

Assunto Especial - Doutrina

Pandemia & Direito Administrativo

Coronavírus , Direito Administrativo e o Poder Público

ELÓI MARTINS SENHORAS

Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR), Especialista, Mestre, Doutor e Pós-Doutor em Ciências Jurídicas. Outros trabalhos do autor podem ser encontrados em www.works.bepress.com/eloi.

Um olhar histórico de longa duração sobre casos pontuais de epidemias ou mesmo de generalização multilateral de surtos pandêmicos de doenças no mundo demonstra que elas possuem impactos estruturais ou inflexivos nas dinâmicas das relações humanas em relação aos momentos prévios, razão pela qual o Estado, em sua institucionalização operacional de Poder Público, adquiriu um papel diferenciado para engendrar dinâmicas reativas a esses momentos de crise.

Em um contexto de rápida difusão internacional da pandemia do novo **coronavírus** , o Poder Público, juntamente com organizações internacionais de promoção de diplomacia médica, como a OMS - Organização Mundial da Saúde (Luigi; Senhoras, 2020), passa novamente a ocupar um destacado papel na coordenação e na promoção de políticas de estabilização em um contexto complexo de transbordamento de crises de natureza social e econômica, uma vez que o contágio caracteriza-se como uma externalidade negativa, na qual os efeitos colaterais da contaminação de uma pessoa recai indiretamente sobre as demais pessoas ao redor, fazendo-se necessária uma intervenção para interromper a situação de transmissão fundamentada em instrumentos constitucionais e do direito administrativo.

No contexto de um direito administrativo da crise, que certamente se impõe no auge da pandemia covid-19, pode-se cogitar de uma subsidiariedade inversa, ou seja, a ação estatal acaba por preceder a ação da sociedade em razão da situação emergencial e da impossibilidade de aguardar o convencimento espontâneo dos indivíduos. (Garcia, 2020)

[RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA 61](#)

A tradicional configuração institucional do Poder Público, consagrada internacionalmente, no formato tripartite de pesos e contrapesos de relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, apresenta, neste contexto de crise pandêmica do novo **coronavírus** , cientificamente intitulado sars-cov-2 e causador da doença conhecida como covid-19 (Senhoras, 2020), desafios que naturalmente são apreendidos com expectativas, tanto por ações específicas de cada um destes Poderes, quanto de uma agenda de coordenação destes esforços entre eles validadas pelo ordenamento jurídico pátria e pelas regras discricionárias do direito administrativo.

No Poder Executivo, o gerenciamento de crises projeta-se pela manutenção presencial dos serviços essenciais de saúde e segurança pública, bem como dos demais serviços públicos online, quando possível por meio de home office. Na atual situação de uma crise pandêmica gerada pela difusão de um novo vírus, dois institutos do direito administrativo são valorizados pelo Poder Executivo: serviços públicos, para conter a disseminação do vírus, e poder de polícia, para eventualmente implementar restrições à propriedade e à mobilidade das pessoas conforme a legislação vigente (Oliveira, 2020).

