

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

CURSO DE DIREITO

Hassan Madhat Derbass

**O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO BRASIL E A INTERVENÇÃO
DIRETA NOS MUNICÍPIOS**

Capão da Canoa
2020

Hassan Madhat Derbass

**O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA NO BRASIL E A INTERVENÇÃO
DIRETA NOS MUNICÍPIOS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade de Santa Cruz do Sul
para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientadora: Prof^a. Ms. Elis Cristina
Uhry Lauxen.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro a Deus pela vida que ele me concedeu e por ter me mantido sempre com saúde e forças para conquistar meus objetivos.

Sou eternamente e infinitamente grato à toda minha família pelo apoio que sempre me deram durante toda a minha vida, principalmente aos meus pais, que sempre estiveram ao meu lado servindo de alicerce para todas as minhas realizações.

A todos os meus amigos do curso de graduação que compartilharam dos inúmeros desafios e foram fundamentais para que esses cinco anos de faculdade corresse da melhor forma possível.

Também quero agradecer a todo corpo docente e funcionários da UNISC que contribuíram direta e indiretamente para a conclusão desta etapa em minha vida, em especial aos professores orientadores que me guiaram neste trabalho, Diego Romero e Elis Cristina Uhry Lauxen.

RESUMO

Entrou em vigor no dia 20 de março de 2020 o Estado de Calamidade Pública no Brasil em razão da pandemia do COVID-19 declarada pela OMS no início de 2020. O Decreto nº 6, de 2020, foi aprovado em sessão virtual pelo Congresso Nacional, por meio do vice-presidente do Senado Federal, e promulgou o decreto que reconhece, para os fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos que foram solicitados pelo Presidente da República por meio do encaminhamento da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. O tema dividiu os estudiosos da área jurídica sobre a possibilidade de que o Estado e a União venham a intervir diretamente nos Municípios em razão da declaração do Estado de Defesa por meio do Estado de Calamidade Pública, chegando o assunto até o Supremo Tribunal Federal, decisão que liminarmente decidida e que será exposta ao longo da presente monografia. Considerando essa sistemática, em face da autonomia dos entes federativos em razão das atividades desenvolvidas pelos Estados, questiona-se: qual é o limite para a intervenção nos Municípios a partir da declaração do Estado de Calamidade Pública? Assim, a investigação sobre o tema, portanto, abrange o delineamento sobre os limites para intervenção da União e dos Estados, principalmente, nos Municípios durante o Estado de Defesa para a declaração do Estado de Calamidade Pública, isso se refere aos fechamentos de mercado, economia, *lockdown* (termo geral utilizado para o fechamento total do comércio e de circulação de pessoas), sobre o transporte público e atividades nos Municípios de forma geral para a abrangência da população acerca das novas atividades que seriam inferidas. O estudo será de extrema importância para englobar o tema que ainda é pouco tratado pela comunidade jurídica, embora seja encontrado nas tratativas das doutrinas constitucional, em princípio, e nas atividades dos entes públicos no direito administrativo. Para o desenvolvimento dessa pesquisa, foi adotado como método de abordagem o sistêmico, como método de interpretação jurídica, foi utilizado o sistemático, em relação à natureza do tipo de pesquisa foi utilizado o método qualitativo, demonstrando a produção acadêmica e doutrinária no Direito com o objetivo de abarcar traços atuais para o Direito e as novas considerações que serão avultadas a partir do ano de 2020. Dividido em três capítulos, compõem inicialmente sobre o texto acerca do que é o controle político dos entes federativos de acordo com a disposição da Constituição Federal de 1988, posteriormente, a conceituação do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, e por fim, quais são os limites e as formas que podem abranger a intervenção dos entes federativos, Estados e União, nos Municípios, durante a declaração do Estado de Calamidade Pública.

Palavras-Chave: Emergência. Intervenção. Limites. Decisão. Impossibilidade.

ABSTRACT

The State of Public Calamity in Brazil entered into force on March 20, 2020 due to the pandemic of COVID-19 declared by WHO in early 2020. Decree No. 6, of 2020, was approved in a virtual session by the National Congress, through the vice president of the Federal Senate, and promulgated the decree that recognizes, for the purposes of article 65 of Complementary Law No. 101, of May 4, 2000, the occurrence of a state of public calamity, under the terms requested by the President of the República through the forwarding of Message nº 93, of March 18, 2020. The topic divided the legal experts on the possibility that the State and the Union intervene directly in the Municipalities due to the declaration of the State of Defense through the State of Public Calamity, the matter reaching the Federal Supreme Court, a decision that was finally decided and will be exposed throughout this monograph. Considering this system, in view of the autonomy of the federative entities due to the activities developed by the States, the question arises: what is the limit for intervention in the Municipalities from the declaration of the State of Public Calamity? Thus, the investigation on the theme, therefore, covers the delineation on the limits for intervention by the Union and the States, mainly in the Municipalities during the State of Defense for the declaration of the State of Public Disaster, this refers to the market closings, economy, lockdown (general term used for the total closure of commerce and movement of people), about public transport and activities in the Municipalities in general for the population's coverage of the new activities that would be inferred. The study will be extremely important to cover the topic that is still little addressed by the legal community, although it is found in the dealings with constitutional doctrines, in principle, and in the activities of public entities in administrative law. Divided into three chapters, they initially compose on the text about what is the political control of the federative entities according to the provision of the Federal Constitution of 1988, later, the conceptualization of the State of Defense and the State of Siege, and finally, which ones they are the limits and the forms that can include the intervention of the federative entities, States and Union, in the Municipalities, during the declaration of the State of Public Calamity.

Keywords: Emergency. Intervention. Limits. Decision. Impossibility.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 CONTROLE POLÍTICO NOS MUNICÍPIOS E ESTADOS.....	11
1.1 Disposições constitucionais sobre a intervenção do Estado nos municípios	11
1.2 Intervenções espontâneas e provocadas	15
1.3 Controle político para intervir nos municípios.....	19
1.4 Intervenção federal em municípios	21
2 ÂMBITO DE ATUAÇÃO PERANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA...24	
2.1 Definição do Estado de Defesa.....	24
2.2 Diferenças com o Estado de Sítio	29
2.3 Estado de Calamidade: disposições constitucionais e práticas.....	32
2.4 A preservação da ordem pública e a segurança pública na Constituição Federal de 1988: análise dos Direitos Fundamentais e o Estado de Calamidade Pública	34
3 LIMITES PARA INTERVENÇÃO DO ESTADO NOS MUNICÍPIOS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA	38
3.1 Situação de Estado de Calamidade no interior dos municípios brasileiros	38
3.2 A dispensa de licitação em obras e serviços	41
3.3 Análise de reflexos do Estado de Calamidade Pública na economia e sociedade..	42
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS	50

INTRODUÇÃO

O presente estudo terá como abordagem o tema sobre o Estado de Calamidade Pública no Brasil e a intervenção direta que pode ocorrer nos entes federativos, com a delimitação de análise sobre a atuação dos Estados sobre os Municípios, pautando-se, principalmente, na seara do Direito Constitucional. A tratativa do instituto do Estado de Calamidade encontra-se regulada principalmente no artigo 21 da Constituição Federal de 1988, no inciso XVIII que afirma ser competência da União a atribuição para planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente – e neste momento, inclusive – nos casos de secas, inundações, e como foi o caso da pandemia em 2020, sobre a saúde pública e os casos emergenciais que envolveram o coronavírus no país e no mundo. Mais adiante, ainda no texto Maior, o artigo 136 no capítulo sobre o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, quando se menciona acerca do Estado de Defesa, fica à disposição do Presidente da República, juntamente com o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer restrições ou determinações para auxílio da ordem pública ou a paz social, em razão de situações que são atingidas por calamidades de grandes proporções da natureza.

Face o mandamento constitucional, é plenamente possível, em determinadas situações, que o país declare o Estado de Calamidade frente as situações diversas que podem ocorrer. Em razão da pandemia que foi declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no início de 2020, muito se discutiu sobre a intervenção nos Estados, principalmente, nos Municípios sobre as disposições de leis complementares que tratem sobre as novas diretrizes que deverão seguir durante o período de estado de defesa.

Considerando essa sistemática, em face da autonomia dos entes federativos em razão das atividades desenvolvidas pelos Estados, questiona-se: qual é o limite para a intervenção nos Municípios a partir da declaração do Estado de Calamidade Pública?

Entrou em vigor no dia 20 de março de 2020 o Estado de Calamidade Pública no Brasil em razão da pandemia do COVID-19 declarada pela OMS no início de 2020. O Decreto nº 6, de 2020, foi aprovado em sessão virtual pelo Congresso Nacional, por meio do vice-presidente do Senado Federal, e promulgou o decreto que reconhece, para os fins do artigo 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos que foram solicitados pelo Presidente da República por meio do encaminhamento da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

A partir desse Decreto Legislativo nº 6, de 2020, foi constituída a Comissão Mista no Congresso Nacional composta por deputados e senadores com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas que seriam adotadas em relação à emergência de saúde pública de importância internacional que se relacionou com o coronavírus (COVID-19), de acordo com o artigo 2º. Assim, as discussões passaram a ser constantes com relação a intervenção nos entes federativos sobre as novas disposições que poderiam ser impostas a partir das atividades da União, destacando também quais são os limites para essas intervenções, os objetivos e quais os momentos que poderiam ser impostas ou não medidas através dos Estados com os Municípios.

A investigação sobre o tema, portanto, abrange o delineamento sobre os limites para intervenção da União e dos Estados, principalmente, nos Municípios durante o Estado de Defesa para a declaração do Estado de Calamidade Pública, isso se refere aos fechamentos de mercado, economia, *lockdown* (termo geral utilizado para o fechamento total do comércio e de circulação de pessoas), sobre o transporte público e atividades nos Municípios de forma geral para a abrangência da população acerca das novas atividades que seriam inferidas.

O estudo será de extrema importância para englobar o tema que ainda é pouco tratado pela comunidade jurídica, embora seja encontrado nas tratativas das doutrinas constitucional, em princípio, e nas atividades dos entes públicos no direito administrativo.

A colaboração do estudo em razão da revisão bibliográfica que será abrangida pelo trabalho acarretará na apresentação dos institutos do Estado de Defesa, da diferença com o Estado de Sítio e sobre a possibilidade de intervenção entre os entes federativos, correlacionando sobre a atualidade do Estado de Calamidade Pública decretado em 2020.

Diante do delineamento do objetivo geral sobre a análise dos limites para intervenção nos Municípios pelo Estado, como objetivos específicos para tratativa da problemática serão apresentados: (i) apontar inicialmente o que é o controle político nos Municípios e Estado a partir das disposições constitucionais que tratam sobre a intervenção do Estado nos Municípios; (ii) apresentar quais são as intervenções espontâneas e provocadas que estão inseridas na Constituição Federal de 1988 e nas doutrinas constitucionais e administrativas; (iii) verificar o controle político para intervir nos Municípios; (iv) conceituar o que é, de fato, a intervenção federal e estadual em Municípios diante desse controle político; (v) definir o Estado de Defesa; (vi) apresentar as diferenças com o Estado de Sítio; (vii) esclarecer sobre o Estado de Calamidade a partir do texto Maior e da prática sobre essa declaração; (viii) elucidar quais são os objetivos da declaração do Estado de Calamidade como é o caso da preservação da ordem pública e a segurança pública como direitos fundamentais no texto da Constituição Federal; (ix)

reunir materiais que abordam sobre a situação de Estado de Calamidade no interior dos Municípios, principalmente no ano de 2020; (x) esclarecer sobre a dispensa de licitação neste período específico; (xi) analisar os reflexos do Estado de Calamidade Pública na economia, sociedade e as disposições locais, apresentando as discussões que foram ensejadas principalmente no poder que o Estado tem sobre as disposições obrigatórias e necessárias para conter e orientar acerca da ordem e segurança pública; e por fim (xii) compor o estudo sobre a pandemia da COVID-19 em 2020 e a declaração de Estado de Calamidade Pública no Brasil.

Para o desenvolvimento dessa pesquisa, será adotado como método de abordagem sistêmica a fim de delinear as referências que serão utilizadas para a construção e complemento dos itens e subitens do estudo, demonstrando a produção acadêmica e doutrinária no Direito com o objetivo de abarcar traços atuais para o Direito e as novas considerações que serão avultadas a partir do ano de 2020.

Como método de interpretação jurídica, será utilizado o sistemático, apresentando as diversas doutrinas e artigos científicos que serão coletados na fase inicial do estudo a ser elaborado, e da mesma forma, o conteúdo sociológico encontra investimento e confere as novas tratativas sobre as autonomias dos municípios em razão dos Estados durante o decreto de Estado de Calamidade Pública. Quando ao tipo de pesquisa a ser desenvolvido, será de natureza qualitativa, pois irá se referir a um método de investigação de base linguístico-semiótica, possuindo caráter exploratório a fim de formar um conglomerado de determinações que se vinculam entre si nas doutrinas brasileiras.

