

**TOQUE DE RECOLHER INSTITUÍDO POR DECRETO DO EXECUTIVO EM  
TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE DE SUA  
(IN)CONSTITUCIONALIDADE.**

**TOUCH TO COLLECT INSTITUTED BY THE EXECUTIVE'S DECREE IN  
PANDEMIC TIMES: AN ANALYSIS OF ITS (IN) CONSTITUTIONALITY.**

**Grazielle Aparecida Oliveira Azevedo <sup>1</sup>**

**Mateus Botinha Oliveira <sup>2</sup>**

**RESUMO**

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou como pandemia a doença causada pelo Coronavírus. Em 26 de fevereiro de 2020 foi detectado no Brasil o primeiro caso. As recomendações para evitar a transmissão do vírus foram principalmente de manter distância e evitar aglomerações. Foi nesse contexto que o Poder Público, no afã de tentar frear o contágio, começou a editar atos normativos (Decretos), estabelecendo o famigerado lockdown – em tradução livre do inglês, confinamento – culminando na restrição a vários direitos fundamentais, dentre eles, o de ir e vir. Assim sendo, este trabalho tem como objetivo analisar até que ponto o direito fundamental de livre locomoção pode ser restringido para garantir os também direitos fundamentais à saúde e à vida, numa análise da (in)constitucionalidade dos atos normativos editados pelos Chefes do Executivo.

Palavras-chave: Coronavírus. Pandemia. Constitucionalidade. Direito de locomoção. Direito à vida. Direito à saúde. Restrições.

**RESUME**

---

1 Graduanda em Direito pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras do Alto São Francisco. FASF (Luz – MG). E-mail para contato: grazielleluzmgdireito@gmail.com.

2 Graduado em Direito pela Faculdade de Direito do Oeste de Minas FADOM (Divinópolis-MG). Pós-graduado em Gestão de Sistemas Públicos (FASF Luz). Pós-graduando em Licitações e Contratos (Escola Mineira de Direito Varginha)

On March 11, 2020, the World Health Organization (WHO) presents the disease caused by the Coronavirus as a pandemic. On February 26, 2020, the first case was detected in Brazil. Recommendations to prevent transmission of the virus were mainly to keep your distance and avoid crowding. It was in this context that the Public Power, in an attempt to curb contagion, began to issue normative acts (Decrees), establishing the notorious lockdown - in free translation from English, confinement - culminating in the restriction of several fundamental rights, among them, the to come and go. Therefore, this work aims to analyze the extent to which the fundamental right of free movement can be restricted to guarantee also the fundamental rights to health and life, in an analysis of the (in) constitutionality of the normative acts edited by the Chief Executive.

Keywords: Coronavirus. Pandemic. Constitutionality. Right of locomotion. Right to life. Right to health. Restrictions.

## INTRODUÇÃO

No Ocidente, sabe-se que a fita métrica da excepcionalidade é, ou deveria ser, a Constituição. A esta caberia definir quem tem o poder de decretar um estado de exceção e por quais motivos; quem pode controlá-lo, e se a priori ou a posteriori; a que princípios deve obedecer seu curso e quais são os seus limites, o que não vem ocorrendo no Brasil, visto as muitas limitações que vem ocorrendo aos direitos fundamentais, inclusive por via incompatível com a CRFB. (VENTURA, 2020)

Com a paralisação total, praticamente, do setor produtivo – indústria, comércio e serviços – e com a assustadora perspectiva do tempo de duração da pandemia até a sua atenuação e extinção, instalou-se no país inegável situação de crise, que gerou repercussão política, social, econômica, turística – fato, aliás, também ocorrido em outros países. Quando se faz menção a situação de crise, a ideia é a de que se trata de período em que se dá o afastamento das condições normais de vida do grupo social, de modo que essa anomalia social acaba por render ensejo à intervenção mais restritiva do Estado. (FILHO,2020)

É preciso reconhecer que o sistema de enfrentamento de crises deve buscar preservar a unicidade da Constituição, e isso tendo em vista seu objetivo de cuidar do ordenamento constitucional considerando a decisão constituinte, reafirmando-se, assim, o relacionamento com a comunidade política. Inatacável, desse modo, a conclusão de que “o funcionamento do

Estado e a realização dos direitos fundamentais estão diretamente vinculados, nessa linha, à preservação de uma margem mínima de normalidade constitucional” (ALMEIDA FILHO, 2009). Assim, mesmo diante da situação de crise, deve-se buscar manter o equilíbrio institucional, ainda que com o recurso a mecanismos de exceção.

