

Direito de reunião pacífica em face da administração ordenadora sanitária

Para além da pandemia da Covid-19

VLADIMIR DA ROCHA FRANÇA

Resumo: Este artigo tem por objetivo descrever e analisar como, no sistema do Direito positivo brasileiro, é tratada a tensão entre o interesse público da defesa da saúde pública e o direito previsto no art. 5º, XVI, da Constituição, num estado de calamidade pública. Enfoca especialmente o contexto da pandemia da Covid-19 e as repercussões da Lei nº 13.979/2020 e do Decreto Legislativo nº 6/2020.

Palavras-chave: Direito de reunião pacífica. Defesa da saúde. Pandemia da Covid-19. Coronavírus. Administração ordenadora.

Law of peaceful meeting in face of the sanitary ordinating administration: beyond pandemic Covid-19

Abstract: This essay aims to describe and analyze how the Brazilian Positive Law system deals with the tension between the public interest in the defense of public health and the law provided for in art. 5º, XVI, of the Constitution, in a state of public calamity. It has a special focus in the context of the Covid-19 pandemic, and in the repercussions of Law n. 13,979, of February 6, 2020, and of Federal Legislative Decree n. 6, of March 6, 2020, throughout the Brazilian federation.

Keywords: Right to peaceful assembly. Defense of health. Covid-19 pandemic. Coronavirus. Ordering administration.

1 Introdução

Não existe ainda consenso em torno da origem do vírus que passou a ser conhecido como *novo coronavírus*, associado à doença Covid-19, salvo que ele começou a alastrar-se pelo globo terrestre a partir da República Popular da China. Com efeito, em 11/3/2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a existência da pandemia que hoje desafia países e organizações internacionais.

Antes dessa declaração da OMS, entrou em vigor no Brasil a Lei nº 13.979, de 6/2/2020.¹ Posteriormente, por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20/3/2020,² reconheceu-se o estado nacional de calamidade pública em razão da pandemia da Covid-19, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000. Desde então, tem-se assistido a um turbilhão de decretos estaduais e municipais que estabelecem um grande conjunto de medidas de restrição e suspensão de atividades privadas, com amparo na Lei nº 13.979/2020 – muitos dos quais inteiramente antinômicos entre si e, não raras vezes, em rota direta de colisão com os atos jurídicos normativos do Poder Executivo da União.

Nesse difícil e inédito contexto socioeconômico e político, este artigo tem por objetivo descrever e analisar como o sistema do Direito positivo³ brasileiro trata da tensão entre o interesse público de defesa da saúde pública e o direito previsto no art. 5º, XVI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB) (BRASIL, [2019a]), em estado de calamidade pública.

Para isso, emprega-se aqui a metodologia preconizada pela Dogmática Jurídica (ou Ciência do Direito em sentido estrito), que enfatiza a dimensão normativa do fenômeno jurídico, sem olvidar a relevância das dimensões fática e axiológica do sistema do Direito positivo (MELLO, 2014b; MIRANDA, 1999, t. 1; REALE, 1996; VILANOVA, 1997, 2000).

Todavia, antes de se iniciar o desenvolvimento deste trabalho, advirta-se que há nele a pretensão de partir da experiência em andamento relacio-

¹ “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020d).

² “Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020” (BRASIL, 2020a).

³ O sistema do Direito positivo é o subsistema social composto pelas normas jurídicas postas ou reconhecidas pelo Estado, que compartilham um mesmo fundamento de legitimidade (KELSEN, 1991, 1992; MELLO, 2014b; MIRANDA, 1999, t. 1; REALE, 1996, 1999, 2000; VILANOVA, 1997, 2000). A norma jurídica é vista aqui como a proposição prescritiva, dotada de estrutura lógica hipotético-condicional, decorrente da projeção do valor sobre o fato, determinada por ato do poder (CARVALHO, 1999; KELSEN, 1986, 1991, 1992; MELLO, 2014b; MIRANDA, 1999, t. 1; REALE, 1999; VILANOVA, 1997, 2000).

nada à pandemia da Covid-19 para ir além dela, procurando identificar que precedentes estão sendo adequada ou perigosamente estabelecidos no Direito Público brasileiro.

2 O direito de reunião pacífica segundo a Constituição

Em conformidade com a herança jurídica liberal do Direito brasileiro,⁴ a CRFB positivou o direito de reunião pacífica (ou liberdade de reunião) no art. 5º, XVI.⁵ Ao se conjugar esse enunciado com os demais dispositivos da CRFB, pode-se identificar a norma jurídica com a seguinte estrutura lógica: (i) na *hipótese*, o suporte fático nela demarcado tem os seguintes elementos: (i.1) existência de local com acesso ao público, seja ele estatal, seja ele privado; (i.2) interesse de brasileiro⁶ ou estrangeiro residente no Brasil em organizar e realizar uma reunião pacífica,⁷ sem armas,⁸ para expressar ideias ou sentimentos nesse local, sem natureza contratual nem caráter lucrativo;⁹ (i.3) interesse na adesão do maior número possível de brasileiros ou estrangeiros residentes no Brasil, expresso por meio de convocação geral, feita pelos instrumentos disponíveis de comunicação social; (i.4) vontade do brasileiro ou do estrangeiro residente no Brasil de aderir a essa convocação; (i.5) ausência de reunião anteriormente convocada nesse local; (i.6) compatibilidade da reunião convocada com as limitações físicas e ambientais do local escolhido,¹⁰ que não pode ter duração ilimitada;¹¹ (i.7) comunicação formal prévia à Polícia Militar, com a programação da reunião convocada, para fins de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e dos patrimônios público e privado,

⁴ Sobre a matéria, ver Ferreira Filho (1995); Saldanha (2000); e Veiga (1975).

⁵ O direito de reunião pacífica, além de figurar nas declarações e tratados internacionais sobre direitos humanos, integra o rol de direitos fundamentais no Brasil desde a primeira Constituição republicana (FRANÇA, 2007a).

⁶ Ver o art. 12, § 2º, da CRFB.