Os objetivos a serem alcançados por meio das abordagens metodológicas será explorar o tema e os objetivos específicos, utilizando como procedimento a revisão documental, em bibliografias doutrinárias, científicas, e documentos online como as legislações principalmente a Constituição Federal de 1988 e o Decreto Legislativo nº 06, de 2020. A revisão bibliográfica remeterá ao tema e as diretrizes delineadas para o estudo a fim de elaborar um levantamento do que os doutrinadores brasileiros investigam, bem como na análise da produção acadêmica sobre o conteúdo do tema e as subespécies que foram dispostas nos objetivos específicos.

Dividido em três capítulos, o primeiro capítulo tratará especificamente sobre o controle político nos Municípios e Estados-membros, investigando, portanto, as disposições constitucionais sobre a intervenção nos entes federativos, as intervenções que poderão ser espontâneas e provocadas, o controle político para intervir nos municípios, a intervenção federal nos municípios.

No segundo capítulo há a consideração do âmbito de disposição do Estado de Calamidade Pública, apresentando a definição do que é o estado de defesa, estado de sítio e a preservação

da ordem pública por meio da decretação do estado de calamidade pública. Por fim, o último capítulo trata especificamente dos limites para intervenção do Estado e da União nos Municípios.

1 CONTROLE POLÍTICO NOS MUNICÍPIOS E ESTADOS

Neste primeiro momento será analisado sobre a problemática da intervenção dos Estados nos Municípios em decorrência do Estado de Calamidade Pública, é necessário inicialmente destacar a formação da disposição do Brasil e da distribuição do poder político no espaço, com o escopo de criar o alcance para os objetivos específicos traçados inicialmente neste estudo.

1.1 Disposições constitucionais sobre a intervenção do estado nos municípios

Existem duas nomenclaturas que se referem ao Estado brasileiro como a formação do país e sua localização no espaço e geografia, e o Estado, como ente federativo que é formado juntamente com a União, Municípios e Distrito Federal. A explicação que recai sobre a primeira definição, segundo Ana Paula de Barcellos¹, se refere ao que há no âmbito territorial sobre as diferentes funções estatais que podem ser exercidas: legislativa, jurisdicional e todas as outras atividades que dão o encargo ao Poder Executivo e à Administração Pública de forma ampla. O interessante do tema se pauta em entender como o poder político se distribui no território por vários polos, a partir da estipulação de suas autonomias. Nessa mesma medida, são dependentes inteiramente de uma autoridade central. De acordo com a autora², há formas de Estado que podem ser unitários e que há a descentralização das atividades, mas sempre encontra o controle ou supervisão em um único poder, e também há o Estado absoluto ou unitário, natural do Estado unitário e que possui pouca descentralização de poder, de modo que faz a depender da autoridade central a concentração da maior parte do poder político.

Dessa forma, considera-se que o processo de democratização observado no último século trouxe ao mundo o acompanhamento de uma tendência de descentralização política mesmo nos Estados unitários, e assim, instâncias de poder local, como as denominadas regiões, províncias, autarquias, locais, municípios, vilas, cidades etc., reivindicam cada vez mais as suas atribuições autônomas e progressivas e que conquistaram espaço ao longo dos anos, na mesma medida que foi avançando a evolução da sociedade no mundo inteiro³.

No Brasil, há a sustentação de que a partir da publicação da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a gozar de um *status* integrante da Federação, vez que possui autonomia e conta com o poder executivo e legislativo próprios, dispostos também do poder

¹ BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 248.

² Idem.

³ Idem.

auto-organização, por meio de lei orgânica como há a consideração do artigo 29⁴. Como traz Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁵, essa autonomia e o que constitui como Município possui como consideração definitiva para corroborar que a tese do artigo inaugural do texto da Constituição de 1988, ao afirmar que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, acarretam nessa autonomia de atribuição que é pauta neste estudo.

Elucidam os autores, neste passo, que embora essa corrente de autonomia e formação do país com base nos entes federativos, há correntes que são contrárias a essa afirmação, de forma que é típico do Estado Federal a participação das entidades federadas para a formação da vontade federal, resultando na criação do Senado Federal, e que para os brasileiros, não tem, na sua composição, representantes dos municípios. Os Municípios, afirmam Mendes e Branco⁶, nesta corrente de pensamento, “tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os Estados e com a União”. Formam, então, a conclusão de que além disso, a intervenção que ocorre nos Municípios situados em Estado-membro, é clara e também está presente no texto da Constituição Federal de 1988, concluindo, “a competência originária do STF para resolver pendências entre entidades componentes da Federação não inclui as hipóteses em que o Município compõe um dos polos da lide”⁷.

Em que pese, os Municípios são criados, fundidos ou desmembrados na forma do artigo 18, parágrafo quarto, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996⁸, que afirmou que a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Municípios serão feitos por meio de lei estadual, dentro do período que for determinado por lei complementar federal, e irá depender de uma consulta prévia, a ser feita por meio de plebiscito, verificando se é da vontade da população dos Municípios envolvidos, isso após a divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal que deverão ser também apresentados e publicados na forma da lei. Neste caso, ainda na obra de Mendes e Branco⁹, explicam que na falta de lei federal complementar sobre as limitações de calendário irá inviabilizar a criação de novos Municípios.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 11 ago. 2020.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1347.

⁶ Idem.

⁷ Idem.

⁸ BRASIL. Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm. Acesso em 11 ago. 2020.

⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1347-1348.

Neste mesmo passo, após ser formado um Município, verifica-se que o poder legislativo sofre a incidência de claras limitações impostas pelo constituinte federal. Assim, a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009¹⁰, ficou um número máximo de vereadores para a composição de cada Município e poderá contar com a respectiva Câmara Municipal, prescreveu, ainda, o limite máximo de despesas que serão despendidas com o Legislativo municipal, incluindo os gastos com subsídios de vereadores.

A autonomia do Município exigirá a preservação de um autogoverno e uma autoadministração, ainda que a extensão das competências materiais do Município dependa do que o contexto histórico indica como de interesse a ser predominantemente local, explicado no sentido de que esses interesses não possam afetar substancialmente as demais comunidades¹¹. No entanto, a autonomia financeira é assegurada diante da previsão de bens e receitas próprios dos Municípios, e no que tangem as receitas tributárias, além de serem resultados do recolhimento de tributos que possuem competência municipal, os Municípios também fazem jus às parcelas de impostos da União e dos Estados-membros.

Com isso, a obra de André Ramos Tavares¹² informa que a Constituição Federal de 1988 rompeu com toda a discussão que era atentada à autonomia dos Municípios antes da publicação do texto Maior, em contraposição com o que os autores Mendes e Branco¹³ haviam trazido e que foi avultado anteriormente, a organização do Estado brasileiro declarou expressamente que a composição da federação dos Municípios acarreta a eles a autonomia, porém, com toda a constituição do país e da nação, traz limitações. Isso é natural por ser posto em um Estado Democrático de Direito. Tavares conclui que “(...) já não se pode falar em uma estrutura binária,

¹⁰ BRASIL. Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm. Acesso em 11 ago. 2020.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077 Bahia. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgado em 06 mar. 2013. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>. Acesso em 11 ago. 2020.

¹² TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 885.

¹³ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1346-1348; Para Hely Lopes Meirelles anteriormente, mas que na sua doutrina atual pauta-se em afirmar que a autonomia do Município é apenas menos ampla, vez que, dentre outras coisas, não possui poder auto-organizatório, não dispõe de Poder Judiciário, e ainda não possui representação nas assembleias legislativas, e ainda completa: “Essas limitações de sua autonomia, entretanto, não descaracterizam a sua natureza de entidades estatais, como poderes políticos suficientes para elaborar suas leis e para convertê-los em atos individuais e concretos. O Município brasileiro é, pois, entidade estatal que, através de seus órgãos de governo, dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 116); Já José Nilo Castro há a defesa de que os Municípios não fazem parte da estrutura federativa sob a utilização de argumentos que eles não possuem essa representação do Senado Federal, não possuem Tribunal de Contas (à exceção de raros casos) e ainda não possuem Poder Judiciário, o autor ainda colida que as leis e atos normativos não se sujeitam ao controle abstrato do STF, inexistindo federação de municípios, e sim, de estados (CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1991, p. 38).

com a União e os Estados federados convivendo sobre o mesmo território geográfico. Há, agora, três esferas de governo diversas, compartilhando o mesmo território e povo (...)”¹⁴.

Dado como uma integração ao Estado Federal, portanto, o Município é uma entidade político-administrativa estatal e que é dotada de autonomia. Como traço mais marcante da autonomia política do Município, cita Tavares¹⁵, é a elaboração da própria lei orgânica, o que anteriormente, a Constituição outorgava aos Estados o poder de criar e organizar seus Municípios, e contariam com todas as capacidade, exceto a de auto-organização, concluindo que haveria de ser assegurada pelos Estados a criação dos Municípios, e o próprio Estado editava lei complementar que serviria como uma lei orgânica para os Municípios, havendo uma uniformização. Tavares ainda conclui:

Aqui também há a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade de auto-organização — incluindo-se a autolegislação — de autogoverno e de autoadministração. A ingerência estadual faz-se sentir em alguns momentos regulados pela Constituição Federal, como na mutação do desenho municipal e na possibilidade de intervenção estadual¹⁶.

Por fim, neste ensejo inicial, frisa-se que o advento da Emenda Constitucional nº 46, de 5 de maio de 2005, alterou o inciso IV do artigo 20 da Constituição de 1988, de forma a inserir a um dos bens da União, indiretamente, houve a majoração da autonomia municipal, isso porque retirou da alçada da União as ilhas fluviais e lacustres que contenham a sede do Município, como é o caso das ilhas de Florianópolis, São Luís e de Vitória. Tavares afirma que “não há como ignorar a importância, ainda que simbólica, que tem o fato de o Município passar a ter disponibilidade sobre o território geográfico em que se encontra a sua sede (...)”¹⁷. A influência sobre essa autonomia dos Municípios vem dos Conselhos Portugueses que se opuseram aos infiéis em Portugal, isso porque, de acordo com Walber de Moura Agra¹⁸, os portugueses tiveram a primeira organização política de fato a ser existente no Brasil, em razão da colonização brasileira, e por meio das doze capitâneas hereditárias, que, insta mencionar, não deram certo, e se avolumaram na importância dos pequenos povoados que acabaram por se transformar em cidades.

Com a inovação abarcada pelo texto da Constituição Federal de 1988, as relações dos Municípios se inseriram como componentes da federação, como visto anteriormente, e se estruturaram como entidades políticas autônomas dotadas desses autogoverno, e que

¹⁴ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 885.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Ibidem*, p. 886.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 406.

determinam os interesses da forma que melhor convir, respeitando os parâmetros instituídos pelo texto constitucional. Agra¹⁹, neste ponto, afirma que de fato, as Constituições anteriores não conferiam essa autonomia aos municípios, mas que ao avançar com a Constituição de 1988, a apreciação se torna mais complexa diante da possibilidade de ocorrer essa intervenção dos Estados nos Municípios diante de situações delimitadas no texto Maior. A conclusão do autor é que embora existam intervenções nos Municípios, não há obstáculo para a manutenção da sua autonomia, “por se tratar isso de uma exceção ao federalismo, processando-se de forma temporária, em moldes precisos, previamente definidos na Constituição”²⁰.

Dentro dessas iniciais determinações, posteriormente será melhor avaliada a situação de intervenção dos Estados nos Municípios no objetivo específico que trata o estudo acerca do estado de calamidade pública em tempos de declaração de emergência, como ocorreu no ano de 2020 com a pandemia do COVID-19. A seguir, o próximo subitem pauta-se em verificar o que são intervenções espontâneas e provocadas entre os entes federativos.

1.2 Intervenções espontâneas e provocadas

A intervenção é um ato político-administrativo, diante do que será visto ao longo do estudo, verifica-se que é possível que o Estado ou União interfira nos Municípios a partir de medidas a serem tomadas em casos específicos e que ficou a cargo da Constituição Federal de 1988 em determiná-los. Uma intervenção federal no Estado-membro, que ocasionalmente poderá interferir nos Municípios, ocorre a orientação de uma manutenção do pacto federativo, independentemente da pessoa ou pessoas que sejam as responsáveis pelas violações que ensejam a intervenção, como bem abarca Tavares²¹ em sua obra.

Com base nisso, o motivo é que a intervenção não implica pena ou eventual detentor do cargo de Chefe do Executivo, a renúncia deste, explica ainda o autor²², e a assunção do cargo por seu vice não impedem que a intervenção se ultime, e o objetivo é, frisa-se, reestabelecer a ordem que foi confrontada por algum caso atípico e não usual a ser verificado. A previsão da intervenção federal e estadual está disposta nos artigos 34 e 35 da Constituição Federal de 1988. De forma sucinta, o artigo 34 traz as possibilidades de intervenção da União nos Estados e Distrito Federal para: (i) manter a integridade nacional; (ii) repelir invasões estrangeiras que

¹⁹ Idem.

²⁰ Ibidem, p. 407.

²¹ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 942.

²² Idem.

possam ocorrer ou de uma unidade da Federação em outra; (iii) finalizar com graves comprometimentos da ordem pública que possam ocorrer; (iv) garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; (v) reorganizar finanças da unidade da Federação que possa suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo força maior, ou deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas no texto constitucional e dentro dos prazos estabelecidos em lei; (vi) prover a execução de lei federal, ordem ou mesmo decisão judicial; e (vii) assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a forma republicana, sistema representativo e regime democrático, os direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública direta ou indireta, e a aplicação do mínimo exigido da receita de tributos estaduais provenientes de transferências, manutenção e desenvolvimento do ensino nas ações e políticas públicas de saúde²³.