É imperioso destacar que no ordenamento jurídico brasileiro, após diversas constituições promulgadas e outorgadas e períodos de regimes totalitários, foi somente em 1988 que o país conseguiu, ao menos em tese, atingir o patamar de um Estado Social e Democrático de Direito que busca Assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. (Constituição Federal, 1988)

De acordo com o artigo 5º, §1º da Constituição, os direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. O referido artigo “estabelece para os órgãos estatais a tarefa de reconhecerem à luz do caso concreto, a maior eficácia possível a todas as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais.”

Neste sentido, ter eficácia plena e aplicabilidade imediata, que é atributo de todos os direitos fundamentais, e não apenas dos presentes no art. 5º da Lei Maior, significa que não dependem de normas infraconstitucionais para produzirem efeitos, nem podem ser por elas limitados. Dada sua fundamentalidade, esses direitos possuem também plena justicibilidade, na medida em que podem ser integralmente exigidos em juízo. (CORREIA, MARINHO, TAKAOKA, 2020)

Assim, a existência dos direitos fundamentais está atrelada aos direitos humanos. São uma criação de todo um contexto histórico-cultural, buscando garantir que cada indivíduo tenha seus direitos assegurados pelo Estado. Vale ressaltar que os direitos fundamentais possuem características positivas que os protegem em especial do poder estatal.

Fala-se na Imprescritibilidade quando os direitos não se perdem com a passar do tempo, são permanentes, não há que se falar em prescrição quanto aos direitos fundamentais. Limitabilidade, sendo que os direitos não são absolutos, podem sofrer restrições em momentos de crise (Estado de Sítio) ou diante de interesses que sejam mais importantes. Irrenunciabilidade, pois os detentores desses direitos não os podem renunciar, há a

impossibilidade de negar, seja de forma voluntária ou não, as vantagens concedidas pelos direitos fundamentais. A inviolabilidade garante que os direitos não sejam violados por qualquer autoridade ou lei, sob pena de responsabilidade civil, administrativa ou penal. (MENDES et al, 2008).

Entretanto, no contexto em que vivemos não foi e não pode ser decretado o referido Estado de Sítio, visto que não é autorizado pela Nossa Lei Maior, visto que o Presidente da República precisa, após ouvir os Conselhos da República e de Defesa Nacional, elaborar um Decreto e submetê-lo, de imediato, ao controle do Congresso Nacional. Cabe ao Congresso, então, validar o Decreto emitido ou então sustar os seus efeitos. A situação que legitima a decretação do Estado de Defesa envolve “preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza” [10]. No Estado de Sítio, contudo, ocorre uma inversão de fases: diante da maior gravidade das medidas por ele abarcadas, é necessário que ocorra uma solicitação, por parte do Presidente da República, de autorização ao Congresso Nacional, para que apenas assim ocorra a respectiva decretação. A Constituição contempla duas situações para a possível decretação do Estado de Sítio: (I) comoção grave de repercussão nacional ou ocorrência de fatos que comprovem a ineficácia de medida tomada durante o estado de defesa; (II) declaração de estado de guerra ou resposta a agressão armada estrangeira. (CRUZ, 2020)

Dessa forma: Falando-se em constitucionalidade de uma norma, em regra a análise hierárquica das definições legais é a via inicial. Cediço que, nos precisos termos da Teoria da Hierarquia das Normas de Kelsen, as definições emanadas pela Constituição do Estado devem ser observadas por toda a legislação infraconstitucional, sendo inconstitucional a previsão que viole ou macule qualquer direito ali exarado.