⁷ Há cunho pacífico na reunião quando os seus aderentes se abstêm de empregar violência física para discutir, acolher ou expressar as ideias e sentimentos manifestados (MIRANDA, 1987, t. 5). Nesse aspecto, mostra-se irrelevante o conteúdo do que foi expresso, devendo-se enfocar se a reunião viola a ordem pública ou a ameaça (FRANÇA, 2007a).

⁸ Deve-se entender por arma todo e qualquer objeto que possa servir como instrumento de ataque ou defesa (FRANÇA, 2007a). O fato de uma ou mais pessoas portarem a arma não torna a reunião ilícita (MIRANDA, 1987, t. 5), mas o porte de arma legitima a exclusão da manifestação na forma da lei (FRANÇA, 2007a).

⁹ Nesse sentido, ver Miranda (1987, t. 5); e Silva (2002).

¹⁰ O local pode ser: (i) bem público de uso comum do povo; (ii) bem público de uso especial, condicionado à autorização de uso de bem público expedida pelo proprietário; e (iii) bem privado aberto ao público, se houver permissão de seu proprietário (FRANÇA, 2007a). Ver os arts. 98 e 99 do Código Civil (CC) (BRASIL, [2020c]). Sobre a matéria, ver Mello (2019); Di Pietro (2017); e Cretella Júnior (1984).

¹¹ Nesse sentido, ver França (2007a); e Moraes (2005).

e de proteção da segurança viária;¹² e (i.8) comunicação formal prévia ao órgão municipal competente para o exercício de polícia administrativa em matéria de segurança viária, bem como para conciliar a reunião convocada com a continuidade dos serviços públicos de transporte coletivo urbano;¹³ e (ii) no *mandamento*, a prescrição de relação jurídica, com os seguintes elementos: (ii.1) como sujeito ativo, brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil; (ii.2) como sujeito passivo, o Estado, em todos os seus poderes e faces federativas; e (ii.3) como objeto, a adesão do brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil à reunião convocada.

Satisfeito o suporte fático – os elementos constantes da hipótese de incidência ocorrem na realidade –,¹⁴ realiza-se o *ato jurídico de convocação da reunião pacífica*.¹⁵ Esse fato ju-

¹² Ver o art. 144, *caput*, V, e §§ 5º e 10, da CRFB.

¹³ Ver os arts. 30, I, II e V, e 144, § 10, da CRFB.

¹⁴ Entende-se por *incidência* o fenômeno da conversão do suporte fático em fato jurídico, por injunção da norma jurídica (MELLO, 2014b; MIRANDA, 1999, t. 1). Surgido o fato jurídico, o efeito jurídico prescrito no mandamento simultaneamente ocorre (VILANOVA, 2000). Adota-se aqui a proposta teórica de Miranda (1999, t. 1), com a contribuição de Mello (2014b). Contudo, embora não se siga o posicionamento de Carvalho (1999) no sentido de que somente há incidência quando a norma jurídica é aplicada pela autoridade estatal competente, não se pode negar que a suficiência do suporte fático demanda que o evento ou conduta que preencha os aspectos material, temporal e espacial demarcados na hipótese seja objeto de comunicação no contexto de interação social. Como advertem Souto e Souto (1985), somente o que é comunicado tem relevância social.

¹⁵ Segue aqui a classificação do fato jurídico no que diz respeito ao cerne de seu suporte fático: (i) *ato jurídico*, que tem no seu núcleo uma exteriorização consciente de vontade direcionada à produção de efeitos jurídicos no sistema do Direito positivo; (ii) *ato-fato jurídico*, que compreende uma conduta humana não enquadrada como exteriorização consciente de vontade, ou então que esta consciência seja irrelevante para a incidência normativa; e (iii) *fato jurídico em sentido estrito*, que abrange um evento, ou seja, todo e qualquer fato relevante para o sistema do Direito positivo que não seja uma conduta humana. Os atos jurídicos, por sua vez, podem ser: (i) *atos jurídicos normativos*, quando inserem, modificam ou extinguem uma norma jurídica no sistema do Direito positivo; (ii) *negócios jurídicos*, quando o emissor pode dispor sobre a extensão ou intensidade dos efeitos jurídicos que se visa produzir com o ato, observados os limites da juridicidade; e (iii) *atos jurídicos em sentido estrito*, quando a extensão e a intensidade do efeito jurídico

rídico faz surgir o direito subjetivo do sujeito ativo, investido de pretensão, de aderir à reunião lícitamente convocada; e, sob a óptica do sujeito passivo, o dever jurídico, dotado da obrigação de abster-se de impedir ou restringir essa adesão. De todo modo, o ato jurídico de convocação da reunião pacífica deve observar os requisitos de validade, sob pena de sua nulidade.¹⁶ E a invalidade desse ato acaba por comprometer a licitude da reunião.¹⁷ O mesmo deve ser dito quanto ao ato jurídico do indivíduo na adesão a reunião decorrente de coação,¹⁸ se esta é promovida pelos organizadores ou se dela eles se aproveitam.¹⁹

Esse direito subjetivo tem *status* de *direito fundamental* no sistema do Direito positivo brasileiro. Trata-se do *direito fundamental de reunião pacífica*, visto como direito fundamental individual de expressão coletiva (SILVA, 2002) ou direito fundamental coletivo cuja titularidade é do indivíduo, e não do grupo (DIMOULIS; MARTINS, 2009; MIRANDA, 1987, t. 5).

De certo modo, também se pode identificar o *direito fundamental de convocar a reunião pacífica*, que se arrima em norma decorrente da conjugação do art. 5º, XVI, da CRFB com os enunciados constitucionais que cuidam da liberdade de expressão.²⁰ Aqui, o brasileiro ou o estrangeiro residente no Brasil tem o direito subjetivo, também investido de pretensão, de convocar reunião nos termos desse dispositivo constitucional; e, por parte do Estado, o dever

produzido já estão exaustivamente demarcadas pela norma jurídica aplicada. Sobre a matéria, ver Mello (2014b); e Miranda (1999, t. 1, 2000a, t. 2, 2000c, t. 3).