Posteriormente, no artigo 35, há a menção que o Estado não intervirá nos Municípios, nem a União poderá intervir nos Municípios, com as exceções que são pautadas em quatro incisos: (i) quando deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; (ii) se não forem prestadas as devidas contas de acordo com a lei; (iii) se não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção do desenvolvimento do ensino nas ações e serviços públicos de saúde como foi inserido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000; e (iv) se o Tribunal de Justiça der provimento para representação a fim de assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, ou para prover a execução de lei, de ordem, ou de decisão judicial²⁴.

Considera-se, neste passo, que a intervenção federal será de iniciativa *ex officio* do Presidente da República, ou seja, será abordada diante do ato inserido em sua esfera de discricionariedade, desde que seja dentro das hipóteses desenhadas nos dois artigos que foram retratados anteriormente, 34 e 35. E assim, a fase de iniciativa e decreto (político) existirá para todas as intervenções. Posteriormente, a oitiva dos Conselhos da República e da Defesa Nacional será colhida, e o Presidente pedirá a opinião desses Conselhos, porém, instar mencionar, a opinião e a menção dos membros não são vinculadas, ou seja, independente da opinião dos membros, o Presidente poderá então trazer essa intervenção federal. Mais adiante, o Presidente decretará a intervenção, sem ocorrer fase judicial, mas que possui a iniciativa ao

²³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 11 ago. 2020.

²⁴ Idem.

chegar ao decreto interventivo de forma direta. Dentro dessa atividade, é preciso ser analisado de forma mais minuciosa a disposição sobre os atos configuradores da intervenção federal.

Como uma intervenção espontânea, assim, em um primeiro momento, é preciso considerar que o Presidente da República terá a possibilidade de verificar que a ocasião enseja em uma questão de “defesa do Estado”, conforme o inciso I do artigo 34 já mencionado anteriormente. Neste sentido, configura-se vedado, no ordenamento jurídico brasileiro, o direito de secessão, e a sanção ao Estado que pretenda se separar é a intervenção, como bem configura Tavares²⁵, posteriormente, poderá ocorrer para repelir a invasão estrangeira, de acordo com o inciso II, e aqui cabem duas hipóteses: a primeira quando um Estado se une com um Estado estrangeiro a fim de formar um novo Estado; ou quando há a disposição de expulsar forças estrangeiras de certo Estado que já tenha sido de fato invadido. No inciso II ainda, *in fine*, demonstra que a intervenção para promover a defesa do princípio federativo é cabível, pois a Constituição passa a consagrar a hipótese de intervenção de uma unidade da Federação em outra²⁶. Tavares conclui:

Assim, ocorrendo a invasão de um Estado-membro ou do Distrito Federal em outro Estado-membro, ou deste no Distrito Federal, é caso de intervenção de ofício. Em tais circunstâncias, contudo, a intervenção deverá apenas ocorrer conforme a necessidade para que se restaure a normalidade constitucionalmente exigida. Assim, a intervenção no ente invasor e, concomitantemente, no invadido pode ser possível, devendo cada caso concreto justificar a medida²⁷.

Por fim, ainda caberá decretar a intervenção quando se tratar de um grave comprometimento da ordem pública, como traz o inciso III do artigo 34, e poderá pôr termo a esse comprometimento diante de uma crise decorrente de atentados terroristas, e poderá ser imposta a intervenção. No inciso V, do artigo 34, a Constituição ainda consagra que cabe a intervenção para reorganização das finanças.

Sobre a intervenção provocada, ainda é possível verificar que esta é subdividida em intervenção por solicitação ou por requisição. A provocação virá por meio de um pedido – solicitação – ou por ordem – provocada, nesta última, o ato do Presidente é vinculado à requisição, não sendo possível outorgar qualquer discricionariedade de apreciação. O resalte, neste caso, é possível verificar que deve ocorrer um controle político da intervenção federal.

Ainda na obra de Tavares²⁸ que aborda muito claramente o assunto, o autor afirma que a intervenção é uma garantia da própria Federação, e é um ato político que deverá ser feito o

²⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 943.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 07 jul. 2020.

²⁷ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 943.

²⁸ *Ibidem*, p. 948.

controle ao próprio povo, pela Câmara dos Deputados, e os Estados-membros, por meio do Senado Federal. Sobre a intervenção Estadual no Município, quem intervém, de fato, será sempre o Estado, com a exceção do Município que está dentro de território, e no caso terá a atuação da União, também considerado como um ato político, porém, nesta situação será feita pelo Governador do Estado. Afirma-se que “é a antítese da autonomia municipal”²⁹.

No caso da intervenção espontânea, será um ato *ex officio* do Governador, contemplados pelo artigo 35. Será quando ocorrer, portanto, dívida fundada, não paga por dois anos consecutivos; quando não prestadas contas na forma da lei; ou quando não aplicado o percentual mínimo para a educação. No caso da intervenção provocada, existem então três hipóteses:

(...) 1ª) não dar provimento de ordem ou decisão judicial. O TJ requisita a intervenção. Guarda parâmetro com a intervenção federal (decreto); 2ª) não dar cumprimento à lei. Pode haver a chamada ação de excoercedade de lei em nível estadual, proposta pelo Procurador-Geral de Justiça no TJ, a que se der provimento, requisita ao Governador a intervenção (decreto); 3ª) ação direta de inconstitucionalidade interventiva estadual. Quando o TJ der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados pela Constituição do Estado (decreto). Indaga-se quais seriam os princípios que a Constituição Federal poderia adotar, controvertendo-se sobre a necessidade de manter certa simetria com os princípios indicados na Constituição Federal³⁰.

Diante do ensejo, que essas possibilidades de intervenção todas se voltam para a manutenção do Estado Democrático de Direito e da ordem, no sentido de demonstrar que é necessário que os Municípios se alinhem com os Estados no sentido de manutenção da prestação e do cumprimento correto à lei. Por sua vez, o controle dos Estados perante as intervenções também se encontram sujeitos às disposições constitucionais, e caso ocorram abusos, é preciso manter a fiscalização por meio da União e do Poder Judiciário em determinados casos.

Infere-se que é preciso consolidar que em uma forma geral, os motivos que ensejam uma intervenção no interior dos municípios dizem respeito à defesa das finanças públicas e para garantir a integridade dos princípios sensíveis estaduais³¹. Como bem finaliza por elucidar, Agra³² assevera que os princípios sensíveis são aqueles que estão dispostos nas Constituições estaduais, e essas constituições, por sua vez, possuem autonomia relativa para disporem acerca desses diversos princípios, indicados inicialmente na Constituição Federal de 1988. Porém, ainda podem acrescentar novos princípios, desde que não ocorra afronta às disposições que

²⁹ Idem.

³⁰ Ibidem, p. 949.

³¹ AGRA, Walber de Moura. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 427.

³² Idem.

forem acobertadas pela Constituição Federal. O procedimento quando há a desobediência é retratado a seguir nas afirmações do autor:

Nos casos de desobediência aos princípios sensíveis, o procurador-geral da República representará ao Supremo e este, mediante provimento, requisitará que o presidente da República decrete a intervenção. Portanto, o chefe do Ministério Público Federal atuará no processo interventivo em dois casos: para proteger os princípios sensíveis e para garantir a execução de lei federal. Nesses casos, a competência é exclusiva do procurador da República. Pode ele, no entanto, ser provocado por qualquer cidadão para que proceda à representação. No ensinamento de Pontes de Miranda, se o pedido for feito pelo presidente da República, a representação por parte do procurador-geral da República é obrigatória.¹⁴ Noutros casos, este age de forma discricionária, podendo arquivar qualquer formulação que lhe tenha sido dirigida para impetrar a representação. O STF também age de forma discricionária, verificando livremente se existem condições para a realização do provimento, que deve ser endereçado ao chefe do Executivo³³.

Em um caso prático entre intervenção Federal no Estado-membro que, indiretamente, interveio nos Municípios, o Presidente da República em 16 de fevereiro de 2018, decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, com fundamento no artigo 34, inciso III da Constituição Federal de 1988 para pôr termo a grave comprometimento com a ordem pública, possuindo um prazo determinado até 31 de dezembro de 2018. No entanto, essa intervenção foi decretada em meio a uma grave crise de segurança pública que ocorria no Estado do Rio de Janeiro, restringindo-se apenas para essa área da Administração estadual³⁴.

A seguir, demonstrar-se-á o controle político para intervir nos Municípios, de forma a aplicar as disposições também da Constituição Federal de 1988 e nos possíveis limites que devem ser observados.

1.3 Controle político para intervir nos municípios

O controle político no interior das intervenções nos Municípios não deverá ser feito nas hipóteses do artigo 35, inciso IV, porém, estão sujeitos às intervenções espontâneas que podem ser feitas diretamente pelo Governador do Estado nos Municípios, diante do inciso I, II e III que retratam as possibilidades como foi visto no subitem anterior. Será exposto, sem esgotar o assunto, mesmo pela falta doutrinária na produção de conteúdo neste sentido, sobre esse controle político para intervenção nos Municípios.

Por esta razão, em vinte e quatro horas deverá ser convocada a Assembleia Legislativa e que terá que ocorrer a deliberação sobre a intervenção, porém, a Constituição Federal de 1988

³³ Ibidem, p. 429.

³⁴ Ibidem, p. 429-430.

nada menciona no seu interior, e de acordo com Tavares³⁵, deverá ser por maioria simples, como regra geral aplicada no artigo 47 da Constituição Federal de 1988. Caso a Assembleia Geral não concordar com a intervenção, por decreto legislativo, portanto, cessará automaticamente os efeitos da intervenção com efeito *ex tunc*.

Ainda, é possível verificar algumas hipóteses em que há desrespeito pelo Governador do Estado pela cessação decretada pela Assembleia Legislativa, e a consequência, nestes caso, será dupla: será responsabilidade por infração administrativa caracterizada como crime de responsabilidade e julgado pelo Tribunal Especial formado no artigos 48 e 49 da Constituição Estadual, composto de quinze membros, sendo sete deputados estaduais – eleitos para tanto, sete desembargadores – por sorteio especial –, e ainda será presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, desde que ocorra a licença de dois terços da Assembleia Legislativa. Em um segundo momento, também será sancionado o Governador que, ao desrespeitar tal decreto, estará também desrespeitando a autonomia municipal, sem autorização constitucional para tanto, e tal autonomia é um princípio sensível, com isso, dará ensejo à intervenção federal no Estado pelo inciso VII, alínea “c” do artigo 34³⁶ da Constituição Federal de 1988.

Por ser um ato privativo do Presidente da República, estará sujeito a dois tipos de controle: o controle político, de natureza política, exercido pelo Poder Legislativo, e o segundo de cunho jurisdicional, levado a efeito pelo Poder Judiciário, embora não será sempre que essas modalidades estejam presentes, como ressalta Ingo Wolfgang Sarlet³⁷. O autor trazem então que o controle político irá significar essa possibilidade de o Congresso Nacional aprovar, rejeitar ou suspender a intervenção, de acordo com o inciso IV do artigo 49 da Constituição Federal de 1988. O controle representa a regra, no sentido de que a aprovação da intervenção pelo Congresso Nacional somente não se faz necessária diante das hipóteses constitucionais que são previstas, quais sejam: os casos em que se trata de mera suspensão de ato impugnado (artigo 34, inciso VI e VII e artigo 35, inciso IV do texto Maior).

Quando ocorre a requisição judicial, como já foi frisado, não poderia o Congresso, afrontando o princípio da separação dos poderes, causar qualquer obstáculo a intervenção, no entanto, poderia suspendê-la a qualquer tempo nos termos do artigo 49, inciso IV da Constituição Federal de 1988. Sarlet³⁸ ressalta que ainda no que diz respeito ao papel que seria

³⁵ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 949.

³⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 07 jul. 2020.

³⁷ SARLET, Ingo Wolfgang (et al.). *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 959.

³⁸ *Ibidem*, p. 960.

exercido pelo Poder Legislativo, embora a regra seja a intervenção aprovada pelo Congresso Nacional, ressalvadas as exceções demonstradas, o ato de intervenção não dependerá de tal aprovação para produzir eficácia, e assim, terá efeitos desde a sua edição.

1.4 Intervenção federal em municípios

Não se admite, portanto, a intervenção no Município por parte da União, isso porque, relativamente aos entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a intervir no Município será efetivamente o Estado-membro, porém, no sistema constitucional brasileiro, a União Federal terá consentido para intervir apenas nos Estados-membros, e de forma eventual, os municípios quando localizados em Território Federal, e no Brasil, atualmente, não há nenhum neste enquadramento. Neste sentido, o artigo publicado por Helio Pereira Dias, é atual e traz claramente a excepcionalidade da intervenção:

A intervenção federal, portanto, reveste-se de excepcionalidade absoluta. Só é possível nos casos taxativamente referidos pela Constituição. As hipóteses de admissibilidade de intervenção federal, por isso mesmo, constituem *numerus clausus*. Nessa linha de raciocínio, fica evidente que a intervenção federal na atividade autônoma dos estados-membros, pela excepcionalidade que a caracteriza, reclama para sua eficácia a comprovação escorreita de causa que a legitime³⁹.