Nessa mesma visão, defende José Afonso da Silva a supremacia da ordem constitucional dentro do Estado, estando no topo hierárquico do ordenamento jurídico e, por tal motivo sua superioridade:

A Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que elas o reconheçam e na proporção por ela distribuídos. É, enfim, a lei suprema do Estado, pois é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus

órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais de Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às normas jurídicas. (SILVA, 2006, p. 45) (SANTOS, SANTOS, 2020)

É comum que em se tratando de uma crise sanitária como a que temos enfrentado a população veja com bons olhos a limitação de direitos, entendendo tais medidas como estabelecidas em nome do bem comum.

Comum também se torna acreditar que os direitos de liberdade econômica, bem como o direito de ir e vir, vem sendo suprimidos em nome de direitos mais fundamentais e indisponíveis, como direito à vida e à saúde.

É importante destacar que podem e devem ser adotadas medidas de combate, entretanto tais medidas podem suprimir direitos fundamentais em nome do direito à saúde coletiva?

Este estudo se propõe a analisar a constitucionalidade de decretos editados que suprimem direitos fundamentais sob o respaldo de que o direito à saúde pública bem como o direito à vida são mais essenciais ao momento e que, portanto, podem suprimir direitos menos essenciais como o direito de ir e vir.

Em análises sobre a matéria pode-se facilmente perceber que vários decretos têm sido editados por toda a federação de forma a restringir direitos sob a justificativa de conter a pandemia do novo Coronavírus. Seria constitucional a restrição de tais direitos por meio de decretos?

Como resposta preliminar a este questionamento tem-se que eventualmente, por meio da aprovação de leis locais no âmbito das respectivas competências (nos termos do que assentado nas decisões proferidas por essa Suprema Corte na ADI 6341, DJe de 13/11/2020; e ADPF 672, DJe de 29/10/2020), Distrito Federal, Estados-membros e Municípios podem dispor sobre as medidas sanitárias complementares, regulamentando, por exemplo, limites de atendimento no comércio local. Mas essas novas restrições teriam de ser veiculadas por meio de legislação própria, já que superam os limites estabelecidos à atuação do poder estatal na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica e na Lei 13.979/2020.

Justifica-se a importância desta pesquisa tendo em vista a atualidade do problema proposto, considerando-se os diversos impactos sofridos pela sociedade com as restrições impostas.

Trata-se aqui de pesquisa documental qualitativa, baseada em artigos científicos, de opinião e jornalísticos, e da legislação.

## CAPÍTULO 1

A pandemia não é tema exclusivo de doutos especialistas. Um dos grandes romances do século XX, “A Peste”, de Albert Camus, é declaradamente uma metáfora do terror da Segunda Guerra mundial. Por que teria ele escolhido a peste como representação do mal? Provavelmente porque a epidemia “toca todos os domínios da sociedade e desorganiza a vida da cidade, [é] a única que coloca os cadáveres na rua, que muda a tal ponto as mentalidades” (BLONDEAU:1986, p.80). Logo, a metáfora de Camus não é datada. O que varia na história da humanidade não é a existência ou não da peste, que se sabe cíclica: oscilam apenas a sua amplitude e as suas circunstâncias. Dando razão à cantilena dos filósofos, para quem a vocação de qualquer crise sempre foi desnudar as fraquezas de uma “cidade” ao levantar o véu que acoberta suas insuficiências, a peste põe radicalmente à prova a sociedade democrática, seus princípios, sua viabilidade histórica e seu sentido (SLEDZIEWSKI: 2007, p.12). Tanto no romance como na vida, trata-se, então, menos de falar sobre a peste em si, e mais de mostrar como se portam os homens diante dela (LÉVI-VALENSI:1991, p.56).