¹⁶ Ver os arts. 104 a 185 da Lei nº 10.406, de 10/1/2002 (“Instituí o Código Civil”). Sobre a matéria, ver Mello (2014c); e Miranda (2000d, t. 4).

¹⁷ Ver os arts. 186 a 188 do CC. Sobre a matéria, ver Mello (2014b); e Miranda (2000a, t. 2, 2008, t. 53).

¹⁸ Ver os arts. 151 a 155, e 185 do CC. Sobre a matéria, ver Mello (2014c); e Miranda (2000b, t. 5).

¹⁹ Ver o art. 186 do CC. Sobre a matéria, ver Mello (2014b); e Miranda (2000a, t. 2, 2008, t. 53).

²⁰ Ver os arts. 5º, *caput*, IV e IX, e 220, § 2º, da CRFB.

jurídico, com obrigação de abster-se de censurar tal convocação ou de exigir licença para a prática desse ato jurídico, seja qual for o Poder ou ente federativo.²¹ Quanto aos estrangeiros não residentes no Brasil, admite-se que a lei possa restringir ou impedir o exercício desses direitos subjetivos; contudo, na omissão normativa, deve-se entender que eles também podem ser titulares dos direitos fundamentais individuais consagrados na CRFB (DIMOULIS; MARTINS, 2009).²²

Observe-se que o direito fundamental de reunião pacífica não deixa de interagir com as liberdades de locomoção²³ e de expressão,²⁴ sem se confundir com elas (MIRANDA, 1987, t. 5). Entretanto, deve haver a harmonização entre eles, para se assegurarem a coerência e a congruência na interpretação e na aplicação das normas definidoras de direitos fundamentais (ALEXY, 2001; DIMOULIS; MARTINS, 2009). Saliente-se ainda que os que convocam ou organizam a reunião pacífica não podem dificultar ou impedir a adesão de pessoas com características estranhas ao grupo, salvo se elas visam tumultuá-la (FRANÇA, 2007a). Nesse caso, haverá abuso de direito por parte do aderente, a ser reprimido na forma da lei.²⁵

Feitas essas considerações, indaga-se em que hipóteses se admite que o Estado-administração proíba ou interrompa o exercício do direito de reunião pacífica. Evidentemente, as reuniões que não atenderem às características previstas no art. 5º, XVI, da CRFB deverão ser dispersas pela Polícia Militar, observando-se o princípio da proporcionalidade. E, diante da convocação de reunião ilícita, a Polícia Militar e demais órgãos competentes como polícia administrativa em matéria de segurança viária deverão tomar as medidas necessárias para prevenir efeitos sociais deletérios do ato, também sem prejuízo do princípio da proporcionalidade.

O abuso do direito de reunião pacífica igualmente enseja a intervenção policial, sobretudo quando ela passa a ser instrumento para atingir dolosamente a liberdade de locomoção daqueles que resolveram não

²¹ A relação jurídica tem os seguintes graus de eficácia: (i) o direito subjetivo e o correlato dever jurídico, em que o sujeito ativo tem o direito a uma conduta do sujeito passivo; (ii) a pretensão e a correlata obrigação, no qual o direito do sujeito ativo se torna exigível; e (iii) a ação e a situação de acionado, quando há resistência à pretensão, ou esta é insatisfeita, compreendendo a tutela jurídica adequada para dar efetividade ao direito subjetivo sonogado (MELLO, 2014a; MIRANDA, 2000b, t. 5). No Estado de Direito contemporâneo, a tutela jurídica deve ser feita mediante o chamado *direito de ação*, que viabiliza a atuação do Estado no exercício da função jurisdicional. Ver o art. 5º, XXXV, da CRFB. Ver os arts. 16 a 20 da Lei nº 13.105, de 16/3/2015 (“Código de Processo Civil”) (BRASIL, [2019d]).

²² Ver o art. 5º, § 2º, da CRFB. Ver o art. 15 do Anexo ao Decreto nº 678, de 6/11/1992 (“Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969”) (BRASIL, 1992).

²³ Ver o art. 5º, XV, da CRFB.

²⁴ Ver o art. 5º, IV, da CRFB.

²⁵ Ver o art. 187 do CC.

atender à convocação de seus organizadores. Sempre quando possível, deve haver a expedição de ato jurídico-administrativo que dê amparo à proibição ou à interrupção da reunião ilícita ou abusiva, observadas as garantias fundamentais da motivação e do devido processo legal. Porém, em caso de urgência, o Estado-administração deve praticar os atos-fatos jurídico-administrativos indispensáveis para a restauração da ordem pública e para a proteção da incolumidade da vida e dos patrimônios público e privado. Por fim, registre-se que a CRFB admite que o decreto de Estado de Defesa estabeleça *restrições ao direito de reunião pacífica, ainda que exercida no seio de associações*.²⁶ E a CRFB também permite que o decreto de Estado de Sítio determine a *suspensão do direito de reunião pacífica*, durante a sua vigência.²⁷

Afora essas hipóteses de defesa do Estado e das instituições democráticas, não há legitimidade constitucional para estabelecer outras restrições ao direito de reunião pacífica além daquelas já estabelecidas no art. 5º, XVI, da CRFB.²⁸ E não se admite a suspensão do direito de reunião pacífica, ressalvada a vigência de Estado de Sítio.

3 Bases da administração ordenadora sanitária e a pandemia da Covid-19

A administração ordenadora consiste na intervenção do Estado nas atividades econômicas e sociais privadas com a finalidade de harmonizá-las com os interesses públicos e com os direitos fundamentais, por meio do exercício da função administrativa (SUNDFELD, 1993).

Recorde-se que a função administrativa é a atividade do Estado (ou de quem esteja no exercício de prerrogativas estatais), numa posição de autoridade que compreende a expedição de atos jurídicos complementares à lei (ou excepcionalmente à CRFB), sujeitos ao controle de juridicidade do Poder Judiciário, que se destinam à concretização dos interesses públicos ou à efetivação dos direitos fundamentais.²⁹

São medidas da administração ordenadora: (i) a imposição do sacrifício total ou parcial, definitivo ou temporário, de direitos subjetivos individuais;³⁰ (ii) a constituição de direitos subjetivos individuais para os administrados, por meio de negócio jurídico-administrativo ou de ato

²⁶ Ver o art. 136, § 1º, I, a, da CRFB.

