.br/2020/05/06/juridicidade-combate-pandemia>. Consulta em 26  
novembro 2020.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense.  
2013.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HAMMERSCHMIDT, KS de A, SANTANA, RF. **Saúde do idoso em tempos de pandemia Covid-19**. Cogitareenferm. [Internet]. 2020 [acesso em 15 out 2020; 25. Disponível em:  
<http://dx.doi.org/10.5380/ce.v25i0.72849>.

**O que é o coronavírus?**. G1.GLOBO, 2020. Disponível em:  
<<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/02/27/o-que-e-o-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 19 de maio de 2020.

**Governo da Paraíba estabelece decreto de calamidade pública por 180 dias**. G1.GLOBO, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2020/04/21/decreto-de-calamidade-publica-e-prorrogado-por-mais-180-dias-na-paraiba.ghtml>>. Acesso em: 27 de Abril de 2020.

LOPES, nathan. **Letalidade do novo coronavírus chega a 14,8% entre idosos, mostram dados**. UOL, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/13/idosos-mortes-letalidade-coronavirus-china-estudo.htm>> .  
Acesso em: 23 de Abril de 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal**. 13º edição. Rio de Janeiro:  
FORENSE LTDA. 6 de janeiro de 2017

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Penal**. 13º edição. Rio de Janeiro: FORENSE LTDA. 6 de  
janeiro de 2017

PARAÍBA. **Decreto N°40.242 de 16 de maio de 2020**. Dispõe sobre a adoção, no âmbito da  
Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção  
de contágio pela COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações aos  
municípios e ao setor privado estadual. Disponível em:  
<<<https://paraiba.pb.gov.br/noticias/joao-azevedo-assina-novo-decreto-ampliando-isolamento-com-abrangencia-para-todos-os-municipios/Decreton40.242Prorrogaisolamento15.05.20convertido.pdf>>> Acesso em: 16 de setembro de 2020.

**Paraíba registra mais 740 casos de coronavírus nas últimas 24h**. Portalcorreio, 2020.  
Disponível em:<<https://portalcorreio.com.br/paraiba-registra-mais-740-casos-de-coronavirus-nas-ultimas-24h/>>. Acesso em: 16 de setembro de 2020.

**Por que a doença causada pelo novo vírus recebeu o nome de Covid-19?** PORTAL.FIOCRUZ. 2020. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/pergunta/por-que-doenca-causada-pelo-novo-virus-recebeu-o-nome-de-covid-19>>. Acesso em 17 de setembro de 2020.

RAMOS, André Carvalho. **Curso de direitos humanos: conceitos e princípios constitucionais**. São Paulo: Atlas jurídico.2018.

ROCHA, Rosely. **Mortes de idosos por Covid-19 deixa 5 milhões de adultos e crianças sem renda**. 2020. <https://www.cut.org.br/noticias/mortes-de-idosos-por-covid-19-deixa-5-milhoes-de-adultos-e-criancas-sem-renda-8dbd>  
Acesso em 28 de Out 2020.

SANTOS, Alexandre Aragão. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 5556

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2001.

SINGER, Maria Aparecida 2020. **Debate sobre os efeitos do isolamento social**. <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/para-76-as-pessoas-devem-ficar-em-casa-diz-datafolha.shtml>. Consulta em 18 novembro 2020.

**STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19**. STF.JUS, 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>>. Acesso em: 23 de Abril de 2020.

## ANEXO A- Tempos de pandemia e o direito constitucional de ir e vir

No último dia 10 de abril, o presidente da República realizou um novo passeio por Brasília, contrariando a recomendação do próprio Ministério da Saúde de manter o isolamento social como medida essencial ao combate à disseminação do coronavírus. Ao ser entrevistado, ele teria dito que “Eu tenho direito constitucional de ir e vir. Ninguém vai tolher o meu direito de ir e vir”<sup>1</sup>.

Podem as autoridades, no âmbito de suas atribuições e durante uma pandemia, limitar o direito de ir e vir dos cidadãos? A Constituição da República e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oferecem as respostas.

A princípio, o direito de locomoção é garantido no art. 5º, XV, que prevê: “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”.

O direito, contudo, não é absoluto.

A própria Constituição da República prevê situações em que ele pode ser limitado, como: (I) prisão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de Juiz; (II) prisão civil, administrativa ou especial para fins de deportação, nos casos cabíveis na legislação específica; (III) durante vigência de estado de sítio, para determinar a permanência da população em determinada localidade, única situação na qual há permissão expressa de restrição generalizada deste direito.

Em função da pandemia, foram editadas algumas normas infraconstitucionais prevendo severas restrições ao direito de locomoção. Fiquemos com duas delas: o isolamento e a quarentena.

A lei 13.979/20, regulamentada pelo decreto 10.282/20 e portaria 356/20 do Ministério da Saúde, previu que o isolamento consiste na “separação de pessoas sintomáticas ou assintomáticas, em investigação clínica e laboratorial, de maneira a evitar a propagação da infecção e transmissão local”.

Ela poderá ser determinada pelo médico ou recomendada por agente sanitário pelo prazo máximo de 14 dias, podendo se estender por mais 14 dias, a depender de resultado de exame laboratorial que comprove o risco de transmissão da doença.

A quarentena, por sua vez, é a medida consistente na “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou

de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.

A quarentena poderá ser decretada pelos gestores locais de saúde, como vem sendo feito em diversos estados em que houve suspensão de atividades comerciais e separação de pessoas suspeitas, como São Paulo (decreto 64.881), Goiás (decreto 9.638), Maranhão (decreto 35.677) e Distrito Federal (decreto 40.539).