Antes de mais nada, é preciso afirmar, sem hesitação – e numa radical oposição à ideia de que a necessidade dispensa ou cria a lei – que certos direitos jamais poderão ser objeto de suspensão: o direito à personalidade jurídica, o direito à vida, o direito a um trato humano, a proibição da escravidão, o princípio da não-retroatividade das leis, a liberdade de consciência e religião, a proteção da família, o direito a um nome, os direitos das crianças, o direito à nacionalidade, o direito de participar do governo e as garantias judiciais essenciais, particularmente o habeas corpus e o mandado de segurança (CIDH:2002,§52). A transigência no que concerne a estas prerrogativas desmente a razão de ser do Direito; não mais se trata de ordem jurídica, e sim de medidas de arbítrio. Desafortunadamente, a história mostra que mesmo os mais explicitamente anti-jurídicos estados de exceção tiveram seus juristas de plantão, vorazes em travestir de norma o puro terror. No mesmo diapasão, o direito internacional, embora admita o estado de exceção, preconiza o respeito, em qualquer caso, malgrado a excepcionalidade das circunstâncias, dos seguintes princípios, enunciados em convenções internacionais ou consolidados na jurisprudência internacional: legalidade – a possibilidade de decretação deve estar prevista na Constituição; proclamação – medida

pública sob a forma de uma declaração oficial passível de controle interno, que descreva a situação excepcional em curso, o campo de aplicação territorial, o período de duração, as medidas autorizadas e as interdições, e o fundamento legal; notificação – endereçada à comunidade internacional como condição da impossibilidade temporária de atendimento a dadas obrigações, atendidos os mesmos requisitos da proclamação; transitoriedade – as medidas não podem tornar-se rotineiras e devem limitar-se ao tempo estritamente imprescindível; ameaça excepcional – perigo atual ou iminente que ameace toda a população de um Estado e a própria existência organizada da comunidade, diante do qual a ordem jurídica ordinária seja manifestamente insuficiente; proporcionalidade – adequação entre as medidas adotadas e a gravidade da crise; não discriminação – as restrições devem atingir igualmente a todos, e jamais visar em particular a raça, cor, sexo, origem social, idioma ou religião; compatibilidade, concordância e complementaridade com as normas internacionais (DESPOUY: 1997, p. 15-25).

Assim, não se pode imaginar uma noção de ordem pública que exclua a saúde. No entanto, ainda falta no direito brasileiro a regulamentação específica sobre situações especiais vinculadas à saúde pública. Se é verdade que as medidas tomadas durante um estado de emergência são autoritárias, também o é que o interesse coletivo deve primar, em princípio, sobre o interesse individual em caso de colisão. O autoritarismo inaceitável seria, então, a recusa de debater a exceção antes que ela ocorresse. Via de consequência, pensar o regime excepcional da urgência sanitária de modo democrático é fazer o esforço de imaginar meios de enquadrar democraticamente as necessárias restrições (KOROLITSKI:2007, p. 36).

No dia 20 de março de 2020 entrou em vigor o Decreto Legislativo nº 6 que “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.” (DECRETO 06/20, 2020). Tal Decreto Legislativo – ato normativo primário – teve por finalidade definir juridicamente o início da pandemia para os fins de direito.

Reconhecida a pandemia como evento de força maior em nosso ordenamento jurídico, veio à tona a decisão do STF que reconheceu aos Governadores e Prefeitos o direito de promover ações de saúde em seus âmbitos de atuação.

"Em momentos de crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e

imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público", afirmou o ministro Alexandre de Moraes. (PORTAL STF, 2020)

Assim os entes federativos começaram a editar os mais variados atos normativos com o intuito de enfrentar a disseminação do coronavírus. Deste modo, as autoridades públicas puderam adotar medidas, no âmbito de suas competências, de restrição excepcional e temporária de rodovias, portos e aeroportos de entrada e saída do país e a locomoção interestadual e intermunicipal. (TRIBUNA DO NORTE, 2020)

No âmbito estadual e municipal, as medidas restritivas de combate ao coronavírus consistiram no isolamento social e o fechamento do comércio, permitindo apenas os serviços tidos como essenciais, dentre outras restrições. Neste momento é necessário observar os ditames constitucionais de proteção à saúde, bem como a proteção à livre iniciativa e à liberdade econômica. (TRIBUNA DO NORTE, 2020)

A República Federativa do Brasil tem como fundamento a livre iniciativa (CRFB, art. 1º, IV), sendo que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (CRFB, art. 170). (PLANALTO, 2020)