²⁷ Ver o art. 139, IV, da CRFB.

²⁸ Ver o julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.969/DF (BRASIL, 2007).

²⁹ Sobre a matéria, ver França (2007b); Mello (2019); e Justen Filho (2012).

³⁰ Ver os arts. 5º, XXIV e XXV, 182 e 184 da CRFB.

jurídico-administrativo em sentido estrito;³¹ e (iii) a fiscalização e a aplicação de condicionamentos administrativos de direitos subjetivos individuais, que por sua vez podem ser limites, encargos ou sujeições³² (SUNDFELD, 1993). As medidas constantes dos itens (ii) e (iii) são tradicionalmente enquadradas como manifestações da *polícia administrativa* (MELLO, 2019; DI PIETRO, 2017).

Como toda e qualquer atividade administrativa, a atividade administrativa ordenadora está submetida ao modelo (ou regime) jurídico-administrativo. Esse é o subsistema do sistema do Direito positivo que disciplina a função administrativa e a organização dos sujeitos de direito que a desempenham. Encontra-se fundado nos princípios da supremacia do interesse público e na indisponibilidade dos direitos fundamentais.³³

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado embasa as prerrogativas e privilégios outorgados ao sujeito de direito que exerce a função administrativa,³⁴ ao passo que o princípio da indisponibilidade dos direitos fundamentais determina a proteção dos administrados em face do Estado-administração;

o princípio da indisponibilidade dos direitos fundamentais agrega garantias fundamentais individuais, expressas ou implícitas na CRFB: (i) legalidade;³⁵ (ii) impessoalidade;³⁶ (iii) moralidade;³⁷ (iv) publicidade;³⁸ (v) eficiência;³⁹ (vi) devido processo legal;⁴⁰ (vii) motivação;⁴¹

³⁵ Ver os arts. 1º, *caput*, 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV e VI, da CRFB. Ver os arts. 1º a 5º, e 6º, *caput*, do Decreto-lei nº 4.657, de 4/9/1942 (“Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro”) (BRASIL, [2018a]). Ver o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, I, da Lei nº 9.784, de 29/1/1999 (“Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal”) (BRASIL, [2009]).

³⁶ Ver os arts. 1º, *caput*; 5º, *caput*, I, XXXIX, XLVI e XLVII, § 2º; 37, *caput*, I a IV, e XXI – todos da CRFB. Ver o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, II e III, da Lei nº 9.784/1999. Ver o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

³⁷ Ver os arts. 1º, *caput*, 5º, LXXIII, e 37, *caput*, da CRFB. Ver o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, IV, da Lei nº 9.784/1999. Sobre a matéria, ver Cammarosano (2006).

³⁸ Ver os arts. 5º, XXXIII, e 37, *caput*, e § 1º, da CRFB. Ver o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, V, da Lei nº 9.784/1999. Ver a Lei nº 12.257, de 18/11/2011 (“Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências”) (BRASIL, 2011).

³⁹ Ver os arts 37, *caput*, 70, *caput*, e 74, II, da CRFB.

⁴⁰ Ver os arts. 1º, *caput*, e 5º, XXXIV, LIII a LVI, LX e LXXVIII, da CRFB. Ver o art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ver os arts. 2º, *caput*, e parágrafo único, VIII a XII, 3º e 4º, da Lei nº 9.784/1999. Ver a Lei nº 4.717, de 29/6/1965 (“Regula a ação popular”) (BRASIL, [1977]). Ver a Lei nº 9.507, de 12/11/1997 (“Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*”) (BRASIL, 1997). Ver a Lei nº 12.016, de 7/8/2009 (“Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências”) (BRASIL, [2018d]). Ver a Lei nº 13.300, de 23/6/2016 (“Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências”) (BRASIL, 2016).

⁴¹ Ver os arts. 1º, *caput*, 5º, LIV e LV, § 2º, e 93, X, da CRFB. Ver o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ver os arts. 2º, *caput*, e parágrafo único, VII, e 50 da Lei nº 9.784/1999. Ver o art. 5º da Lei nº 13.848, de 25/6/2019 (“Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001”) (BRASIL, 2019e). Sobre a matéria, ver França (2007b, 2017).

³¹ Ver os arts. 5º, XIII; 21, VI e VIII; 25, § 1º; 30; 144, § 10; 170, parágrafo único; 174, *caput*; 192; 199; 200, I, II, VI, VII e VIII; 209; 237; e 238 – todos da CRFB. Ver a Lei nº 13.874, de 20/9/2019 (“Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências”) (BRASIL, 2019f).

³² Ver os arts. 25, § 1º; 30, I; 173, §§ 4º e 5º; 192; 225, §§ 1º e 2º; 237; e 238 – todos da CRFB. Ver a Lei nº 13.874/2019.

³³ Assim, procura-se conjugar as lições de Mello (2019) e de Justen Filho (2012), com base no conceito de modelo jurídico proposto por Reale (1968, 1999).

³⁴ Ver os arts. 3º, 170, *caput*, e 193 da CRFB.

(viii) razoabilidade;⁴² (ix) proporcionalidade;⁴³ (x) responsabilidade civil extranegocial do Estado;⁴⁴ (xi) inafastabilidade do controle jurisdicional;⁴⁵ (xii) segurança jurídica;⁴⁶ e (xiii) sustentabilidade.⁴⁷ Todas essas garantias fundamentais são reforçadas pelo art. 5º, § 1º, da CRFB.