O que o autor retrata que a intervenção passa a ser antítese de autonomia, e com ela, afasta-se momentaneamente a atuação autônoma do Estado-membro, Município ou Distrito Federal, e que neste passo, a Constituição passa a assegurar que essas unidades políticas ainda tenham como respeito básico ao princípio de adoção da forma de Estado. Nesta mesma seara, a obra de Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins⁴⁰, tem como exposição que esse dever ou obrigação da União de intervir está voltado para a ameaça de uma estrutura material, política ou constitucional que se refere o país, e que tem como exposição a consideração também desse dever-obrigação de intervir diante de uma discricção necessária atribuída à União.

Mais adiante, na obra de Barcellos⁴¹, a autora versa sobre a rigidez constitucional e sobre o rigor dos sistemas de limites de poder, apresentando a imposição que assume múltiplas facetas no envolvimento entre os entes federativos. A obra impende destacar sobre as limitações

³⁹ DIAS, Helio Pereira. *Intervenção federal nos estados e destes nos municípios*. Reflexões sobre o tema, ante um possível descumprimento das leis federais sobre o sistema único de saúde. Outras providências legais para coibir distorções. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995, p. 27.

⁴⁰ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil* – volume 3, tomo II. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 329.

⁴¹ BARCELLOS, Ana Paula de. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 124.

circunstanciais que descrevem e proíbem a atuação do Congresso Nacional, das emendas que não poderão ser feitas durante o estado de defesa.

A autora, por sua vez, explica que a Constituição Federal de 1988 tem como previsão o rigor dos limites ao poder constituinte derivado, e elucida sobre a rigidez constitucional, em que os limites e as condições impostas pelo poder constituinte originário poderão assumir diversas formas e envolver dimensões múltiplas, como é o caso do estado de calamidade pública decretado em 2020. Complementa ainda, que “as chamadas limitações circunstanciais descrevem circunstâncias nas quais se proíbe o Congresso Nacional de alterar a Constituição”⁴², momento em que o estado de defesa, quando declarado, não poderá ocorrer qualquer tipo de emenda no texto da Constituição Federal de 1988, conforme o artigo 60, parágrafo primeiro. Formalidades essas que devem ser respeitadas ao longo do período. Como base, o entendimento da autora dá início para a tratativa do tema:

Quanto à intervenção federal, é certo que ela pode tomar muitas formas, dependendo da circunstância concreta e dos atos necessários para lidar com ela: da suspensão de uma lei ou ato considerado inconstitucional, até o envio de tropas federais para determinado Estado. É fácil perceber que o nível de excepcionalidade política variará bastante, dependendo do conteúdo concreto da intervenção federal em cada caso. Seja como for, a opção constitucional foi no sentido de que qualquer hipótese de intervenção federal, na medida em que envolve um momento de desequilíbrio entre os entes da federação, deverá impedir a alteração da Constituição⁴³.

A intervenção federal nos Municípios pode ocorrer diante das disposições do artigo 35 da Constituição Federal de 1988 como visto anteriormente, ressalvadas as respectivas hipóteses, portanto, o Estado-membro não poderá intervir em seus Municípios, nem a União nos Municípios e nos Territórios. Extrai-se dessa consideração sobre um princípio da não intervenção que corrobora com o princípio da autonomia dos entes federalizados, em tempos de normalidade. No entanto, podem ocorrer situações que efetivam a possibilidade de intervenção federal nos Municípios.

Como bem retrata Sarlet⁴⁴, a evolução constitucional brasileiro, ao passo que o sistema constitucional anterior possibilitava a intervenção apenas na limitação aos Estados-membros, ou seja, uma intervenção federal nos Estados-membros, atualmente a Constituição Federal de 1988 possibilitou que o instituto seja ampliado a fim de permitir a intervenção federal no Distrito Federal, mas também por força da inserção do Município dentro do esquema federativo. Essa intervenção tem como escopo, como já retratado anteriormente, em assegurar uma

⁴² Idem.

⁴³ Ibidem, p. 125.

⁴⁴ SARLET, Ingo Wolfgang (et al.). *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 947.

intervenção dos Estados-membros nos Municípios – e mesmo da União nos Municípios – regulamentado pelo artigo 34 e 36.

Importante ressaltar que essas formas de intervenção, inicialmente, retratam o que poderia ser disposto em uma ingerência – e em certa medida afastamento – maior ou menor dentro da esfera da autonomia constitucional dos entes federativos parciais. Isso é explicado ainda na obra dos autores⁴⁵, no sentido de que o princípio que preside o Estado Federal se fará precisamente o da não-intervenção, consoante, aliás, no que decorre da própria dicção dos artigos 34 e 35 (“a União não intervirá” e “o Estado não intervirá”⁴⁶).

Neste passo, que o caráter excepcional da intervenção é sempre posto em relevo com uma forma limitada, limitação esta que irá incluir os aspectos de ordem espacial, temporal, procedimental e quanto ao objeto, visto que o ato interventivo possui essa natureza excepcional, não implicando em uma espécie de “cheque em branco”⁴⁷, passado ao interventor, devendo respeitar os objetivos e critérios que estão na Constituição Federal de 1988.

O Estado de Defesa, a partir do artigo 136 da Constituição Federal de 1988, passa a disciplinar um estado de exceção e que traz a indicação de hipóteses autorizadas e de consequências que decorrem da possibilidade de intervenções da União nos membros federativos, e do Estado-membro em Municípios, como será retratado no próximo capítulo a partir de determinações e conceituações sobre o estado de calamidade pública.

⁴⁵ Ibidem, p. 948.

⁴⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 07 jul. 2020.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang (et al.). *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 948.

2 ÂMBITO DE ATUAÇÃO PERANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Este capítulo se concentrará em analisar e classificar o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, bem como diferenciá-los, objetivando a compreensão do assunto perante a atual ordem jurídica. No mesmo sentido, será tratado acerca do Estado de Calamidade e suas disposições constitucionais e práticas à luz do instituto de preservação da ordem pública, tendo em vista também os Direitos Fundamentais.

2.1 Definição do Estado de Defesa

Com objetivo de compreender a sistemática criminal no ordenamento jurídico brasileiro, este capítulo pretende analisar o fundamento constitucional da segurança pública, o seu conceito e organização, abrangendo e enfatizando as autoridades policiais, mais especificamente a Polícia Judiciária.

O Estado de Defesa é definido inicialmente no artigo 136 da Constituição Federal de 1988 e dedica-se para a disciplina de um estado de exceção, inserindo quais são as hipóteses autorizadoras e as possíveis consequências que podem ocorrer a partir da sua instituição. A disposição do Estado de Defesa é uma forma intervenção no país no sentido de uma situação excepcional que ensejará na busca por preservar ou reestabelecer a ordem pública ou mesmo a paz social.

Humberto Peña de Moraes⁴⁸ introduz que o Estado de Direito, considerado como o Estado constitucional democrático demonstrado pelo autor, traz a disposição de que é necessário ter ordem e limitações para que se mantenha essa configuração no país, citando Norberto Bobbio⁴⁹, um governo de leis e não de homens retrata que o Estado inserido em uma vida social que será regulamentada por normas jurídicas, mesmo quando inserido em momentos de crises. Portanto, as novas razões que as constituições modernas se atracaram. Moraes⁵⁰, em seu artigo publicado, constata que mecanismos que são excepcionais para enfrentar situações político-institucionais ou socialmente adversas acarretam na possibilidade de permitir uma substituição, mesmo

⁴⁸ MORAES, Humberto Peña de. *Mecanismos de defesa do Estado e das instituições democráticas no sistema constitucional de 1988: Estado de Defesa e Estado de Sítio*. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, vol. 6, n. 23, 2003, p. 198-199. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/18337048.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁴⁹ BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Editora Ícone, 1995, p. 15.

⁵⁰ MORAES, Humberto Peña de. *Mecanismos de defesa do Estado e das instituições democráticas no sistema constitucional de 1988: Estado de Defesa e Estado de Sítio*. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, vol. 6, n. 23, 2003, p. 198-199. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/18337048.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

momentânea e ocasional, de um sistema de legalidade ordinária por um sistema de legalidade extraordinária em um período de crise. Isso tem como consequência a possibilidade de o Presidente da República, no exercício dos seus poderes excepcionais, possa atuar perante as situações taxativas enumeradas no instrumento da Constituição Federal de 1988.

Também denominado como sistema constitucional de crises, acarreta, como traz Alexandre de Moraes⁵¹, em uma constante de um conjunto de normas atreladas à Constituição que informam, através dos princípios da necessidade e da temporariedade, o objetivo de que as situações de crises tenham a necessidade de voltar para manutenção ou reestabelecimento da normalidade constitucional. Como mecanismos constitucionais de defesa do Estado e das instituições democráticas, o texto Maior traz o Título V que se reserva à defesa do Estado e das instituições democráticas diante de mecanismos constitucionais para se configurar o estado de defesa e o estado de sítio, a partir do artigo 136 e seguintes⁵², como mencionado inicialmente.

Abarca-se como uma configuração, portanto, de uma exceção, e por essa razão que doutrinadores e a produção acadêmica passa a se referir ao estado de defesa como estado de exceção, conceituado como uma medida excepcional à legalidade, Ana Suelene Tossige Gomes e Andityas Soares de Moura Costa Matos⁵³ afirmam que a operacionalização do estado de exceção é visto não como um instituto para preservar a Constituição, mas sim, é utilizado como um paradigma de governo, manifestada por meio de atos administrativos e até pela ação policial, de forma a retirar a juridicidade da tutela de urgência, e esta, perde o seu fundamento jurídico e resta apenas uma imposição sobre o poder posto. Analisando a Teoria do Direito, com amparo da obra das autoras, retrata-se que a constatação que atinge a noção moderna de República, pressupõe que exista um Estado de Direito em contraposição com um Estado absolutista – e até abusivo – diante do estado de exceção como técnica de governo e que se perde na distinção clara entre esses dois estados, criando uma zona que não possa ser discernida facilmente.

Com o escopo de trazer o instituto e as ideias diante da práxis do estado de exceção, o Estado de Defesa pode ser definido inicialmente, “(...) quando a instabilidade ou calamidade puderem ser individualizadas em locais restritos e determinados”⁵⁴, e somente poderá ser decretado nas seguintes situações: (i) quando houver instabilidade institucional; e (ii)

⁵¹ MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 647.

⁵² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵³ GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. *O estado de exceção no Brasil republicano*. Rio de Janeiro: Revista Direito e Práxis, vol. 08, n. 3, 2017, p. 1762. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n3/2179-8966-rdp-8-3-1760.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵⁴ TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 950.

calamidade de grandes proporções da natureza. Essas duas situações são as hipóteses desde que tenham diretamente impacto na ordem pública e na paz social. Dado como a disposição, o Estado de Defesa é como uma exceção mais branda que o Estado de Sítio, como será visto no item 2.2 sobre as diferenças entre eles.

Em outra obra, de Bernardo Gonçalves Fernandes⁵⁵, define como um conjunto de medidas temporárias com o objetivo de manutenção, reestabelecimento e ordem dentro de uma área determinada e delimitada diante da busca de obstar situações que ameacem os fatores de ordem político-social. A calamidade pública, tema de análise do presente estudo, está inserida como uma das hipóteses, como visto acima, para a instauração de um estado de defesa, e é preciso ressaltar, diante de uma calamidade de grandes proporções, deverá atender ao princípio da necessidade, quando não haver outro meio menos gravoso para que seja possível reestabelecer o equilíbrio. O Estado de Defesa será decretado pelo Presidente da República após ter ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, essa consulta é utilizada a fim de verificar se é necessário, cabível e possível a decretação, e visa reestabelecer a ordem em locais determinado, onde a paz e a ordem social estejam defasadas ou sob ameaça por uma instabilidade institucional ou calamidade da natureza⁵⁶.

Esses requisitos ainda se unem em uma disposição de que será em caráter consultivo a menção do Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional. Posteriormente, ocorrerá a decretação com a previsão do prazo de duração da medida, com prazo máximo de até trinta dias e que poderá ser prorrogado, de acordo com o parágrafo primeiro e segundo do artigo 136 da Constituição Federal de 1988⁵⁷. Essa prorrogação também poderá ser por mais trinta dias. Por fim, a aprovação pela maioria absoluta do Congresso Nacional do decreto de estado de defesa a ser editado pelo Presidente da República.

O procedimento, portanto, retrata que a determinação do estado de defesa tem seu ato para a instauração por iniciativa do Presidente, como afirmado anteriormente, e que depois da opinião dos dois Conselhos, haverá a decisão se decretará ou não o estado de defesa, como bem afirma Fernandes⁵⁸, se o Presidente decretar o estado de defesa, este ato deverá ser submetido ao Congresso Nacional em vinte e quatro horas, por sua vez, convocado em cinco dias, se em recesso, para se reunir. Sequencialmente, o Congresso Nacional em dez dias irá votar e aprovar

⁵⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 1398.

⁵⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 12 ago. 2020.

⁵⁷ Idem.

⁵⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 1399.

a medida, sendo que terá que o fazer por meio de maioria absoluta de seus membros, e se não aprovadas as medidas, estas terão de ser cessadas imediatamente, sob pena de crime de responsabilidade atribuído ao Presidente da República e sujeito a *impeachment*.