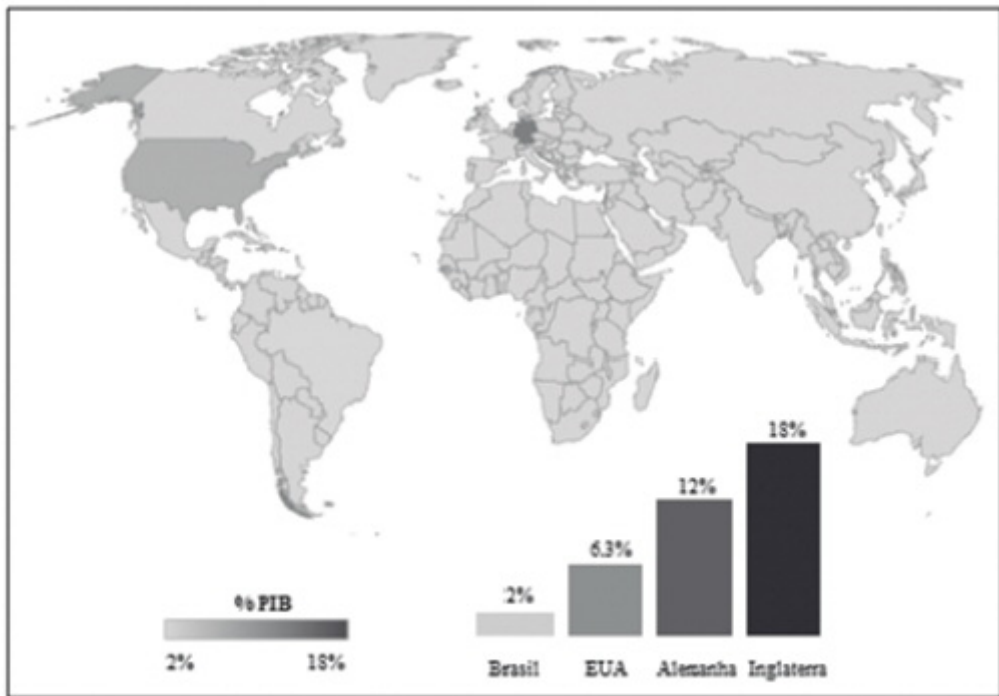
Nesse contexto de difusão do novo **coronavírus**, o foco natural do gerenciamento de crises reside prioritariamente em políticas epidemiológicas de isolamento horizontal (supressão) ou de políticas de isolamento vertical (mitigação), ou, eventualmente, um mix delas ao longo do tempo, combinadas a uma série de serviços públicos essenciais e a políticas econômicas que visem maximizar o interesse público primário (sociedade), ao diminuir a quebra de empresas, bem como manter o emprego e a própria capacidade de consumo¹.

Como a ausência de política para controlar a disseminação do vírus pode impactar em graves picos de demanda por leitos de terapia intensiva, incapacitando o atendimento em massa da população contaminada em situação de risco pela manifestação da doença, as políticas epidemiológicas adotadas pelos países durante o surto (contenção, mitigação e supressão) são identificadas por um efeito compensatório (trade-off) capitalizado por uma relação direta entre o grau de eficiência na diminuição da difusão do vírus e o grau dos impactos recessivos na economia. Quanto maior a eficiência epidemiológica, potencialmente maior será a recessão econômica. Quanto menor a eficiência epidemiológica, potencialmente menor será a recessão econômica.

[62 RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA](#)

Neste contexto problemático compensatório de escolhas compensatórias, os países têm adotado medidas epidemiológicas de contenção, mitigação ou mesmo supressão, que criam distintos graus de impactos recessivos nas economias nacionais, além daqueles já registrados pelas quebras de cadeias globais de consumo e produção, razão pela qual começaram a surgir iniciativas de Big Government (The Economist, 2020), por meio de pacotes econômicos anticíclicos, principalmente no mundo desenvolvido, com destaque para os Estados Unidos (US\$ 2 trilhões, equivalente a 6,3% do PIB), a Alemanha (€ 750 bilhões, equivalente a 12% do PIB) e a Inglaterra (£390 bi, equivalente a 17% do PIB), mas também de modo mais tímido em países emergentes, como é o caso do Brasil² (R\$ 170 bilhões) (Cochrane; Fandos, 2020; Nienaber, 2020; Estadão, 2020).

Infomapa 1 - Comparação de pacotes econômicos no mundo:



Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, as estratégias epidemiológicas utilizadas nesta "guerra" contra o **coronavírus** encontram-se em três ações de intervenção: i) políticas de contenção, com uso de testes, fechamento de fronteiras e isolamento individual de casos diagnosticados, ii) passando por políticas de mitigação, com isolamento vertical, findando conter o ritmo de contágio do vírus na população, iii) até se chegar às políticas de supressão, com amplo isolamento social e utilização de testes em massa.

[RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA 63](#)

Em primeiro lugar, a política de contenção ou de isolamento individual de casos diagnosticados objetiva realizar o rastreamento do contágio do vírus, por meio de testes para a doença, covid-19, indicando correspondente isolamento individual dos casos. Trata-se de uma fase inicial, pois, depois da elevação sistemática de casos em uma dinâmica de curvatura exponencial, as autoridades sanitárias perdem a capacidade de rastreamento do novo **coronavírus**. Trata-se de uma estratégia inicial com ações de aplicação de testes e eventual fechamento de fronteiras, cuja efetividade para conter o avanço da doença apenas existe quando há ampla capacidade de se realizar testes, tal como no caso bem-sucedido da Coreia do Sul (Gurovitz, 2020a).

Em segundo lugar, a política de mitigação ou de isolamento vertical de uma parcela da população está balizada em um isolamento parcial do universo populacional, com foco a populações vulneráveis, já contaminadas ou em contato familiar com contaminadas. As principais ações são identificadas por cancelamento de aulas presenciais, eventos, shows e reuniões em grupos, bem como fechamento de rotas de voos ou segmentos de comércio e serviços, medidas implementadas em vários países europeus, nos Estados Unidos e no próprio Brasil, objetivando diminuir o ritmo de difusão da doença (Ferguson et al., 2020). Há, nesse caso, menor eficiência no achatamento da curva normal de difusão da doença, com possibilidade de sobrecarregar o sistema de saúde,

mas com menor impacto econômico recessivo à medida que a maior parte da população volta às suas rotinas diárias de consumo, produção e trabalho.

Em terceiro lugar, a política de mitigação ou de isolamento horizontal por meio de supressão de contato com a doença para toda a população fundamenta-se em um amplo isolamento social das pessoas nas próprias residências por um período de tempo, findando interromper o crescimento exponencial do vírus. As ações desse perfil de política mais radical são caracterizadas pelo isolamento social total, por meio de quarentena obrigatória e testes em massa objetivando quebrar as cadeias de transmissão do vírus, tal como no caso da China. Há, nesse caso, maior eficiência no achatamento da curva normal de difusão da doença, embora com maior impacto econômico recessivo devido aos efeitos de lockout nos fluxos de consumo, produção e trabalho.

64 RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA

No Poder Legislativo, têm surgido preocupações quanto ao funcionamento dinâmico do Poder Público, uma vez que a difusão do **coronavírus** tem internacionalmente impactado de modo assimétrico nas atividades legiferantes. Em muitos países, têm ocorrido, nos entes centrais e subnacionais, a suspensão ou a postergação das sessões das respectivas unidades legislativas, corroborando, assim, para uma baixa capacidade de se pronunciar diante da crise e em uma maior centralização de ações pelo Poder Executivo, em contraposição a alguns países que mantêm o Poder Legislativo em pleno funcionamento por meio de sessões virtuais.

Frente à ausência de um corpo normativo para combate a epidemias e pandemias nos ordenamentos nacionais, as novas leis que surgem são oriundas, muitas vezes, da centralização das ações pelos Poderes Executivos em função do contexto emergencial ou mesmo da letargia operacional por parte dos Poderes Legislativos, o que, em alguns países, pode criar eventuais atritos entre os entes centrais e subnacionais, com linhas de ação diferenciadas, repercutindo em lides que eventualmente chegam a Cortes superiores, tal como no caso do Brasil, em que o Supremo Tribunal Federal manteve a força dos decretos municipais e estaduais de isolamento social mesmo após decisões do Poder Executivo Federal e declarações do Presidente Bolsonaro em sentido contrário (Senado, 2020).

O caso do Brasil é particularmente interessante à medida que, no Congresso Nacional, muito rapidamente foi criado um aplicativo para realização de sessões virtuais a distância, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, repercutindo, assim, na continuidade das atividades e na rápida conformação de uma agenda com mais de 100 projetos de enfrentamento ao novo **coronavírus** em ambas as Casas³, os quais estão sendo apreciados em sessões remotas (Carvalho, 2020). As sessões virtuais são convocadas, findando votar apenas aqueles projetos de lei relacionados à pandemia do novo **coronavírus** em que há acordo entre os líderes das bancadas partidárias, sem a necessidade de os parlamentares deslocarem-se para Brasília (Weterman; Sabino; Turtelli, 2020).