Entre os interesses públicos a serem tutelados pelo Estado destaca-se a *saúde pública*. Convém lembrar que a atuação na concretização desse interesse público tem inequívoca relação com o direito fundamental social à saúde⁴⁸ e com a prestação dos serviços públicos de saúde.⁴⁹ A CRFB determina que *cuidar da saúde*⁵⁰ é de competência *comum* da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. E que a União, os Estados-membros e o Distrito Federal têm competência legislativa *concorrente* em matéria de *defesa da saúde*.⁵¹ Nessa matéria, compete à União expedir normas gerais, reconhecendo-se competência estadual e distrital de natureza suplementar, nos termos dos §§ 1º a 4º do art. 24 da CRFB. Recorde-se que o Município tem competência legislativa *suplementar* em relação à legislação federal e estadual em matéria de saúde pública quando se tratar de *assunto de interesse local*.⁵²

Para o exercício da polícia administrativa com vistas à tutela da saúde pública, o Estado deve exercer as competências ordenadoras adequadas e necessárias para harmonizar as atividades privadas com a redução do risco de doença e de outros agravos em matéria sanitária⁵³ – tudo em

⁴² Ver os arts. 1º, *caput*, e 5º, § 2º, da CRFB. Ver os arts. 21 e 22, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ver o art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999. Sobre a matéria, ver Ávila (2003); e Oliveira (2006).

⁴³ Ver os arts. 1º, *caput*, e 5º, XLV a XLVII, § 2º, da CRFB. Ver os arts. 21 a 27 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ver o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, VI, da Lei nº 9.784/1999. Ver o art. 4º da Lei nº 13.848/2019. Sobre a matéria, ver Ávila (2003); e Oliveira (2006).

⁴⁴ Ver os arts. 5º, II e X, e § 2º, e 37, § 6º, ambos da CRFB. Ver os arts. 186 a 188, e 927 a 954, todos do CC.

⁴⁵ Ver o art. 5º, XXXV, e LXIX a LXIII, da CRFB.

⁴⁶ Ver o art. 1º, *caput*, e 5º, *caput*, e XXXVI, e § 2º, da CRFB. Ver os arts. 6º, e 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Ver o art. 2º, *caput*, e parágrafo único, XIII, da CRFB. Sobre a matéria, ver Silva (2015).

⁴⁷ Ver os arts. 163 a 169, e 225, *caput* – todos da CRFB. Ver a Lei nº 6.938, de 31/8/1981 (“Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”) (BRASIL, [2013]). Ver a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (“Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências”) (BRASIL, [2018b]). Sobre a matéria, ver Cavalcanti (2001); e Freitas (2011).

⁴⁸ Ver os arts. 6º e 196, ambos da CRFB.

⁴⁹ Ver os arts. 196 a 198, e 200 da CRFB. Ver a Lei nº 8.080, de 19/9/1990 (“Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências”) (BRASIL, [2017a]).

⁵⁰ Ver o art. 23, II, da CRFB.

⁵¹ Ver o art. 24, XII, da CRFB.

⁵² Ver o art. 30, I e II, da CRFB.

⁵³ Ver o art. 196 da CRFB. Ver a Lei nº 6.259, de 30/10/1975 (“Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações,

conformidade com os princípios do modelo jurídico-administrativo. Essas competências foram consideravelmente ampliadas com a entrada em vigor da Lei nº 13.979/2020, mas convém apontar que se trata de lei dotada de vigência temporária,⁵⁴ conforme se constata da leitura de seus arts. 8º e 9º.

As medidas administrativas ordenadoras previstas por essa lei têm por objetivo a *proteção da coletividade* durante a vigência da *situação de emergência de saúde pública*, conforme o art. 1º da Lei nº 13.979/2020. São elas: (i) o *isolamento*, entendido como a separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do novo coronavírus;⁵⁵ (ii) a *quarentena*, definida como restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus;⁵⁶ (iii) a *determinação de realização compulsória* de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas, ou tratamentos médicos específicos;⁵⁷ (iv) o *estudo ou investigação epidemiológica*;⁵⁸ (v) a *exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver*;⁵⁹ (vi) a *restrição excepcional e temporária* de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos, assim como da locomoção interestadual e intermunicipal;⁶⁰ (vii) a *requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas*, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa;⁶¹ e (viii) a *autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa*, desde que registrados por autoridade sanitária estrangeira e previstos em ato do Ministério da Saúde (BRASIL, 2020d).⁶²

estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências”) (BRASIL, [2018c]). Ver o art. 1º da Lei nº 8.080/1990. Ver a Lei nº 9.782, de 26/1/1999 (“Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências”) (BRASIL, [2019c]).

⁵⁴ Ver o art. 2º, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

⁵⁵ Ver os arts. 2º, I, e 3º, I, da Lei nº 13.979/2020.

⁵⁶ Ver os arts. 2º, II, e 3º, II, da Lei nº 13.979/2020.

⁵⁷ Ver o art. 3º, III, da Lei nº 13.979/2020.

⁵⁸ Ver o art. 3º, IV, da Lei nº 13.979/2020.

⁵⁹ Ver o art. 3º, V, da Lei nº 13.979/2020.

⁶⁰ Ver o art. 3º, VI, da Lei nº 13.979/2020.

⁶¹ Ver o art. 3º, VII, da Lei nº 13.979/2020.

⁶² Ver o art. 3º, VIII, da Lei nº 13.979/2020.