O que Fernandes⁵⁹ constata é que “só vai poder ter estado de defesa ante uma calamidade de gigantescas proporções que vai atender ao princípio da necessidade, não havendo outro meio menos gravoso para o restabelecimento do equilíbrio”. Novamente, o prazo é avultado neste sentido, procurando investigar quais são as causas de o Chefe do Executivo ter inserido o prazo de calamidade pública até o dia 31 de dezembro de 2020, enquanto na legislação apenas deve ser incorrido em sessenta dias (já prorrogados) e que será visto posteriormente no próximo capítulo. Após esse período, o Estado ingressa no Estado de Sítio, com novas modalidades mais incisivas sobre as atividades e intervenções que poderão ser inferidas.

O autor desenvolveu uma tabela explicativa sobre o controle do estado de defesa que será político, feito pelo Congresso Nacional, e o controle judicial que será realizado pelo poder judiciário, assim, importante apresentar a tabela:

⁵⁹ Ibidem, p. 1395.

TABELA 1 – CONTROLE DO ESTADO DE DEFESA: POLÍTICO E JUDICIAL⁶⁰

TIPO DE CONTROLE	AUTORIDADE RESPONSÁVEL	ESPÉCIES	ATUAÇÃO
POLÍTICO	CONGRESSO NACIONAL	Imediato	Cabe ao Congresso Nacional (art. 49, IV, Constituição Federal) decidir, por maioria absoluta a aprovação ou prorrogação do estado de defesa (art. 136, §4º).
		Concomitantemente	Mesa do Congresso Nacional nomeará comissão de 5 de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa (art. 140)
		Sucessivo	Findo o estado de defesa, o Presidente enviará a mensagem ao Congresso Nacional especificando e justificando as providencias por ele tomadas (art. 141, parágrafo único). Os executores poderão ser responsabilizados por qualquer tipo de arbítrio, excesso ou atos ilícitos cometidos (art. 141).
JUDICIAL	PODER JUDICIÁRIO	Concomitante	É um controle da legalidade, sobre o exercício (execução) da medida, sobre as práticas que estão sendo tomadas, ao desenvolvimento da medida. Se as medidas forem ilegais, caberá <i>habeas corpus</i> ou mandado de segurança. O que não há, por parte do poder judiciário é um controle sobre a medida em si, ou seja, sobre o decreto do Presidente, porque o mesmo é juízo de conveniência do Presidente
		Sucessivo (ou Posterior)	Se posteriormente, a medida ficar consubstanciada em abusos, o Poder Judiciário responsabilizará o Presidente e demais envolvidos pelos possíveis abusos, tanto na seara cível quanto na penal

Dessa forma, menciona-se em se tratar de um procedimento a ser instaurado sob a observância dos três poderes: legislativo, executivo e judiciário, entre o amparo que cada um desses poderes formarão para a prevalência dos regramentos que foram inseridos no interior da

⁶⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 1400 e adaptação pelo autor.

Constituição Federal de 1988. Como ressalta Moraes⁶¹ passa a explicar que a finalidade para instaurar um Estado de Defesa tem como o enfrentamento dos períodos transitórios de uma crise, e que as razões que a autorizam devem ser devidamente concernentes com o que realmente está acontecendo no país. A manutenção e a restauração da normalidade constitucional se compromete a partir da ocorrência de múltiplos fatores que desestabilizam o país, com situações no âmbito social, econômico e sanitário, e que reclamam a providência de ordem que deriva de tomadas de posicionamento como uma verdadeira guerra interna – ou externo, no caso de ameaça de mão armada estrangeira⁶².

O que José Celso de Mello Filho⁶³ antes mesmo da publicação da atual Constituição Federal de 1988, é contemporâneo a atual situação de instauração do Estado de Defesa e de Sítio, afirmando que a preservação da intangibilidade do ordenamento e da autoridade do Estado enseja em uma intervenção com o escopo de colocar à disposição do Poder Executivo Federal mecanismos para obstar as ameaças, sejam elas externas ou internas. Afirma⁶⁴ ainda o autor que ao se prever regras constitucionais que discutem os institutos dos direitos públicos subjetivos que são deferidos ao Estado, geram, no âmbito da sociedade civil, o *status subjectionis*, ou seja, um complexo de relações jurídicas que são impostas às pessoas, com deveres, encargos e prestações para cumprir e serem observados para a devida organização estatal.

2.2 Diferenças com o Estado de Sítio

O Estado de Defesa e o Estado de Sítio, estão juntamente com a intervenção no interior do texto constitucional, e são caracterizados igualmente como elementos para a estabilização constitucional, e consequentemente, de toda a normalidade instaurada no país, Estado ou Município. Ambos, de acordo com Antônio Fernando Pires⁶⁵ estão configurados como o reestabelecimento da harmonia que ocasionalmente pode ser rompida no país, “procuram restaurar a ordem em situações de crise”, e caracterizados como medidas temporárias que podem, inclusive, suspender certas garantias constitucionais. As medidas excepcionais que

⁶¹ MORAES, Humberto Peña de. *Mecanismos de defesa do Estado e das instituições democráticas no sistema constitucional de 1988: Estado de Defesa e Estado de Sítio*. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, vol. 6, n. 23, 2003, p. 200. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/18337048.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

⁶² Idem.

⁶³ MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 383.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ PIRES, Antônio Fernando. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 483.

possam ser adotadas pelo Poder Executivo Federal, por meio de Decreto do Presidente da República, tem como escopo gerenciar e solver crises.

Dado a sua característica de ser um estado de exceção mais brando, o Estado de Defesa é menos gravoso que o Estado de Sítio, as medidas são menos gravosas, como asseverou Pires⁶⁶, quando se refere a atribuição de direitos e garantias dos cidadãos do que as medidas do Estado de Sítio. A diferença consagrada entre o Estado de Sítio determina que essa medida é mais grave, e portanto, também será decretado pelo Presidente da República, mas com a oitiva e autorização anterior do Congresso Nacional. O Presidente da República, após ouvir o Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional, solicitará ao Congresso Nacional, nos termos do inciso II e IV do artigo 49 da Constituição, a autorização para que seja decretado o Estado de sítio, e que decidirá dentro de cinco dias⁶⁷.

O Estado de Sítio tem a sua enumeração de hipóteses no artigo 137 do texto Maior de 1988, e dessa forma há duas situações também: (i) a comoção grave de repercussão nacional ou ineficácia do estado de defesa; e (ii) estado de guerra⁶⁸.

Em caso de estado de guerra, o país então ingressará em um Estado de Sítio, mobilizando-se todas as forças nacionais e seguintes garantias poderão ser, de fato, restringidas, como por exemplo: (i) a obrigação de permanência em localidade determinada; (ii) detenção em edifícios não destinados a acusados ou condenados por crimes comuns; (iii) restrições relativas à inviolabilidade de correspondência, sigilo das comunicações, prestação de informações e liberdade de imprensa, rádio e TV – estas restrições, como explica Pires⁶⁹, não se aplicam aos pronunciamentos dos parlamentares; (iv) suspensão de liberdade de reunião; (v) busca e apreensão em domicílios; (vi) intervenção nas empresas de serviços públicos; (vii) requisição de bens.

Neste ensejo, menciona-se que os Deputados Federais e Senadores, segundo o que há no parágrafo oitavo do artigo 53 da Constituição Federal de 1988, não poderão perder suas imunidades parlamentares durante o Estado de Sítio por atos praticados nas respectivas Casas, e poderão tais imunidades também restringidas. Todavia, o voto de dois terços da Casa respectiva quanto aos atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional e incompatíveis com o Estado de Sítio contará para que essa imunidade seja restringida. Como a própria

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 12 ago. 2020.

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ PIRES, Antônio Fernando. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 484.

Constituição Federal de 1988 foi omissa sobre o Estado de Defesa, tem-se que não são suspensas ou mesmo restringidas as imunidades parlamentares na sua constância⁷⁰.

O Estado de Sítio, portanto, no caso de comoção grave perante a repercussão nacional ou na ineficácia do Estado de Defesa, poderá ser decretado pelo prazo de trinta dias e prorrogado de trinta em trinta dias indefinidamente, e no caso de guerra, pode ser decretado por prazo indefinido, pelo tempo que durar a guerra, sem necessidade de sua prorrogação⁷¹. Tanto no Estado de Sítio como no Estado de Defesa, insta mencionar, há a necessidade e aprovação, respectivamente, por parte do Poder Legislativo, essa espécie normativa autoriza um e aprova o outro pelo Decreto Legislativo. Salienta-se que essa é uma forma de manter a ordem e paz social no sentido de o Presidente da República que estiver no poder não possa, por livre e espontânea vontade, decretar o Estado de Defesa ou Estado de Sítio, pois ensejam em diversas modificações na normalidade constitucional e aferição dos direitos fundamentais.

Quando cessado, tanto o Estado de Defesa como o Estado de Sítio, o Presidente da República deverá relatar ao Congresso Nacional quais são as medidas adotadas, e o Congresso Nacional criará a comissão para que seja possível acompanhar as medidas extremas desde o início, conforme o artigo 140 da Constituição, além de obrigar a punir o Executivo, após o término, por eventuais excessos que possam ter sido cometidos. Essa punição deverá ser apurada pelo Ministério Público quanto aos crimes comuns cometidos pelo Presidente da República, ou por autoridade executoras das medidas, ou mesmo por julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, além de *impeachment* de outras autoridades, de acordo com o artigo 52, inciso I e II da Constituição⁷².

Como conclusão, ambos os estados – de defesa ou de sítio – devem ser devidamente motivados e estarem em emergente situação de causas no país, é preciso que essa anormalidade, esteja de forma instaurada ou a se instaurar no país. A necessidade e a temporariedade que foi ressaltada anteriormente pelos autores, passa a elencar também a análise pelas autoridades do princípio da proporcionalidade, valendo-se de um argumento de que é necessário que essas medidas sejam, de fato, adotadas, e que delas serão tomadas providências proporcionais para solucionar, amenizar e obstar as causas que levaram à decretação tanto de um Estado de Defesa ou Estado de Sítio. A inobservância dos preceitos constitucionais e dos princípios, seja ele da temporariedade, necessidade e proporcionalidade, ensejam em providências a serem adotadas,

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Idem.

⁷² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 12 ago. 2020.

sinalizando que o abuso, arbítrio e lesões sejam obstados e estão ofendendo os princípios constitucionais democráticos.

2.3 Estado de Calamidade: disposições constitucionais e práticas

A calamidade pública será sempre um fato de desajuste no âmbito de sua verificação, mas, diante dos termos do texto da Constituição Federal de 1988, terá, portanto, que ser de grandes proporções e ainda gerar situações que perturbem e modifiquem a ordem pública ou a paz social para que sirva de base para ser possível a decretação do Estado de Defesa⁷³. Por ser esse desajuste em alguma situação de emergência e necessária para que seja possível a decretação do Estado de Defesa em razão de um estado de calamidade, é preciso que os entes federativos estejam alinhados com as disposições constitucionais.

O estado de calamidade, inserido como um estado de defesa para o Estado Democrático de Direito, verifica-se ao ser um governo instituído por leis e que essas devem ser rigidamente seguidas quando se verifica a expressão de Bobbio⁷⁴ quando o autor afirma que o Estado, inserido na vida social e regulamentada por normas jurídicas, é preciso existem normas jurídicas que tratem dos momentos de crise que possam ocorrer. É por este motivo que as constituições atuais, principalmente a Constituição Federal de 1988 trouxe ideais considerações sobre os mecanismos excepcionais que tratam sobre as situações de emergência e necessidade em razão das políticas institucionais e sociais adversas que possam ocorrer, possuindo a sorte a permissão para que seja possível que mantenha o sistema de legalidade ordinária, investindo no exercício dos poderes excepcionais, e que são enumerados pelo texto constitucional, como foi visto no primeiro capítulo.

Como introduz Moraes⁷⁵ quando se fala na aplicação prática da decretação do estado de defesa, e principalmente sobre o estado de calamidade pública, existem princípios que surgem com os mecanismos de defesa do Estado e das instituições democráticas que se pauta nos princípios regentes do tema, sobre a necessidade e a temporariedade, que foi mencionada anteriormente. O autor ainda trata, complementando suas considerações, sobre a finalidade que o estado de calamidade, ao ser decretado, deve ser alcançado, afirmando que é necessário que se instaure um sistema de referência para o enfrentamento desses períodos transitórios de crise

⁷³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002, p. 40.

⁷⁴ BOBBIO, p. 169.

⁷⁵ MORAES, p. 200.

e que devem ser consultadas as razões que irão autorizar a decretação. Neste sentido, busca-se a manutenção ou o restabelecimento da normalidade constitucional, de forma a sublinhar os compromettimentos que o próprio Estado traça no início do ano vigente para que seja estabilizado as disposições para atribuição da população.