A divergência jurídica entre entes federativos brasileiros começou a aparecer em março de 2020, quando Estados e Municípios passaram a adotar medidas específicas de fechamento de estabelecimentos comerciais, ou mesmo limitação da liberdade de locomoção de pessoas e de transportes interestadual e intermunicipal por intermédio de decretos administrativos à revelia de qualquer tipo de autorização judicial, legal ou da União (Ministério da Saúde). A referida situação inusitada criou um espaço de verdadeira anomia jurídica, na qual os gestores locais passaram a simplesmente ignorar a coordenação da União na gestão da crise do coronavírus, editando a seu bel prazer medidas drásticas de restrição de direitos fundamentais à livre iniciativa e à liberdade de locomoção.

Sabida é a noção de que toda lei ou ato normativo é inconstitucional quando não produzido validamente pelo procedimento correto ou pelo órgão competente (inconstitucionalidade formal) ou quando não guarda compatibilidade (expressa ou implícita), quanto ao conteúdo, com a Constituição (inconstitucionalidade material). Assim é que, quer por vício de competência, quer por vício material atos do poder público podem acarretar sanções normativas (invalidez) e administrativas (crime de responsabilidade e improbidade administrativa) com possível necessidade de reparação por danos causados aos cidadãos (CF,



art.37, §6º). Quanto ao primeiro ponto, não pode ser olvidado que o direito constitui um objeto cultural constituído pela linguagem. O sistema jurídico, como qualquer outro, é formado por uma estrutura e um repositório. Ferraz explica que “um ordenamento, em relação ao qual a pertinência de uma norma a ele é importante para identificá-la como norma válida, além de ser um conjunto de elementos normativos (normas) e não normativos, é também uma estrutura, isto é, um conjunto de regras que determinam as relações entre os elementos (FERRAZ, 2016, p.175.) Citado em: DE MATOS, Diogo Castor. SANTIN, FALTER FOLETO. CACHICHI, Rogério Gangucu Dantas, 2020.

Em todos os casos, a limitação na atuação de atividades particulares deve ocorrer por lei formal, sendo imprestável a utilização de decretos administrativos para esta finalidade.

Todavia, em que pese os diversos protestos dos trabalhadores autônomos, microempreendedores individuais e empresários em geral, bem como o posicionamento da União pela adoção de regras mais flexíveis de isolamento vertical, apenas do grupo de risco e de distanciamento social obrigatório para todos, diversos Estados e Municípios radicalizaram, determinando o fechamento compulsório de várias atividades comerciais.

As medidas se tornam constitucionalmente duvidosas, uma vez que a livre iniciativa é fundamento da República Federativa do Brasil e valor fundante de nossa Ordem Econômica Constitucional, nos termos do art. 1º, IV, in fine e do art. 170, caput, ambos da CRFB.

Nos termos do art. 21, XVIII, da Constituição da República, é competência da União “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações”. A matéria, em seara infraconstitucional, encontra-se normatizada, atualmente e em caráter geral, pela Lei nº 12.340, de 2010. Em âmbito federal, a União editou em caráter específico a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública. Observe-se que, da análise das disposições normativas acima, não há qualquer autorização constitucional ou infraconstitucional que permita a supressão do princípio da livre iniciativa ou de qualquer outra liberdade individual. (FIGUEIREDO, 2020)

Os direitos fundamentais, em tempos de pandemia, são um tema de extrema importância, bem como a análise das medidas de prevenção apresentadas pelos Estados da Federação. Entende-se que o estado de calamidade já decretado pelo governo brasileiro, permite que algumas medidas excepcionais sejam apresentadas e colocadas em prática para preservação do direito

social à saúde, e que a população por vezes acata tais medidas por imaginarem serem em nome do bem comum, entretanto, a restrição de direitos fundamentais é algo que deve ser definido com cautela, visto que a Constituição Cidadã de 1988 garantiu a inviolabilidade dos direitos, com destaque na proibição à invasão da privacidade e restrição da liberdade. (SANTOS, 2020)

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), também conhecida como constituição cidadã, trouxe em seu título II, os Direitos e Garantias Fundamentais, que garantem a igualdade entre os cidadãos, bem como, os principais direitos para a vida em sociedade, e com o objetivo de conferir dignidade à vida humana e proteção dos indivíduos frente a atuação do Estado, sendo o estado obrigado a manter os direitos fundamentais.