Anote-se que os atos jurídico-administrativos ordenadores de isolamento, de quarentena e de sujeição compulsória a exames e procedimentos médicos, todos destinados ao combate à pandemia da Covid-19, não violam o direito fundamental de liberdade sobre o próprio corpo.⁶³ Afinal, não se concebe que o indivíduo assuma o risco de transmitir a doença para outras pessoas, gerando claro e inequívoco atentado ao direito fundamental à vida e à integridade física, bem como ao interesse público da tutela da saúde pública.⁶⁴ Inclusive, essa conduta pode ser tipificada como crime, conforme o caso concreto.⁶⁵

Quanto à competência do sujeito do ato jurídico-administrativo listado no art. 3º da Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020d), pode-se identificar a seguinte distribuição de poderes: (i) a competência normativa do Ministério da Saúde para dispor sobre os critérios e prazos para a aplicação das medidas de isolamento e quarentena,⁶⁶ bem como para a disciplina e a operacionalização do disposto nessa Lei;⁶⁷ (ii) a competência exclusiva do Ministério da Saúde para autorizar o emprego da medida prevista no inciso VIII do *caput* do art. 3º desse diploma legal;⁶⁸ (iii) a competência normativa conjunta dos Ministérios da Saúde e da Infraestrutura

para dispor sobre a medida prevista no inciso VI do *caput* do art. 3º do referido texto normativo;⁶⁹ (iv) a competência do Ministério da Saúde para tomar todas as medidas ordenadas mencionadas;⁷⁰ (v) gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do *caput* do art. 3º dessa Lei;⁷¹ e (vi) gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do *caput* do art. 3º da Lei.⁷²

A oposição de resistência do administrado à execução desses atos jurídico-administrativos enseja a responsabilização civil, administrativa e penal do infrator, nos termos do § 4º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 e da Portaria Interministerial nº 5, de 17/3/2020,⁷³ expedida pelos Ministérios da Saúde e da Justiça e Segurança Pública.⁷⁴

Saliente-se que esses atos jurídico-administrativos devem ser fundamentados em provas científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde.⁷⁵ Do contrário, serão nulos por *vício quanto à forma*⁷⁶ – se a motivação não for realizada – ou *vício quanto ao motivo*⁷⁷ – se demonstrado que não há base científica nem estudo estratégico que os autorizem.⁷⁸ Não se

⁶³ Ver o art. 5º, *caput*, e XLIX, e § 2º, da CRFB. Ver o art. 15 do CC.

⁶⁴ Ver os arts. 5º, *caput*, e XLIX, e § 2º; 23, II; 196 a 198; 200 – todos da CRFB. Ver o art. 15 do CC.

⁶⁵ Ver os arts. 5º, XXXIX, e 22, I, da CRFB. Ver os arts. 131, 267, 268 e 330 do Decreto-lei nº 2.848, de 7/12/1940 (“Código Penal”) (BRASIL, [2019b]). Sobre a matéria, ver Delmanto, Delmanto, Delmanto Júnior e Delmanto (2010); e Nucci (2019).

⁶⁶ Ver o art. 3º, § 5º, I, da Lei nº 13.979/2020. Nessa matéria, encontra-se em vigor a Portaria nº 356, de 11/3/2020 (“Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)”) (BRASIL, 2020f), expedida pelo Ministério da Saúde.

⁶⁷ Ver o art. 7º da Lei nº 13.979/2020.

⁶⁸ Ver o art. 3º, § 5º, II, da Lei nº 13.979/2020.

⁶⁹ Ver o art. 3º, §§ 6º e 6º-A, da Lei nº 13.979/2020.

⁷⁰ Ver o art. 3º, § 7º, I, da Lei nº 13.979/2020.

⁷¹ Ver o art. 3º, § 7º, II, da Lei nº 13.979/2020.

⁷² Ver o art. 3º, § 7º, III, da Lei nº 13.979/2020.

⁷³ “Dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020” (BRASIL, 2020e).

⁷⁴ Observe-se que o art. 2º desse ato jurídico-administrativo do Poder Executivo da União confirma as competências do Ministério da Saúde e das secretarias estaduais, distrital e municipais de Saúde na aplicação das medidas previstas na Lei nº 13.979/2020. Ver o art. 87, parágrafo único, I e II, da CRFB.

⁷⁵ Ver o art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020.

⁷⁶ Ver o art. 2º, *b*, e parágrafo único, *b*, da Lei nº 4.717/1965. Ver os arts. 104, III, e 166, IV e V, do CC. Ver os arts. 2º, *caput*, e parágrafo único, VII e VIII, e 50, I, e parágrafos, ambos da Lei nº 9.784/1999.

⁷⁷ Ver o art. 2º, *d*, e parágrafo único, *d*, da Lei nº 4.717/1965.

⁷⁸ Sobre a invalidação dos atos jurídico-administrativos, ver Mello (2019); Di Pietro (2017); França (2000,

olvide ainda que os atos jurídico-administrativos listados no art. 3º da Lei nº 13.979/2020 devem ter seus efeitos jurídicos limitados no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.⁷⁹ Violada essa regra, haverá nulidade no ato em questão por *vício quanto ao objeto*.⁸⁰

Também serão nulos quanto à *forma*⁸¹ ou ao *objeto*⁸² caso esses atos jurídico-administrativos sejam expedidos sem se levar em consideração o § 3º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Igualmente haverá nulidade quanto ao *objeto* se o ato jurídico-administrativo comprometer a continuidade dos serviços públicos e atividades essenciais listadas em decreto executivo,⁸³ nos termos dos §§ 8º a 11 do art. 3º da Lei nº 13.979/2020.

4 Direito de reunião pacífica como limite à administração ordenadora sanitária durante a pandemia da Covid-19

De imediato, ressalte-se que o Estado-administração tem legitimidade constitucional para impedir ou dispersar reuniões que não observem o disposto no art. 5º, XVI, da CRFB, mas é necessário ato jurídico-administrativo devidamente motivado que tenha observado o devido processo legal ou ato-fato jurídico-administrativo coercitivo, em caso de urgência.

2007b); Justen Filho (2012); Martins (2008); Mello (2014c); e Miranda (2000d, t. 4).

⁷⁹ Ver o art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979/2020.

⁸⁰ Ver o art. 2º, c, e parágrafo único, c, da Lei nº 4.717/1965. Ver os arts. 104, II, e 166, II, do CC.

⁸¹ Ver o art. 2º, b, e parágrafo único, b, da Lei nº 4.717/1965. Ver os arts. 104, III, e 166, IV e V, do CC. Ver os arts. 2º, *caput*, e parágrafo único, VII e VIII, e 50, I, e parágrafos, da Lei nº 9.784/1999.

⁸² Ver o art. 2º, c, e parágrafo único, c, da Lei nº 4.717/1965. Ver os arts. 104, II, e 166, II, do CC.