O descumprimento destas medidas pode levar à prisão do infrator pelo crime do art. 268 do Código Penal, que pune criminalmente a conduta de “infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa”, pelo que se nota a gravidade na restrição do direito de ir e vir.

Ainda que não decretado estado de sítio, única situação que, conforme vimos, há autorização expressa para restrição generalizada da liberdade de locomoção, o direito de ir e vir deve conviver com outros princípios da Constituição da República e não pode ser considerado absoluto.

É o caso do direito à saúde.

Com efeito, o art. 196 prevê que o direito à saúde tem duas dimensões: (I) como direito subjetivo de todos (“direito a uma prestação no sentido estrito”, segundo expressão de Robert Alexy) e (II) como dever do Estado de desenvolver uma política pública, abrangendo regramentos, organização pessoal e previsão orçamentária específica<sup>2</sup>.

Nesse contexto, a lei 13.949, ao prever as medidas de isolamento e quarentena, traz medidas para salvaguarda do direito à saúde de cada indivíduo (saúde como direito individual) e medidas preventivas operacionais para que Poder Público exercer sua obrigação de tutela da saúde pública (saúde como dever do Estado). São ambas expressões do art. 196 da Constituição da República.

Em uma situação como esta, que envolve o conflito aparente entre os princípios da liberdade de locomoção e direito à saúde, o Supremo Tribunal Federal tem aplicado a regra da proporcionalidade<sup>3</sup> para solução do impasse.

Paradigmático, nesse sentido, foi o julgamento do “Caso Ellwanger”, em que o Ministro Gilmar Mendes explica no seu voto que: “[...] o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos” (HC 82.424, j. 17.09.03).

A regra de proporcionalidade prescreve que um princípio deve ceder diante de outro desde que atenda aos seguintes requisitos: (I) adequação; (II) necessidade; (III) proporcionalidade em sentido estrito<sup>4</sup>.

Portanto, no primeiro momento, devemos nos questionar se as medidas de isolamento e quarentena são adequadas para fomentar o objetivo sanitário perseguido, isto é, a contenção da pandemia de coronavírus, a despeito de restringirem a liberdade de locomoção.

Considerando os estudos médicos, orientações da Organização Mundial da Saúde e exemplo de diversos outros países, a diminuição do contato entre pessoas é a providência mais adequada atualmente para enfrentamento da pandemia. Com efeito, a transmissão da doença covid-19 se dá pela transmissão, pelo ar, de secreções ou saliva. Além disso, a transmissão também se dá pelo contato com superfícies contendo saliva ou secreções e posterior colocação das mãos à boca, olhos e nariz.

Nessa situação, a medida de isolamento e quarentena, por afastar pessoas, reduzir seu fluxos em espaços públicos e prevenir aglomerações, são medidas adequadas para o combate à pandemia.

Superada a adequação, devemos nos questionar se as medidas são necessárias para seu objetivo. Trata-se de um teste comparativo: existiriam outras alternativas menos invasivas ao direito de locomoção que possuam igual eficiência no combate à pandemia? Caso existam, elas devem ser adotadas no lugar do isolamento e quarentena. Contudo, sabemos de antemão que não existem outras medidas, como, por exemplo, vacinas ou EPIs simples, baratos e altamente seguros. Assim, por ora, as medidas de isolamento e quarentena são necessárias para atingir o objetivo de proteção à saúde.

Por fim, constatadas a adequação e necessidade, devemos questionar se as medidas atendem ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito. A última etapa serve para evitar exageros, pois podemos nos deparar com medidas adequadas e necessárias, mas que causem uma restrição insuportável em outros direitos fundamentais, o que tornaria o objetivo perseguido injustificado.

Não é o caso das medidas sanitárias de combate ao coronavírus, pois elas não suspenderam atividades essenciais, possuem tempo de duração delimitada no tempo, estão sujeitas a controle jurisdicional regular e revisão periódica das autoridades sanitárias. Note-se que o §1º, do art. 3º, da lei 13.979/20 disciplina que “as medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre

informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública”. As medidas, portanto, atendem ao requisito da proporcionalidade em sentido estrito.

O Supremo Tribunal Federal, por enquanto, foi chamado a decidir, em sessão realizada no dia 15.04.20, sobre aspectos da competência para editar regulamentos desta natureza (ADIs 6341, 6343 e ADO 56), quando reconheceu a autonomia dos municípios e governos estaduais para decretarem medidas sanitárias de contenção à epidemia.

Contudo, deve em breve ser chamado a decidir sobre o limite das restrições à liberdade de locomoção, em especial diante de um cenário de (ainda) maior crise de saúde que se avizinha. No passado, a Suprema Corte já se debruçou sobre situações similares, como a remoção de pacientes afetados por peste bubônica para hospital próprio, no longínquo HC 2.642, j. 09.12.08.

Além disso, também no passado a Corte já se inclinou à proteção da saúde pública em diversos julgados em que o direito conflitava com garantias liberdade profissional<sup>5</sup>, direito de propriedade<sup>6</sup> e direito de posse<sup>7</sup>, conforme aponta Carlos Ari Sundfeld<sup>8</sup>.

De toda forma, analisando hoje as medidas restritivas ao direito à locomoção da lei 13.979/20 sob o enfoque constitucional do direito à saúde, podemos concluir que elas devem prevalecer, neste caso, sob a liberdade de ir e vir dos cidadãos, em sentido contrário à fala do senhor presidente da República.