A proposição legiferante em um contexto de difusão do novo **coronavírus** não obedece a uma única lógica nos diferentes países do mundo, uma vez que o perfil de medidas sanitárias é, muitas vezes, díspar, bem como

são distintas as propostas de pacotes econômicos, sendo alguns ortodoxos e outros heterodoxos ou mesmo híbridos, dependendo justamente da condição prévia dos macroindicadores econômicos de cada país. Naqueles países em condição prévia de crescimento e com contas ajustadas, o potencial para aprovação de leis de natureza heterodoxa ou anticíclicas é maior em comparação a países com baixo crescimento e com desequilíbrios nas contas, mais propícios a políticas ortodoxas.

[RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOUTRINA 65](#)

No Poder Judiciário, os países e blocos regionais, como a União Europeia, adotaram estratégias diferenciadas de funcionamento no mundo durante o período de difusão da pandemia do novo **coronavírus**. Nas Cortes superiores, há forte divergência de tendências, com fechamento em alguns países e funcionamento parcial em outros para casos emergenciais. Por sua vez, nas Cortes inferiores, tem acontecido desde a suspensão e o cancelamento de julgamentos, passando por fechamento parcial das Cortes inferiores, normalmente com serviços reduzidos para atendimentos emergenciais e urgentes, em alguns casos presenciais e, em outros, por meio remoto, com uso de tecnologias de informação e comunicação (Clyde & Co, 2020).

A pandemia do novo **coronavírus** traz uma série de implicações para o direito público nos diferentes sistemas jurídicos no mundo, inclusive para o Brasil, decorrentes em função de quatro problemas contextuais relacionados à emergência de um novo corpo normativo para o enfrentamento desta calamidade pública, à centralização de poder e ações na autoridade executiva em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário, aos conflitos potenciais entre as medidas para prevenção do contágio e as garantias e direitos individuais⁴, bem como às repercussões contratuais e de suporte para serviços públicos, setores de infraestrutura e seus eventuais prestadores privados (Furtado, 2020).

No caso do Brasil, a Justiça Nacional está em funcionamento parcial, normatizada pela Resolução nº 313/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020), de modo que houve suspensão dos prazos processuais em todo o território até 30.04.2020, embora com regime de plantão extraordinário para todas as Cortes, exceto no caso do Supremo Tribunal Federal e da Justiça Eleitoral, com prestação de serviços, prioritariamente, em regime de trabalho remoto, exigindo-se o mínimo necessário de servidores em regime de trabalho presencial.

[66 RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOUTRINA](#)

Art. 4º No período de Plantão Extraordinário, fica garantida a apreciação das seguintes matérias:

I - habeas corpus e mandado de segurança;

II - medidas liminares e de antecipação de tutela de qualquer natureza, inclusive no âmbito dos juizados especiais;

III - comunicações de prisão em flagrante, pedidos de concessão de liberdade provisória, imposição e substituição de medidas cautelares diversas

da prisão, e desinternação;

IV - representação da autoridade policial ou do Ministério Público visando à decretação de prisão preventiva ou temporária;

V - pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, interceptações telefônicas e telemáticas, desde que objetivamente comprovada a urgência;

VI - pedidos de alvarás, pedidos de levantamento de importância em dinheiro ou valores, substituição de garantias e liberação de bens apreendidos, pagamento de precatórios, Requisições de Pequeno Valor - RPVs e expedição de guias de depósito;

VII - pedidos de acolhimento familiar e institucional, bem como de desacolhimento;

VIII - pedidos de progressão e regressão cautelar de regime prisional, concessão de livramento condicional, indulto e comutação de penas e pedidos relacionados com as medidas previstas na Recomendação CNJ nº 62/2020;

IX - pedidos de cremação de cadáver, exumação e inumação; e

X - autorização de viagem de crianças e adolescentes, observado o disposto na Resolução CNJ nº 295/2019.