⁸³ Ver o Decreto nº 10.282, de 20/3/2020 (“Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais”) (BRASIL, 2020b).

Em ambos os casos, pressupõe-se a existência de reunião ilícita ou abusiva, fato que impõe a proteção da ordem pública e a preservação da vida e do patrimônio público ou privado que esteja em risco.

Ainda que na vigência da Lei nº 13.979/2020 e do Decreto Legislativo nº 6/2020, a imposição de restrição estranha às firmadas no inciso XVI do art. 5º da CRFB pressupõe, para sua validade, a decretação de Estado de Defesa.⁸⁴ E a suspensão do direito fundamental de reunião pacífica demanda a decretação de Estado de Sítio.⁸⁵ Ademais, não há a previsão de restrição ou suspensão do direito fundamental de reunião pacífica naquela Lei, muito menos naquele Decreto Legislativo. Assim, os decretos executivos e demais atos jurídico-administrativos normativos com tal objeto são inconstitucionais, inclusive passíveis de ser vergastados por meio de ação direta de inconstitucionalidade⁸⁶ ou de ser suspensos por ato jurídico do Poder Legislativo.⁸⁷ E, acrescente-se, os negócios jurídico-administrativos ou atos jurídico-administrativos neles fundados serão passíveis de invalidação por nulidade, em razão de *vício quanto ao motivo*.⁸⁸

Contudo, embora se reconheça a preferência dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios sobre a União, quando se trata do exercício de poderes relacionados às competências legislativas concorrentes na defesa da saúde pública,⁸⁹ não há como se admitir que a Lei nº 13.979/2020 tenha outorgado competência implícita ao Poder Executivo para restringir ou suspender o exercício do direito fundamental

⁸⁴ Ver o art. 136 da CRFB.

⁸⁵ Ver os arts. 137 a 139 da CRFB.

⁸⁶ Ver os arts. 97, 102, I, a, 103 e 125, § 2º, da CRFB. Ver STF, ADI nº 1.969/DF.

⁸⁷ Ver os arts. 25, *caput*, 29, *caput*, e 49, V, da CRFB.

⁸⁸ Ver o art. 2º, d, e parágrafo único, d, da Lei nº 4.717/1965.

⁸⁹ Ver o art. 23, II, da CRFB e o julgado do STF, Recurso Extraordinário nº 194.704/MG (BRASIL, 2017b).

à reunião pacífica, sob pena de exorbitar os limites que a CRFB traça para os poderes normativos do Chefe do Poder Executivo e de seus auxiliares diretos.⁹⁰

Em tese, os arts. 268 e 330 do Decreto-lei nº 2.848, de 7/12/1940,⁹¹ serviriam como base para restringir ou suspender o direito fundamental de reunião pacífica. Entretanto, a Portaria Interministerial nº 5/2020 é clara ao associar esses crimes à resistência injustificada do administrado em submeter-se às medidas especificamente previstas na Lei nº 13.979/2020, que *não estabelece qualquer restrição ou suspensão do direito fundamental de reunião pacífica*.

O que as autoridades e órgãos de saúde pública têm legitimidade jurídica para fazer é impedir a adesão de pessoas – que devem submeter-se às medidas de isolamento e de quarentena – à reunião convocada.⁹² Tal providência não fere o direito fundamental de reunião pacífica, pois é adequado e necessário que o Poder Público proíba a circulação de pessoas contaminadas ou que estejam sob suspeita de contaminação pelo novo coronavírus, em vista do direito fundamental à vida e à integridade física dos que não devem ser isolados ou sujeitos à quarentena,⁹³ bem como os interesses públicos da tutela da saúde e ordem públicas.⁹⁴

5 Considerações finais

Saliente-se que não se está afirmando que o direito de reunião pacífica é absoluto em face de calamidade pública sanitária, mas sim que se exige a decretação de Estado de Defesa para se imponem restrições adicionais às já estabelecidas pelo art. 5º, XVI, da CRFB, bem como de decretação de Estado de Sítio caso se deseje suspendê-la.

Os excessos cometidos na instituição e no exercício de competências administrativas ordenadoras em matéria sanitária não podem encontrar tolerância do Poder Judiciário. Malgrado a presença de inequívoco interesse público em situações excepcionais como a pandemia da Covid-19, não se devem aceitar atalhos que subjuguem arbitrariamente e violentamente direitos fundamentais individuais ou coletivos como o direito de reunião pacífica.

O sistema do Direito positivo oferece todos os instrumentos necessários para conciliar o direito de reunião pacífica com a proteção da

⁹⁰ Ver os arts. 5º, *caput*, e II; 25, *caput*; 29, *caput*; 84, IV e VI; e 87, parágrafo único, I e II – todos da CRFB. Sobre a matéria, ver Mello (2019); e França (2014).

⁹¹ “Código Penal”.

⁹² Ver os arts. 2º e 3º, I e II, da Lei nº 13.979/2020.

⁹³ Ver o art. 5º, XLIX, e § 2º, da CRFB.

⁹⁴ Ver os arts. 23, II; 144, *caput*; 196 a 198; e 200 da CRFB.

saúde pública. Tais atalhos jurídicos, se tolerados, apenas contribuirão para a produção de perigosos precedentes normativos, administrativos e jurisdicionais para a estabilidade do Estado Democrático de Direito instituído pela CRFB – o que, aliás, pode estimular a desobediência civil,⁹⁵ agravando-se ainda mais os efeitos da pandemia.

Sobre o autor

Vladimir da Rocha França é doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil; professor associado do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil.
E-mail: vrochafranca@gmail.com

Como citar este artigo

(ABNT)

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Direito de reunião pacífica em face da administração ordenadora sanitária: para além da pandemia da Covid-19. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 11-28, abr./jun. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p11

(APA)

França, V. da R. (2020). Direito de reunião pacífica em face da administração ordenadora sanitária: para além da pandemia da Covid-19. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 57(226), 11-28. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p11

Referências

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Traducción de Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo nº 6, de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Planalto, 2020a.

⁹⁵ Sobre a matéria, ver Buzanello (2003); e Garcia (2004).