Seriam espécies de normas protetivas do cidadão frente ao Estado e também frente a outros cidadãos. Para Junior (2008):

[...] são todas aquelas posições jurídicas favoráveis às pessoas que explicitam, direta ou indiretamente, o princípio da dignidade humana, que se encontram reconhecidas no teto da Constituição formal (fundamentalidade formal) ou que, por seu conteúdo e importância, são admitidas e equiparadas, pela própria Constituição, aos direitos que esta formalmente reconhece, embora dela não façam parte (fundamentalidade material).

Orlando Luiz de Melo Neto destaca:

Doutrina e jurisprudência enfatizam que os direitos fundamentais se expõem a restrições autorizadas expressas ou implicitamente pela própria Constituição, classificando-as com reserva legal simples e reserva legal qualificada. A reserva legal simples ocorre quando o texto constitucional estabelece que determinado direito poderá ser restringido nos termos da lei, a exemplo do inciso VI do artigo 5º (“na forma da lei”). Já a reserva legal qualificada, ocorre quando a Constituição, além de exigir que a restrição decorra da lei, elenca os fins e as condições necessárias, a exemplo do artigo 5º, XII, (interceptação telefônica para fins penais). (NETO, 2014)

A efetividade da Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica tem sido bruscamente frustrada por uma série de atos normativos estaduais e municipais que, sob a pretensão de conter o avanço da pandemia da Covid-19, optaram por utilizar o poder coercitivo estatal para tolher fulminantemente a liberdade econômica. Conforme amplamente divulgado no noticiário nacional, diversos Estados anunciaram restrições com impactos potencialmente falimentares em relação a atividades ditas não essenciais.

O léxico presente em todos esses enunciados normativos correlaciona o uso de comandos restritivos (isolamento e quarentena) com a presença de evidências ou de indícios de contaminação (doença ou suspeita de doença), sendo essa a única justificativa admissível, pelo menos à luz desses preceitos, para que o Estado possa exercer o seu poder de coerção em caso de desobediência.

A legislação destacada somente se coaduna com restrições genéricas, incondicionadas ou preventivas quando são elas direcionadas a evitar fluxos migratórios internacionais e deslocamentos entre unidades federativas diversas. No mais, não é possível conciliar os conceitos jurídicos que se vem de aludir com vedações genéricas à locomoção de pessoas presumidamente saudáveis.

Em que pese a exigências de que tais restrições sejam impostas apenas por lei própria, até onde se sabe, porém, os Estados-membros e o Distrito Federal não possuem legislação local que outorgue aos respectivos Governadores a prerrogativa de decretar medidas de inibição ampla da locomoção ou do funcionamento das atividades econômicas. À míngua de respaldo legal, é necessário reconhecer que os decretos editados com essas finalidades traduzem atos normativos autônomos, que inovaram de maneira primária no ordenamento jurídico, contingência que, segundo reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, permite o controle jurisdicional por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

Tratando-se de direitos fundamentais e tendo-se como regra a proteção e expansão desses, qualquer limitação tem de ser estritamente necessária e o mínimo danosa para o titular daquela prerrogativa. Nesse sentido ensina Hesse (1998), quando afirma que a limitação do direito deve ser adequada para a proteção do bem jurídico que se quer defender, devendo ser proporcional e utilizada somente quando de fato necessário. (SANTOS, SANTOS, 2020)

É importante esclarecer que os direitos fundamentais são irrenunciáveis e inalienáveis, contudo, não são absolutos. O ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes diz que “os direitos fundamentais consagrados pela Constituição Federal não são ilimitados, vez que encontram limites nos demais direitos igualmente consagrados pela Carta Magna” (MORAES, 2004, p. 63),

Os direitos fundamentais, de forma principal no que tange à sua restrição em tempos de pandemia, é assunto de muita importância para análise. Compreende-se que o estado de calamidade que foi decretado pelo governo do Brasil, permite que medidas sejam

selecionadas e colocadas em prática em favor da preservação de direitos sociais como a saúde, entretanto, a restrição de alguns direitos fundamentais é algo que deve ser definido com cautela, pelo fato de que a Constituição Cidadã de 1988 garantiu a inviolabilidade dos direitos, com destaque na proibição à invasão da privacidade e restrição da liberdade.