Como o Poder Público não é um monobloco operativo em cada país, mas antes reflete diferentes macroinstituições com distintas trajetórias históricas e lógicas de funcionamento, não apenas forças convergentes são materializadas neste contexto de difusão da pandemia do **coronavírus**, mas também, eventualmente, atritos também são gerados eventualmente quando surgem vácuos de poder por falta de liderança ou pela emergência de ruídos nas relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ou mesmo entre os entes federativos.

No caso do Brasil, por exemplo, a estratégia de um presidencialismo de colisão (Milet, 2019), característica da gestão do Presidente Bolsonaro, ao ser mantida em ação com discursos precipitados ou mesmo equivocados do presidente no contexto de difusão da pandemia do novo **coronavírus**, em contraposição às recomendações epidemiológicas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do próprio Ministério da Saúde, corrobora para uma grave crise institucional no Poder Público lato sensu à medida que cria tensionamentos com o Poder Legislativo e Judiciário, bem como com os entes subnacionais (estados e municípios), colocando em xeque a capacidade de uma agenda convergente e funcional para o gerenciamento da própria crise do novo **coronavírus** no País.

[RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA 67](#)

O erro mais frequente cometido por quem desdenha a pandemia é chamar a atenção para a proporção aparentemente baixa de mortos (entre 0,5% e 3,5% do infectados), para a alta quantidade de casos leves (mais de 80%) e para a gravidade reduzida, a não ser em grupos de risco específicos (como idosos, diabéticos e doentes do coração).

[...]

O crucial não é a gravidade da doença em si, mas a capacidade de dar atenção a todos os infectados no momento em que eles precisam. Quanto mais as infecções são adiadas, quanto mais se "achata" a curva de contágio

ao longo do tempo, menor a pressão sobre o sistema de saúde, maior a probabilidade de que ele dê conta da epidemia no pico. Quando o vírus se espalha rápido, não há leitos, máscaras, tomógrafos, respiradores e outros equipamentos para quem precisa. (Gurovitz, 2020b)

O achatamento da curva de evolução do contágio do novo **coronavírus** é uma condição necessária para que a doença não gere situações de descontrole, tal como na Itália e na China, países com maior número de mortos até o final de março de 2020 devido à superlotação dos leitos durante o olho do furacão na difusão da doença. Em um contexto de complexa crise epidemiológica, com amplas repercussões negativas nas dinâmicas sociais, econômicas e políticas, a filtragem de ruídos entre os Poderes Públicos para a conformação de uma agenda de ações políticas alicerçadas em critérios técnico-sanitários torna-se indispensável para a adequada gestão da crise; caso contrário, repercutirá em fracasso das políticas públicas e no transbordamento de reverberações negativas e com potencial desestabilização assimétrica no tempo e no espaço em diferentes campos.

Nos países de tradição democrática, o direito constitucional e o direito administrativo possuem ferramentas para o achatamento da curva de evolução do contágio do novo **coronavírus**, e, portanto, no enfrentamento dessa crise humanitária, embora estes não sejam suficientes para a resolução de todos os problemas, razão pela qual se torna fundamental o bom funcionamento dos canais da comunicação pública e das relações institucionais entre os Poderes, justamente findando evitar a criação de vácuos políticos ou a adoção de medidas arbitrárias ao ordenamento jurídico. O desafio é encontrar o ponto de otimização entre o possível e o necessário.