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. *Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2019b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. [Brasília, DF]: Presidência da República, [2018a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020*. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. *Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965*. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 6.259, de 30 de outubro de 1975*. Dispõe sobre a organização das ações de Vigilância Epidemiológica, sobre o Programa Nacional de Imunizações, estabelece normas relativas à notificação compulsória de doenças, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6259.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2017a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997*. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999*. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. *Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009*. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 12.257, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016*. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 9 maio 2020.

_____. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Saúde. *Portaria Interministerial nº 5, de 17 de março de 2020*. Dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2020e. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-5-de-17-de-marco-de-2020-248410549>. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. Ministério da Saúde. *Portaria nº 356, de 11 de março de 2020*. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2020f. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.969/DF*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto 20.098/99, do Distrito Federal. Liberdade de reunião e de manifestação pública. Limitações. Ofensa ao art. 5º, XVI, da Constituição Federal [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores – PT; Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura – Contag; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; Central Única dos Trabalhadores. Requerido: Governador do Distrito Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 28 de junho de 2007. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=484308>. Acesso em: 8 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário 194.704/MG*. Recurso Extraordinário. Lei Municipal 4.253/85 do município de Belo Horizonte. Previsão de

imposição de multa decorrente da emissão de fumaça acima dos padrões aceitos. Alegação de inconstitucionalidade por ofensa à regra constitucional de repartição de competências federativas. Inocorrência. Norma recepcionada pelo texto vigente. Recurso extraordinário a que se nega provimento [...]. Recorrente: São Bernardo Ônibus Ltda. Recorrido: Secretário Municipal do Meio Ambiente de Belo Horizonte. Relator: Min. Carlos Velloso. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 29 de junho de 2017b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313295317&text=.pdf>. Acesso em: 8 maio 2020.

BUZANELLO, José Carlos. Estatuto do direito de resistência. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 11, n. 42, p. 207-217, jan./mar. 2003.

CAMMAROSANO, Márcio. *O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CAVALCANTI, Márcio Novaes. *Fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.

CRETILLA JÚNIOR, José. *Tratado do domínio público*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

DELMANTO, Celso; DELMANTO, Roberto; DELMANTO JÚNIOR, Roberto; DELMANTO, Fábio M. de Almeida. *Código Penal comentado: acompanhado de comentários, jurisprudência, súmulas em matéria penal e legislação complementar*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Forense, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Direitos humanos fundamentais*. São Paulo: Saraiva, 1995.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Direito de reunião pacífica na Constituição Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 15, n. 61, p. 280-297, out./dez. 2007a.

_____. *Estrutura e motivação do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007b. (Coleção Temas de Direito Administrativo, 18).

_____. *Invalidação judicial da discricionariedade administrativa no regime jurídico-administrativo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

_____. Princípio da legalidade administrativa e competência regulatória no regime jurídico-administrativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 51, n. 202, p. 7-29, abr./jun. 2014. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/202/ril_v51_n202_p7. Acesso em: 7 maio 2020.

_____. Princípio da motivação no direito administrativo. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo: PUC-SP, 2017. (Direito Administrativo e Constitucional, t. 1). Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/124/edicao-1/principio-da-motivacao-no-direito-administrativo>. Acesso em: 7 maio 2020.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KELSEN, Hans. *Teoria geral das normas*. Tradução e revisão de José Florentino Duarte. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1986.

_____. *Teoria geral do direito e do Estado*. Tradução de Luís Carlos Borges. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992. (Ensino Superior).

_____. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1991. (Ensino Superior).

MARTINS, Ricardo Marcondes. *Efeitos dos vícios do ato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008. (Coleção Temas de Direito Administrativo, 19).

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Marcos Bernardes de. *Teoria do fato jurídico: plano da eficácia*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014a.

_____. *Teoria do fato jurídico: plano da existência*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014b.

_____. *Teoria do fato jurídico: plano da validade*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2014c.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. 1, de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. t. 5.

_____. *Tratado de direito privado: parte especial: direito das obrigações: fatos ilícitos absolutos: atos-fatos ilícitos absolutos: atos ilícitos absolutos: responsabilidade por danos causados por animais: coisas inanimadas e danos: Estado e servidores: profissionais*. Atualizado por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2008. t. 53.

_____. *Tratado de direito privado: parte geral: bens: fatos jurídicos*. Atualizado por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000a. t. 2.

_____. *Tratado de direito privado: parte geral: eficácia jurídica, determinações inexas e anexas: direitos: pretensões: ações*. Atualizado por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000b. t. 5.

_____. *Tratado de direito privado: parte geral: introdução: pessoas físicas e jurídicas*. Atualizado por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 1999. t. 1.

_____. *Tratado de direito privado: parte geral: negócios jurídicos: representação: conteúdo: forma: prova*. Atualizado por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000c. t. 3.

_____. *Tratado de direito privado: parte geral: validade: nulidade: anulabilidade*. Atualizado por Wilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 2000d. t. 4.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. atual. com a reforma do Judiciário, EC n. 45/2004. São Paulo: Atlas, 2005.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Manual de direito penal*. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade no direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. (Coleção Temas de Direito Administrativo, 16).

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Fontes e modelos do direito: para um novo paradigma hermenêutico*. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Revogação e anulamento do ato administrativo: contribuição ao estudo das figuras que integram o instituto da revisão dos atos administrativos pela própria administração*. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

_____. *Teoria do direito e do Estado*. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

SALDANHA, Nelson. *Formação da teoria constitucional*. 2. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SILVA, Almiro do Couto e. *Conceitos fundamentais do direito no Estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 21. ed. rev. e atual. nos termos da reforma constitucional (até a Emenda Constitucional n. 38, de 12.06.2002). São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. *A explicação sociológica: uma introdução à sociologia*. São Paulo: EPU, 1985.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1993.

VEIGA, Gláucio. *A teoria do poder constituinte em Frei Caneca*. Recife: Ed. UFPE, 1975. (Estudos 17/24, v. 1).

VILANOVA, Lourival. *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. *Causalidade e relação no direito*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.