## CAPÍTULO 2

A pandemia da Covid-19 acarretou a inserção do Brasil no que a doutrina chama de Sistema Constitucional das crises, ratificada pela Constituição da República do Brasil em diversas de suas passagens, especificamente no que se denomina de Estado de Calamidade Pública. Esse instituto foi proposto em virtude do monitoramento permanente da pandemia Covid-19, da necessidade de elevação dos gastos públicos para proteger a saúde e os empregos dos brasileiros e da perspectiva de queda de arrecadação.

De acordo com Carneiro (2020):

Embora a Constituição explicita apenas o Estado de Defesa e o Estado de Sítio, bem como a intervenção de um ente político em outro como ocasiões a se verificar crises, os fundamentos que as propiciam se coadunam com os observados no Estado de Calamidade Pública, sendo este instante trazido por legislações pátrias compatíveis com os princípios e finalidades constitucionais. Assim, a COVID-19 acarretou, ao Brasil, sua entrada no Sistema Constitucional de Crises, que possui como vetores, em destaque, a excepcionalidade, a temporalidade, a proporcionalidade/necessidade e a observância estrita à Constituição.

Como já mencionado, sabemos que, sob o aspecto constitucional, restrições a direitos fundamentais somente são autorizados em caso de estado de defesa e de sítio, o que não se aplica a tal situação.

Na visão de Binenbojm (apud RODAS, 2020), não há circunstâncias objetivas que autorizem a implementação desses regimes excepcionais. Segundo ele, há medidas de política administrativa sanitária que podem ser tomadas pelos governos federal, estaduais e municipais para combater a epidemia. Apenas se elas forem insuficientes é que se deve cogitar providências mais duras.

Democracia se relaciona com a ideia de que o poder pertence ao povo, que, como exposto pelo parágrafo único do artigo 1º, da Carta Magna, exerce-o por meio de representantes eleitos ou diretamente, observando as diretrizes constitucionais.

Por outro lado, Estado de Direito liga-se ao pensamento de Governo balizado, em seu agir, pela Constituição, sobretudo, bem como pelas demais leis infraconstitucionais, as quais o limita (TAVARES, 2020)

Desta feita, conforme Fernandes (2017), a constituição Federal de 1988 estabeleceu o que seria um mecanismo para fornecer medidas excepcionais para manutenção ou restabelecimento da ordem em momentos em que pese à supressão ou redução das garantias individuais, esse sistema foi construído com o intuito de retomar a estabilidade em casos de tumulto institucional. São medidas para situações de crise, como meios de resposta a determinadas anormalidades, restritas a certos locais e períodos, configurando-se sistema constitucional de crises. O sistema é composto pelo estado de sítio e o estado de defesa.

Segundo, Tavares (2020) “só se admite o estado de defesa quando a instabilidade ou calamidade puderem ser individualizadas em locais restritos e determinados”. Assim, se saíssemos do Estado de Calamidade Pública, não poderíamos passar para o de Defesa, sendo necessário atingir automaticamente o de Sítio – mesmo porque ele pode ser decretado em caso de inadequação do Estado de Defesa.” (SUPREMO CONCURSO, 2020).

Para Brandão (2020), o sistema constitucional das crises é o mais grave instrumento tratado no ordenamento brasileiro para o combate das crises institucionais, com sérias restrições a direitos fundamentais. Para ele deve ser o último recurso, ou seja, deve ser adotado caso se revele necessário, realidade que durante esse período não se faz presente por um conjunto de razões.