De acordo com Mello Filho⁷⁶, como visto anteriormente, o que o estado de calamidade pública ao ser decretado terá como aplicação prática será a preservação da intangibilidade do ordenamento jurídico brasileiro e da autoridade do Estado, quando forem ameaçados por situações de crise político-institucional ou social, de forma a constituir-se como objetivo específico sobre os instrumentos jurídicos que se colocam á disposição do Poder Executivo Federal. O autor elucida que as regras constitucionais que estão vigentes devem analisar a instituição de direitos públicos subjetivos que são deferidos diretamente para o Estado, e que geram, no entanto, no âmbito da atuação da sociedade civil, o *status subjectionis*, definido como aquele complexo de relações jurídicas que impõem para as pessoas os deveres, prestações e os encargos que serão cumpridos e observados em benefício da organização do Estado em si.

O que aduz, na prática, sobre os mecanismos que o Estado possui sobre o estado de defesa e o estado de sítio, foi visto na atualidade que residem em um objetivo de aplicar em uma estabilização constitucional, afirmando que as normas consagradas e destinadas para que seja assegurada a força e autorização do Estado perante as instituições democráticas, presume-se que os meios e técnicas contra a alteração e a infringência da Constituição Federal encontra-se pautado principalmente no artigo 102, inciso I, sobre a ação de inconstitucionalidade, nos artigos 34 a 36, sobre a intervenção nos Estados e nos Municípios; e no artigo 59, inciso I e 60, sobre o processo de emendas à constituição; além disso, 102 e 103 (jurisdição constitucional) e Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, especialmente o Capítulo I, porque os Capítulos II e III, como vimos, integram os elementos orgânicos)⁷⁷.

Na obra de Moraes⁷⁸ há a consideração sobre pressupostos de fundo e pressupostos de forma. Os pressupostos de fundo constituem-se como aqueles que são requisitos inerentes para que o estado de defesa seja instituído, pronunciando o artigo 136, *caput*, no texto Maior que deverá ser: (i) a grave e iminente instabilidade institucional e (ii) calamidade de grandes proporções na natureza que ameacem, em qualquer das circunstâncias anotadas, a ordem pública ou a paz social. Lavre-se que, na primeira hipótese — grave e iminente instabilidade institucional —. Para Moraes, a partir da sua interpretação da Constituição Federal de 1988,

⁷⁶ MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 383.

⁷⁷ BRASIL. Constituição.

⁷⁸ MORAES, p. 201-209.

não basta a proximidade, a iminência de instabilidade institucional, de comoção localizada que ponha em risco as estruturas estabelecidas pelo Estado e pela sociedade. Além disso, o autor afirma que deverá ocorrer de forma a autorizar a decretação do mecanismo telado. É essencial que essa episódica ocorrência seja qualificada por efetiva gravidade, isto é, ser possível que a ordem não possa ser restabelecida pelo recurso aos meios coercitivos normais, com que conta, sempre, o Poder Público. No que pertine ao segundo pressuposto — calamidade de grandes proporções na natureza — está na obra de Silva⁷⁹ que a calamidade sempre será um fato de desajuste quando for verificada no país, porém, no texto constitucional refere-se que deverá ser um evento de grandes proporções, e ainda gerar perturbação nacional e à ordem pública, ou à paz social, servindo como argumentos base para a decretação do estado de defesa.

Sobre os pressupostos de forma deverá ocorrer a prévia manifestação dos Conselhos da República e de Defesa Nacional, incluindo entre os pressupostos forma, também, o decreto presidencial instaurando a medida emergencial, que deverá trazer também a duração do estado de emergência e como serão feitos os controles políticos e jurisdicionais durante esse período.

2.4 A preservação da ordem pública e a segurança pública na Constituição Federal de 1988: análise dos Direitos Fundamentais e o Estado de Calamidade Pública

Os direitos fundamentais do homem devem ser sempre defendidos em quaisquer situações que encontram a disposição de uma anormalidade instaurada no país. Como bem explica Bobbio⁸⁰, em sua obra sobre a “A Era do Direito”, o autor consagra que a defesa e o fortalecimento de novos argumentos que recaem aos direitos fundamentais do ser humano, por mais que sejam fundamentais, são direitos históricos, e surgem diante de certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, “(...) e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”⁸¹. Essa configuração recai ao questionamento que ocorre a problemática é ao que parece por diversos juristas, doutrinadores e filósofos que ao se verificar o fundamento absoluto, irresistível e inquestionável sobre o direito do ser humano, passa a ser um problema mal formulado, pois diversas vezes há o confronto de liberdade religiosa com o efeito de guerras que ocorreram por causa da religião; liberdades civis que ensejaram a luta dos parlamento contra os soberanos absolutos; as

⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 170.

⁸⁰ BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 8.

⁸¹ Idem.

liberdades políticas e as liberdades sociais que nasceram do crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses que não tinham nenhuma terra, e da parcela dos pobres que exigiam – e ainda exigem – dos poderes públicos o reconhecimento da liberdade pessoal e das suas liberdades negativas (abstenção do Estado) e positivas (quando há a necessidade da intervenção do Estado) para tanto.

Sob essa égide, há tipos de restrições a direitos fundamentais. Mendes e Branco⁸² de forma didática a fim de afirmar que se trata de uma questão complexa e relativa às restrições dos direitos fundamentais que dificulta, inclusive, a uniformidade das hipóteses incidentes. De forma sintética, há uma sistematização que dependerá, de forma essencial, de uma concepção teórica acerca da possibilidade de restrições e dos objetivos que essas restrições buscam alcançar. A teoria aplicada por Friedrich Klein citado por Robert Alexy⁸³ quando se refere ao conceito de normas de direitos fundamentais, inclui-se a essas restrições de garantia (*Gewährleistungsschranken*) e restrições a garantia (*Vorbehaltsschranken*)⁸⁴ e que são diferenciadas. A intenção do autor foi diferenciar – e discriminar – normas puramente restritivas de outras que eram destinadas para explicitar o direito, conformar, evitar abusos e normas voltadas para solver possível concorrência e conflitos entre direitos individuais. Neste sentido, Alexy critica e aborda que não há uma possibilidade de haver uma satisfação completa perante os casos de restrições de direitos fundamentais.

Apesar dos inúmeros esforços, que levaram a inúmeras e importantes ideias, não se pode dizer que já exista uma sistemática das restrições que seja satisfatória. Uma razão para tanto pode ser o fato de que até agora se abdicou de um fundamento teórico-estrutural para a teoria das restrições⁸⁵.

Convém pôr em relevo, que os direitos fundamentais, enquanto considerados como direito de hierarquia constitucional, somente poderão ser limitados de acordo com uma expressa disposição constitucional que permita essa restrição, mediante uma restrição imediata, ou por meio de lei ordinária promulgada com o objetivo imediato de trazer disposições de acordo com a Constituição, como uma restrição mediata. As restrições que são diretamente constitucionais, a explicação está pautada pela hierarquia constitucional, momento em que os direitos fundamentais poderão ser restringidos somente por normas de hierarquia constitucional, ou mesmo em virtude delas. Restrições aos direitos fundamentais, elucida Alexy, são ou normas de hierarquia constitucional ou normas infraconstitucionais que terão a criação autorizada por

⁸² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 294.

⁸³ ALEXY, Robert. *A teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 50-51.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 285.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 286.

normas constitucionais. Dessa forma, o autor alemão retrata como ocorre na Constituição alemã, o que na realidade, não difere da brasileira:

As restrições de hierarquia constitucional são restrições diretamente constitucionais, e as restrições infraconstitucionais são restrições indiretamente constitucionais. Além dessa distinção, para a compreensão do sistema de restrições da Constituição alemã é imprescindível a distinção entre restrição e cláusula restritiva. O conceito de restrição pertence à perspectiva do direito, enquanto que o conceito de cláusula restritiva pertence à perspectiva da norma. Uma cláusula restritiva é parte de uma norma de direito fundamental completa, que diz como aquilo que, *prima facie*, é garantido pelo suporte fático do direito fundamental foi ou pode ser restringido. Cláusulas restritivas podem ser escritas ou não escritas. Serão consideradas, em primeiro lugar, as cláusulas restritivas escritas que contêm restrições diretamente constitucionais⁸⁶.

Para explicar no âmbito nacional, Mendes e Branco⁸⁷ – inclusive baseados pela obra de Alexy – afirmam que os direitos fundamentais a partir do próprio texto da Constituição Federal de 1988 consagram direitos que há cláusulas referentes a um problemática que existe a controvérsia estabelecida entre as teorias internas e externas, afirmando que é a concepção que recusa a existência de restrições que são estabelecidas diretamente pela própria Constituição, e asseveram que eventuais limitações possam ser explicitadas pelo constituinte nada mais representam que “a própria definição do direito assegurado, e aquela outra, que distingue precisamente entre o direito assegurado e sua eventual restrição”⁸⁸. Os autores ainda passam a elucidar que embora possa se considerar restritiva a cláusula que obsta a concretização de um determinado direito ou princípio fundamental, poderá se admitir, diante de um prisma ontológico, que as restrições estabelecidas pelo legislador com o amparo expresso na Constituição e as limitações que decorrem de forma direta do texto constitucional são consideradas como claras cláusulas de restrição de direitos⁸⁹.

Aqui se justifica sobre as restrições emanadas diretamente do texto constitucional aquelas que advém da excepcionalidade do estado de necessidade – o estado de defesa ou de sítio. E a partir do momento que a Constituição prevê que existirá um estado de defesa, por exemplo, poderão ser estabelecidas restrições especiais aos direitos de reunião, sigilo de correspondência, comunicação telegráfica e telefônica entre outros. Essas restrições, como visto anteriormente, são mais amplas que as estabelecidas no estado de sítio, que traz restrições mais severas, como a liberdade de locomoção, sigilo das comunicações, a liberdade de comunicação em geral – como a prestação de informação, imprensa, radiodifusão e televisão –, o direito de reunião,

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 295.

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Idem.

inviolabilidade do domicílio e o direito de propriedade, como está no artigo 139⁹⁰. Mendes e Branco ainda concluem:

Consideram-se restrições legais aquelas limitações que o legislador impõe a determinados direitos respaldado em expressa autorização constitucional. Os diversos sistemas constitucionais preveem diferentes modalidades de limitação ou restrição dos direitos fundamentais, levando em conta a experiência histórica e tendo em vista considerações de índole sociológica ou cultural. (...) É fácil ver, por outro lado, que o conteúdo da autorização para intervenção legislativa e a sua formulação podem assumir significado transcendental para a maior ou menor efetividade das garantias fundamentais. A utilização de fórmulas vagas e de conceitos indeterminados pode configurar autêntica ameaça aos direitos constitucionalmente previstos⁹¹.

Insta ressaltar, diante dessas enumerações e disposições iniciais sobre a teoria dos direitos fundamentais e sua possibilidade de restrições, há a consideração de que nenhum direito fundamental é absoluto, inclusive, de acordo com Pires⁹², aqueles que estão constantes das cláusulas pétreas dos direitos individuais do artigo 5º. Avulta-se que a própria Constituição pode então restringir os direitos das cláusulas pétreas em casos de estado de defesa, “assim, no Estado de Defesa, o direito ao sigilo de correspondência e telefônico, por exemplo, poderão ser restringidos”⁹³. Em um exemplo prático sobre o que ocorreu no ano de 2020, diversos direitos passaram a ser restringidos, como a abertura de comércios, academias, locais públicos, festas religiosas e que dependeram da nova posição dos Estados para que fosse possível a volta paulatina do comércio, festas e aglomerações em razão da pandemia.

⁹⁰ Ibidem, p. 295-296.

⁹¹ Ibidem, p. 296-297.

⁹² PIRES, Antônio Fernando. *Manual de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 484.

⁹³ Idem.

3 LIMITES PARA INTERVENÇÃO DO ESTADO NOS MUNICÍPIOS DURANTE O ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

Será abordado neste capítulo a situação real dos municípios perante o Estado de Calamidade, quais são os limites e as formas que podem abranger a intervenção dos entes federativos, Estados e União, nos Municípios. No mesmo sentido, será realizada uma análise dos reflexos do Estado de Calamidade nossa economia e sociedade.

3.1 Situação de Estado de Calamidade no interior dos municípios brasileiros

Dentro do cenário do ano de 2020, em decorrência do ocorreu com o novo coronavírus e o rápido alastramento por território nacional, a União, diante dos vinte e cinco Estados e o Distrito Federal decretaram o estado de calamidade pública, enquanto cerca de dois mil municípios no país visualizaram a necessidade de publicar a decretação do estado de emergência na saúde. O quadro, em um primeiro momento, foi visto como desolador para o país, face inúmeras decisões que foram tomadas pelo próprio governo federal que poderiam ser vistas como ineficazes para evitar que ocorressem mais crises no sistema interno do Sistema Único de Saúde (SUS) ou sobre a economia e mortes que se correlacionam em razão das medidas ineficazes de distanciamento social. A fundamentação é que a situação dos municípios foi dada como piorada, mesmo com as fundamentais superações da crise, face a autonomia vinculada com as obrigações e cumprimento de decisões que o Estado impôs, sob pena de punição dos órgãos de controle caso fossem descumpridas, e pouco podendo e concedendo a autonomia para a inovação de novos mecanismos a fim de obstar os danos causados pela pandemia.

A Constituição Federal de 1988, como já visto amplamente pelo texto na presente monografia, organizando-se em um cenário político-administrativo, formou-se de maneira que se tornou indissolúvel os entes federativos entre si, garantindo, no entanto, que tivessem autonomia própria. No entanto, o mesmo texto constitucional introduziu que a saúde ser um direito social a ser zelado, de modo a se compartilhar, mesmo de forma breve, este direito fundamental.