68 RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA

Conclui-se, com base nas discussões ora apresentadas, que a difusão multilateral da pandemia do novo **coronavírus** impõe um grave momento de crise internacional - considerado potencialmente como o maior desde os episódios globais recessivos, como a Crise de 1929 ou a I e II Guerra Mundial - o qual requer tanto respostas de cooperação internacional em temáticas epidemiológicas e econômicas entre os países e organismos internacionais, quanto sistemas de governança nacional respaldadas constitucionalmente e pelo direito administrativo, com clara liderança e coordenação entre os diferentes Poderes, bem como entre os entes centrais e subnacionais. Os desafios são elevados e os instrumentos de ação são relativamente limitados na curta duração, de modo que as saídas dessa crise são complexas, potencialmente onerosas em termos humanos e econômicos, o que vai gerar resultados assimétricos nas relações inter e intranacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

CARVALHO, D. Congresso já acumula 110 projetos contra crise do **coronavírus**. Folha de São Paulo, 21.03.2020. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

COCHRANE, E.; FANDOS, N. Senate Approves \$2 Trillion Stimulus After Bipartisan Deal. New York Times, 25.03.2020. Disponível em: <www.nytimes.com>. Acesso em: 26 mar. 2020.

CLYDE & CO. Covid-19 - Impact on courts and arbitration. Clyde & Co Website, 26.03.2020. Disponível em: <www.clydeco.com>. Acesso em: 26 mar. 2020.

CNJ - Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 313, de 19 de março de 2020. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

ESTADÃO. Pacote contra impactos econômicos do **coronavírus** soma R\$ 170 bilhões. Estadão, 18.03.2020. Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

FERGUSON, N. M. et al. Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce covid-19 mortality and healthcare demand. Imperial College Covid-19 Response Team, 16.03.2020. Disponível em: <www.imperial.ac.uk>. Acesso em: 26 mar. 2020.

FURTADO, G. R. **Coronavírus** e o direito público: uma análise sobre ordenação, regulação e equilíbrio econômico-financeiro de contratos. Inteligência Jurídica, 18.03.2020]. Disponível em: <www.machadomeyer.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

RSDA Nº 177 - Setembro/2020 – ASSUNTO ESPECIAL – DOCTRINA 69

GARCIA, F. A. Covid-19 e o nudges: o momento é de usar todo o arsenal do direito administrativo. Seja o clássico, seja o contemporâneo. Jota, 25.03.2020]. Disponível em: <www.jota.info>. Acesso em: 26 mar. 2020.

GUROVITZ, H. Como "achatar a curva" (parte 3). G1, 18.03.2020. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 26 mar. 2020a.

_____. Um gráfico explica a pandemia. G1, 12.03.2020. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 26 mar. 2020b.

HAINSWORTH, J. Judges available for covid-19 constitutional breaches. Prince George Matters, 22.03.2020. Disponível em: <www.princegeorgematters.com>. Acesso em: 26 mar. 2020.

LUIGI, R.; SENHORAS, E. M. O novo **coronavírus** e a importância das Organizações Internacionais. Nexo Jornal, 17.03.2020. Disponível em: <www.nexojornal.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MILET, E. Com uma briga por dia, Bolsonaro inaugura presidencialismo de colisão. A Gazeta, 12.10.2019. Disponível em: <www.agazeta.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

NIENABER, M. Germany launches 750 billion euro package to fight **coronavírus**. Reuters, 23.03.2020. Disponível em: <www.reuters.com>. Acesso em: 26 mar. 2020.

OLIVEIRA, R. C. R. Direito Administrativo e **coronavírus**. Migalhas, 17.03.2020. Disponível em: <www.migalhas.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SENADO. Estados e municípios também podem tomar medidas contra pandemia, diz decisão liminar do STF. Senado Notícias, 24.03.2020. Disponível em: <www.senado.leg.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SENHORAS, E. M. Novo **coronavírus** e seus impactos econômicos no mundo. Boletim de Conjuntura (Boca), v. 01, n. 2, 2020.

THE ECONOMIST. Everything's under control: the state in the time of covid-19. The Economista, 26.03.2020. Disponível em: <www.economist.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.

WETERMAN, D.; SABINO, M.; TURTELLI, C. Congresso virtual: parlamentares poderão usar aplicativo para votar durante crise do **coronavírus** . O Estado de São Paulo, 17.03.2020. Disponível em: <www.estadao.com.br>. Acesso em: 26 mar. 2020.