Sobre o texto da Constituição Federal de 1988, verifica-se que é a partir do artigo 6º que há as disposições voltadas para os direitos dos trabalhadores, e dentre essas disposições, internamente verifica-se a qualidade de vida do trabalhador. O que também se ressalta o artigo

7º, em seu *caput* afirmando: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”⁹⁴.

Sobre as ações que se voltarem para o atendimento da saúde do trabalhador, a atribuição é feita ao SUS, conferindo à direção nacional para coordenar a política de saúde do trabalhador de forma geral presente no artigo 200. Diante das considerações do Ministério da Saúde também ligadas ao assunto o destaque é dado à Portaria nº 3.908, de 30 de outubro de 1998 que trata sobre os procedimentos para orientar e instrumentalizar as ações e serviços de saúde do trabalhador perante o SUS e a Portaria nº 3.120, de 1º de julho de 1998 sobre as determinações tendo em vista a saúde do trabalhador no campo de atuação e de atenção à qualidade de vida. Dentre essas especificações, não se considera que são ações tomadas no interior das empresas, e sim, a ação estatal voltada para a exteriorização da saúde determinada na Constituição Federal de 1988.

Assim, se em um primeiro momento havia, com a constatação prática, de que alguns chefes do Executivo duvidaram que a existência da pandemia, o número de mortos, atualizado diariamente, trouxesse, de fato, uma situação de emergência que a realidade vivida no Brasil nunca havia sido como ocorreu em 2020. O que ocorreu foi a divergência entre a União, que não indicou as medidas de distanciamento social e o fechamento do mercado, em razão do que os Estados tiveram como alternativas para o enfrentamento da disseminação do vírus em razão do que já existia como estudo dos demais países que passaram pela pandemia. Assim, o conflito também foi levado ao conhecimento do Supremo Tribunal Federal com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341⁹⁵, sob a autoria do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que questiona a constitucionalidade da Medida Provisória nº 926, em especial no tocante à competência federativa para adoção de medidas no combate à Covid-19.

O que foi visto é que o Plenário decidiu, por unanimidade, que o entendimento das medidas que foram adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória nº 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente, tampouco sobre a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A decisão foi tomada no dia 15 de abril de 2020, em sessão realizada por videoconferência, no referendo da medida cautelar deferida em março pelo ministro Marco

⁹⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 07 jul. 2020.

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento da liminar em 15 abr. 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 05 out. 2020

Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341. No julgamento, a maioria dos ministros aderiram 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 tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes. O entendimento ficou pautado no sentido de que há 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 suficiente⁹⁶.

Ao analisar o tema, a Corte decidiu, em sede de medida liminar, que há, de fato, autonomia que está disposta no interior da Constituição Federal de 1988 que pode implicar a competência dos entes federados para praticar os atos de políticas sanitárias que sejam necessários para o devido enfrentamento da pandemia, como foi o caso do Estado do Rio Grande do Sul a exemplo das medidas que foram voltadas para o isolamento social⁹⁷.

A decisão, portanto, resguardou a autonomia tanto dos Estados e dos Municípios, prestigiando que a Constituição Federal de 1988 deslocou a atenção que seria direcionada à União para se empenhar diante do exercício do papel a fim de coordenar as políticas somente em nível nacional com os demais papéis a serem exercidos pelos entes da federação de forma local, mas também abrangente. O cenário, em observação do que realmente ocorreu, foi agravado quando houve manifestações do Presidente da República sobre os atos normativos dos entes federados que não levavam em consideração os critérios técnicos e científicos, colocando em conflito a União com os Estados-membros e os Municípios, pauta esta que não será analisada no presente estudo face tratar de um artigo para revisão bibliográfica e análise de documentos e decisão, e não de opiniões e posicionamentos políticos.

⁹⁶ Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra *b* do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo *amicus curiae* Federação Brasileira de Telecomunicações – FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento da liminar em 15 abr. 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 05 out. 2020).

⁹⁷ Idem.

3.2 A dispensa de licitação em obras e serviços

Utilizando a obra de Oliveira⁹⁸, o autor se refere ao tempo, necessário para a licitação a partir das lisuras encontradas pela própria lei, há a incompatibilidade com as urgências nas contratações e com o atendimento do interesse público. Dessa forma, ocorrendo a decretação do Estado de Calamidade Pública, o artigo 24, inciso IV destaca a emergência e a calamidade pública, situações como ocorreram com o contágio e a pandemia da COVID-19 no Brasil em 2020.

Insta mencionar, como afirmou Oliveira⁹⁹, a contratação direta se limita aos bens e serviços necessários para o atendimento da situação de emergência ou calamitosa, e, portanto, a Lei nº 8.666/1993¹⁰⁰ não autoriza a contratação de qualquer bem ou serviço. Ademais, as contratações em Estado de Calamidade Pública serão efetuadas por um prazo máximo de cento e oitenta dias consecutivos e ininterruptos, ou seja, seis meses, e o referido prazo é contado da ocorrência da emergência ou da calamidade, vedada a prorrogação. Apesar de ocorrer vedação legal, Oliveira¹⁰¹ alude que se admite a prorrogação do prazo de cento e oitenta dias em casos que sejam excepcionais quando persistir a situação e o risco ao interesse público.

A obra de Meirelles¹⁰², trata no capítulo VI dos serviços públicos e abrange especificamente sobre a competência da União, dos Estados-membro, Municípios e Distrito Federal para a prestação de serviço. Em especificação importante sobre o objetivo geral do trabalho, o Município, portanto terá a competência para organizar e manter os serviços públicos locais, e tem reconhecida a sua autonomia por meio do texto da Constituição Federal de 1988.

Meirelles¹⁰³ ainda aponta que a única restrição para essa autonomia administrativa está vinculada aos serviços que sejam do interesse local. Interesse local é definido pelo autor: “não é o interesse exclusivo do Municípios, porque não há interesse municipal que não o seja, reflexamente, do Estado-membro e da União. O que caracteriza o interesse local é a

⁹⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Método, 2017, p. 540.

⁹⁹ Idem.

¹⁰⁰ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm. Acesso em 07 jul. 2020.

¹⁰¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 5. ed. São Paulo: Método, 2017, p. 540.

¹⁰² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 435.

¹⁰³ Idem.

predominância desse interesse para o Município”, quando se relaciona com os interesses estaduais e federais acerca de um mesmo assunto. Ainda complementa:

O critério do interesse local é sempre relativo ao das demais entidades estatais. Se predomina sobre determinada matéria o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da Federação, tal matéria é da competência do Município; se seu interesse é secundário comparativamente ao das demais pessoas político-administrativas, a matéria refoge de sua competência privativa, passando para a que tiver interesse predominante a respeito do assunto. A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço¹⁰⁴.

Nesta forma, afirma-se que o critério de interesse local passa a ser um requisito relativo em razão das demais entidades estatais, de acordo com o autor acima ressaltado, isso é justificado em razão da determinação da matéria de interesse do Município sobre a relação com o Estado-membro e com a Federação, trazendo a competência do município, se for de seu interesse, em constatar sobre as suas alterações e mudanças comparativas em razão das pessoas políticos administrativas.

3.3 Análise de reflexos do Estado de Calamidade Pública na economia e sociedade

O que ocorreu com o novo coronavírus, definido de forma breve como uma doença infecciosa que tem como resultado o ataque das vias respiratórias, e dessa forma, pode provocar sérias complicações ao organismo do ser humano, podendo gerar diversos reflexos que ainda não foram certamente catalogados pela comunidade médica, além do alto número de óbitos que o mundo todo presenciou durante este ano, traz como uma das consequências as confusões políticas e o distanciamento entre o que seria juridicamente correto inserir perante as conduções das lideranças políticas e o que, no entanto, foi efetuado durante este período. O que se percebeu foi que os posicionamentos existentes no país se dividiram em ataques políticos entre os partidos políticos e ideologias que estão se confrontando, efetivamente, desde o ano de 2018.

Como explicam Carvalho e Carvalho, essa pandemia trouxe implicações sérias para uma crise global em razão da diminuição da doença por alguns líderes de governo:

Minimizada por algumas lideranças políticas negacionistas e reacionários, pode-se afirmar que os efeitos da pandemia ganharam implicações típicas de uma crise global, inclusive para o Brasil, que se vê próximo de entrar numa recessão econômica. O artigo tem como objetivo analisar as prováveis consequências do novo Coronavírus

¹⁰⁴ Idem.

na economia brasileira por meio de uma análise econômica, centrada no economista John Maynard Keynes, e de estatística descritiva. Caso queira reverter o atual estágio dos ciclos de negócios e reduzir o desemprego, é preciso que o governo realize novos investimentos públicos de cunho social. São ações que vão repercutir, positivamente, na camada mais humilde e vulnerável do Brasil. Portanto, é preciso mesclar políticas anticíclicas *pari passu* com políticas monetárias e, se possível, o Estado deve atuar como prestador de última instância para atenuar os efeitos da pandemia¹⁰⁵.

Para finalizar o referencial teórico a ser utilizado, além das constatações jurídicas, vincula-se à verificação dos impactos que a declaração de Estado de Calamidade Pública refletiu na economia, sociedade e justiça no Brasil. No artigo publicado por Carvalho e Carvalho¹⁰⁶, há a tratativa das análises prováveis das consequências da pandemia na economia brasileira, em uma verificação econômica, que posteriormente, a pesquisa adotada pela socialização dos investimentos e das atuais reversões dos estágios na economia poderão afetar consideravelmente o Brasil nos próximos anos.

Em um posicionamento ressaltado pelos autores, Carvalho e Carvalho¹⁰⁷ demonstram que mesmo dentro de um cenário de incerteza, como realmente ocorreu em 2020, o efeito perante este impacto dos gastos de investimentos público trouxe imediatamente benefícios que poderiam elevar o nível de emprego, face o efeito multiplicador do emprego e da renda na economia, e que também poderia reduzir os custos de manutenção dos trabalhadores desempregados. No entanto, como analisam, deveria ser inferido em um estudo sobre o resgate dos princípios básicos de uma política fiscal anticíclica, ou seja, formas para estabelecer o gasto e a taxação com os empréstimos estatais, vistos como importantes instrumentos utilizados para evitar o desemprego involuntário recorrente nos tempos de crise econômica.

Para os autores, no Brasil, o que ocorre com o crescente nível de desemprego é o problema da insuficiência de demanda efetiva, acabando por inibir o *animal spirit* do empresário investidor diante de um ambiente carregado de muita incerteza e risco no país. Carvalho e Carvalho¹⁰⁸ constataam que a insuficiência de uma demanda efetiva *ex ante* só se resolveria com o aumento dos gastos de consumo, e que especialmente, os investimentos produtivos seriam estes que gerariam empregos primários para estimular a demanda por bens de consumo, e posteriormente, para estimular a indústria produtora de bens de consumo para voltar a crescer.

¹⁰⁵ CARVALHO, André Cutrim; CARVALHO, David Ferreira. *Consequências do novo coronavírus na economia do Brasil*: perspectiva de compreensão econômica e estatística do problema. São Paulo: Revista Papers Do NAEA, vol. 29, n. 1, 2020, p. 102. Disponível em <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/index>. Acesso em 09 jul. 2020.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 102-107.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 108.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 109.

Dentro da situação que ocorreu no ano de 2020, aconteceu a situação de decretação do Estado de Defesa em razão da calamidade pública que ensejou o novo vírus SARS-COV-2, que ficou conhecido como “COVID-19”, o governo federal, portanto, recorreu para a medida legal a fim de descumprir a meta fiscal que estava traçada para o ano de 2020, além de possuir mais possibilidades de gastos públicos para que seja possível despende e dar maior suporte à economia no país. No dia 20 de março, portanto, com os devidos trâmites que é necessário que o Presidente da República, com o auxílio dos seus assistentes e colaboradores,

O Senado Federal então aprovou o decreto o qual o governo pediu o reconhecimento de que ocorra o estado de calamidade. O que se percebeu foi que a votação do texto, em razão da situação de saúde a qual foi indicado manter o distanciamento social entre as pessoas, os parlamentares se reunirão por meio de uma sessão virtual e discutiram sobre a votação em razão da pandemia que foi declarada pela OMS. A medida então passou a ser efetiva após a sua aprovação e publicação, e teve como justificativa a rápida disseminação do vírus e o aumento do número de casos no país, e ocorreu após a confirmação da primeira morte decorrente da covid-19 em território nacional. No dia de 18 de março, a Câmara de Deputados já havia aprovado a calamidade.

O que se percebeu, em meio ao cenário de pandemia e de crise, é que o governo federal passou a ser cobrado para agir tanto na área de saúde como na área da economia para conter os efeitos do avanço da doença. De fato, o que se percebeu, a partir das notícias e da consolidação do prazo e da linha cronológica que foi percebido em matéria informativa por Roubicek¹⁰⁹, no dia 4 de fevereiro de 2020, antes mesmo da confirmação do primeiro caso de coronavírus no Brasil, o Ministério da Saúde já havia publicado uma portaria em que declarava emergência em saúde pública de importância nacional (ESPIN, conforme definida pelo decreto nº 7.616 de 2011¹¹⁰). Essa portaria, no entanto, tem como escopo facilitar ações administrativas vinculadas

¹⁰⁹ ROUBICEK, Marcelo. *Calamidade pública: o que é e quais suas implicações*. Brasília: Jornal Nexo. Publicado em 18 mar. 2020. Disponível em <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2020/03/18/Calamidade-p%C3%BAblica-o-que-%C3%A9-e-quais-suas-implica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em 05 out. 2020.

¹¹⁰ O Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011 traz a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. E no artigo 3º traz as situações as quais será declarada a situação de emergência em saúde: A ESPIN será declarada em virtude da ocorrência das seguintes situações: I - epidemiológicas; II - de desastres; ou III - de desassistência à população. § 1º Consideram-se situações epidemiológicas, para os fins de aplicação do inciso I do **caput**, os surtos ou epidemias que: I - apresentem risco de disseminação nacional; II - sejam produzidos por agentes infecciosos inesperados; III - representem a reintrodução de doença erradicada; IV - apresentem gravidade elevada; ou V - extrapolem a capacidade de resposta da direção estadual do Sistema Único de Saúde - SUS. § 2º Consideram-se situações de desastres, para fins da aplicação do inciso II do **caput**, os eventos que configurem situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal nos termos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e que impliquem atuação direta na área de saúde pública. § 3º Consideram-se situações de desassistência à população, para fins da aplicação do inciso III do **caput**, o evento que, devidamente reconhecido mediante a decretação de situação de emergência ou calamidade pública pelo ente federado afetado,

ao combate da doença, como a contratação temporária de funcionários e a compra de produtos e serviços. Mais adiante, em 6 de março, depois da publicação da portaria, o atual presidente Jair Bolsonaro sancionou uma lei que detalha outras medidas que podem ser tomadas durante o estado de emergência durante o surto de coronavírus, como a adoção de isolamento e quarentena. Como traz Roubicek¹¹¹, em meados de março, o entendimento do governo federal é que o alcance global da pandemia e seu status no Brasil elevaram o grau da situação, configurando agora uma calamidade pública.

Como forma de expressão e justificativa da motivação em decretar o estado de calamidade pública, verificou-se que a decisão do governo federal foi motivada pela forma do uso e dos recursos que seriam dispensados para o combate à crise que foi instalada com a disseminação rápida do vírus em território Brasil. Isso demonstrou que o estado de calamidade pública, como já ressaltado no texto, possibilita que o governo não atinja sua meta de resultado fiscal.

Mais adiante, quando se verifica a Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹², sancionada em 2000 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, tem como imposição diversas exigências sobre como o dinheiro público deveria ser empregado. Assim, de acordo com o texto, dentre essas exigências está a determinação de que haverá uma meta de resultado primário que deve ser cumprida pelo governo. Essa Lei, no entanto, demonstra, de acordo com Cruz e Afonso¹¹³, traz sobre as responsabilidades impostas à Administração Pública sobre a atenção que se dá à gestão fiscal do país, de forma que se vincula ao planejamento, controle, modos de transparência e responsabilidade do gestor público quanto ao exercício de suas funções.

A apresentação, sob essa perspectiva, é que a responsabilidade fiscal, de acordo com a Lei Complementar nº 101, acarreta na garantia de que a gestão dos recursos públicos esteja em consonância com o interesse público, e sob essas condições, deve ocorrer o alcance e equilíbrio na gestão das contas públicas. Nesta forma, ao se declarar o estado de calamidade pública, traz

coloque em risco a saúde dos cidadãos por incapacidade ou insuficiência de atendimento à demanda e que extrapolem a capacidade de resposta das direções estadual e municipal do SUS (BRASIL. Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7616.htm. Acesso em 05 out. 2020).

¹¹¹ ROUBICEK, Marcelo. *Calamidade pública: o que é e quais suas implicações*. Brasília: Jornal Nexo. Publicado em 18 mar. 2020. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/18/Calamidade-p%C3%BAblica-o-que-%C3%A9-e-quais-suas-implica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em 05 out. 2020.

¹¹² BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 05 out. 2020.

¹¹³ CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. *Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios*. São Paulo: Revista de Administração Pública, vol. 52, n. 1, 2018, p. 128. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100126&lang=pt. Acesso em 05 out. 2020.

como esse inicial resultado sobre a diferença do que o governo federal teria como obrigação para arrecadação e gasto.

Como o orçamento público é resultado de decisões coletivas, um ponto crítico é que muitos agentes envolvidos têm incentivos para expandir o orçamento e criar déficit, enquanto outros têm incentivos para internalizar as restrições do orçamento público. Esse entendimento enseja o estudo do planejamento no setor público na perspectiva das previsões orçamentárias. Da perspectiva da acurácia das previsões, diversos estudos empregam a perspectiva da acurácia das previsões orçamentárias, visando confrontar os números definidos na proposta orçamentária com os resultados verificados após a execução do orçamento¹¹⁴.

O resultado primário, portanto, traz que a diferença existente entre o que o governo arrecadou e o que gastou, sem contar sobre o dinheiro que foi usado a fim de que sanasse o pagamento dos juros da dívida pública. A meta, portanto, foi alcançar o resultado fiscal da União em 2020 com o que foi previsto no orçamento que foi aprovado no ano anterior. O que conduz a uma projeção de que os gastos superem, de fato, as receitas, como foi o que ocorreu em todos os anos desde 2014. A Lei de Responsabilidade Fiscal passa a prever que em caso de calamidade pública deverá o governo ser dispensado de atingir a meta fiscal que foi determinada para o ano. Concluindo que na prática, portanto, a decisão de declarar a calamidade liberou a União de atingir esses objetivos e metas perante a economia, a fim de amenizar os efeitos da crise econômica que poderia advir da pandemia.

O levantamento de dados, neste caso, torna-se dificultoso, pois ainda não se sabe ao certo quais foram os reais reflexos à economia com dados corretos e informações consistentes. O que foi percebido, neste período foram diversos casos que irão influenciar nos aspectos econômicos e jurídicos, como por exemplo: (i) aumento do desemprego em razão de fábricas e empresas encerrarem a produção por não ocorrer mais os investimentos no exterior e no próprio país; (ii) dificuldades de compra de alimentos pelo aumento do preço das safras do agronegócio, tornando-se dificultoso manter o mesmo preço da cesta básica; (iii) aumento do número de pessoas na linha da miséria; (iv) o não funcionamento de escolas e faculdades dificultando as transações e transformações que ocorrem a cada ano com os formandos e inserções no mercado de trabalho; (v) o congelamento no aumento do salário mínimo, enquanto os índices de inflação continuam aumentando, sem acompanhar, portanto, a renda do brasileiro; (vi) pouco investimento de países na economia brasileira; (vi) dificuldade das empresas menores em se consolidarem durante a pandemia; esses e outros reflexos que foram visualizados por todos os cidadãos durante o período de 2020.

¹¹⁴ Idem.

Envolvendo a questão econômica e a estratégia em declarar o estado de calamidade pública que foi utilizada por todos os entes federativos, a expectativa, portanto, é que a arrecadação incluída pelo governo tenha um decréscimo, em razão de uma evidente desaceleração econômica, passando a exigir uma redução correspondente sobre os gastos para cumprir a meta e os objetivos fiscais do ano. Esse momento é visto como um dos mais críticos passados pelo país, enquanto percebe que o Planalto teve como objetivo driblar as situações com o apoio do presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP).

CONCLUSÃO

A crise que ocorreu com a pandemia do coronavírus em 2020 trouxe e ressaltou no país diversas dificuldades que outros países também enfrentam, verificando que ao passar por uma crise sanitária e de saúde pode ocorrer momento oportunos de que manifestações políticas e administrativas sejam confrontadas com oposições dentro de um mesmo governo. Neste sentido, o que buscou ressaltar neste estudo foi a diferença do posicionamento que a União, com o governo federal, teve em dissonância com os Estados, com um exemplo do Estado de Rio Grande do Sul, que trouxe medidas restritivas e rígidas sobre as formas de inserir o isolamento social como medida para que se obstasse a propagação do vírus no país, pelo menos durante um período de tempo que fosse possível reorganizar o Sistema Único de Saúde.

O presente trabalho de conclusão de curso, buscou não só analisar o Estado de Calamidade Pública e a intervenção direta nos municípios, mas entendê-la dentro do complexo sistema jurídico brasileiro, diante do delineamento do estudo do objetivo geral, foi necessário estudar e conceituar as formas de intervenções, diferenciar o Estado de Defesa e Estado de Sítio, vimos que ambos são caracterizados como elementos para a estabilização constitucional, tendo cada um deles a suas características próprias e um sendo menos gravoso que o outro, mas sempre objetivando o reestabelecimento do equilíbrio que ocasionalmente pode vir a ser rompido no país.

Infelizmente, o que se verificou foi que àqueles que não concordavam com o posicionamento político dos governadores do Estado, passaram a não cumprir as formas de isolamento social, o que só demonstrou cada vez mais dificuldade no país em manter o vírus controlado e que o número de mortes fosse evitado, além da população ativa no mercado que não poderia ficar em casa em isolamento social e ser necessário conduzir até os seus empregos. No entanto, a discussão inserida foi no sentido de verificar se é possível que os municípios, enquanto seguidos de autonomia perante os termos da Constituição Federal de 1988, poderiam ter essa independência para trazer medidas mais ou menos severas em razão do isolamento social que foi decreto pelos Estados-membros.

Em razão do país ter declarado estado de defesa com o estado de calamidade pública, necessário foi analisar se dentro dessas situações ainda fosse possível manter a autonomia municipal perante medidas que viessem a ser publicadas em leis estaduais. O que se percebeu é que a influência do Estado perante os Municípios durante um estado de defesa, e no caso, estado de calamidade pública, poderia ter influência maior, ensejando que o Município siga as recomendações do Estado-membro, de forma que seu descumprimento pode ensejar em

diversos procedimentos administrativos e judiciários que tornam a administração pública em uma situação de emergência cada vez mais dificultosa.

Com escopo de considerar que o presente estudo trouxe à tona a necessidade de os Municípios manterem suas autonomias, dentro de uma situação no Brasil nunca antes vivida, o que se percebeu é que os Estados-membros e os Municípios possuem autonomia para que declarem medidas de distanciamento social, fechamento dos comércios e formas de administração do trânsito e da economia de forma diferente que a União requer ou propôs, em busca de melhorarem o desempenho perante as curvas de mortes diárias e diminuir a disseminação do vírus no país.

O tema ainda não foi completamente finalizado, pois a decisão emanada pelo Supremo Tribunal Federal foi em fase liminar e não transitou ainda em julgado, porém, o que se verificou é que o posicionamento pauta-se em afirmar que os municípios possuem autonomia para inserirem em suas medidas formas independentemente do que existe nos Estados e na União em razão das medidas de segurança, saúde e necessidade, principalmente durante a época em que se vive sobre o coronavírus.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ALEXY, Robert. **A teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil – volume 3, tomo II**. São Paulo: Saraiva, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Editora Ícone, 1995.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06, de 2020**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 07 jul. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 07 jul. 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em 07 jul. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm. Acesso em 11 ago. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm. Acesso em 11 ago. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2077 Bahia**. Rel. Min. Ilmar Galvão. Julgado em 06 mar. 2013. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>. Acesso em 11 ago. 2020.
- BRASIL. **Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7616.htm. Acesso em 05 out. 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 05 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341**. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento da liminar em 15 abr. 2020. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 05 out. 2020

CARVALHO, André Cutrim; CARVALHO, David Ferreira. **Consequências do novo coronavírus na economia do Brasil**: perspectiva de compreensão econômica e estatística do problema. São Paulo: Revista Papers Do NAEA, vol. 29, n. 1, 2020. Disponível em <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/index>. Acesso em 09 jul. 2020.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1991.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; AFONSO, Luís Eduardo. **Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal**: evidências em grandes municípios. São Paulo: Revista de Administração Pública, vol. 52, n. 1, p.126-148, 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000100126&lang=pt. Acesso em 05 out. 2020.

DIAS, Helio Pereira. **Intervenção federal nos estados e destes nos municípios**. Reflexões sobre o tema, ante um possível descumprimento das leis federais sobre o sistema único de saúde. Outras providências legais para coibir distorções. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995.

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

GOMES, Ana Suelen Tossige; MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. **O estado de exceção no Brasil republicano**. Rio de Janeiro: Revista Direito e Práxis, vol. 08, n. 3, 2017. Disponível em <https://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n3/2179-8966-rdp-8-3-1760.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO FILHO, José Celso de. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 1984.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Humberto Peña de. **Mecanismos de defesa do Estado e das instituições democráticas no sistema constitucional de 1988**: Estado de Defesa e Estado de Sítio. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, vol. 6, n. 23, 2003. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/18337048.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Método, 2017.

PIRES, Antônio Fernando. **Manual de Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ROUBICEK, Marcelo. **Calamidade pública**: o que é e quais suas implicações. Brasília: Jornal Nexo. Publicado em 18 mar. 2020. Disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/18/Calamidade-p%C3%BAblica-o-que-%C3%A9-e-quais-suas-implica%C3%A7%C3%B5es>. Acesso em 05 out. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang (et al.). **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.