Para Sérgio Rodas (2020) embora não tenha sido decretada uma das opções do sistema constitucional das crises no Brasil, o que nem mesmo seria viável diante da previsão normativa e do contexto político, em virtude da pandemia do novo coronavírus, ele defende que o Brasil vive um momento de “legalidade extraordinária”, que assim pode ser definido:

A legalidade extraordinária é a forma como o Estado Democrático de Direito reage a uma situação emergencial. Mas não há anomia (ausência ou suspensão de leis e direitos), como no estado de exceção. Na legalidade extraordinária, o Estado segue submisso à legislação e deve

criar o mínimo possível de novas leis. A ideia é solucionar os problemas com base no ordenamento jurídico em vigor (RODAS, 2020)

Ao se tratar das medidas adotadas pelos governantes, Márcio André Lopes Cavalcante (2020, p. 8):

É certo que vivemos uma situação de emergência internacional reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Isso, contudo, não autoriza que se outorgue aos governantes uma discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do estado de direito democrático. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual e, sim, também, para o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O estado de direito democrático garante também o direito de examinar as razões governamentais e o direito da cidadania de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante as emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. Assim, o exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais a serem observados pelas autoridades políticas. Esses agentes públicos devem sempre justificar as suas ações, que serão controladas pelos demais Poderes e por toda sociedade.

Constata-se, portanto, que mesmo com a inserção do Brasil no que a doutrina chama de Sistema Constitucional das Crises, não há circunstâncias que autorizem a implementação do Estado de Sítio ou de Defesa até o momento em questão, justamente por haver outras medidas menos gravosas que podem conter a pandemia, medidas estas que vêm sendo adotadas pelos governantes. Dessa forma, a restrição temporária de direitos fundamentais, em decorrência do isolamento social, restrição à locomoção, proibição do funcionamento de estabelecimentos comerciais, realização compulsória de exames, fechamento de escolas, dentre outras, em situações excepcionais, como no caso da Pandemia de COVID-19 é legal, desde que atendido o que está democraticamente assentado no texto constitucional brasileiro, ou seja, a limitação está condicionada, devem os governantes adotar as medidas cabíveis sem restringir e limitar além do necessário, buscando sempre a proteção coletiva e justificando as ações adotadas, que devem ter por respaldo evidências científicas e estudos comprovados de eficácia. (GARCIA, et al, 2021)

Logo, pode-se afirmar que em um Estado Democrático de Direito as ações do Estado são exercidas com a finalidade de alcançar o interesse público por meio dos instrumentos necessários dados pela ordem jurídica. Ou seja, a administração pública se caracteriza por condutas infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissas todas ao controle

de legalidade pelo Poder Judiciário. Assim, extrai-se um dos mais importantes princípios da administração pública: o princípio da legalidade. Este afirma que as ações dos órgãos administrativos devem respeitar as leis e resignar-se a elas. (ROCHA, 2020)

Em situação de normalidade constitucional, quando se trata de enquadrar juridicamente o problema das afectações desvantajosas do conteúdo dos direitos fundamentais, lidamos com restrições, incluindo aí, quando se trate de afectações pontuais e concretas que não alteram a norma de direito fundamental, a figura das intervenções restritivas. Logo, na presente situação de calamidade, é à teoria das restrições a direitos fundamentais que devemos apelar, seja na perspectiva material seja na competencial, mesmo quando se trate de afectações que, tendo sido iniciadas em estado de emergência, foram continuadas no período seguinte. (NOVAIS, 2020)

Já na situação de estado de excepção, as restrições na altura impostas aos direitos fundamentais têm de ser dogmaticamente relacionadas com o instituto da suspensão de direitos operada através dos sucessivos decretos presidenciais de declaração e de renovação do estado de emergência. No plano da teoria dos direitos fundamentais, haveria uma distinção qualitativa entre restrição e suspensão de exercício de direitos fundamentais que poderia ser apurada, desde logo, num plano conceptual: restrição constituiria uma afectação permanente do conteúdo do direito fundamental (determinada por lei restritiva) e suspensão, determinada pelo decreto presidencial de declaração do estado de sítio ou de emergência, seria a impossibilidade de exercer o direito fundamental por um período estritamente delimitado no tempo. (NOVAIS, 2020)

Há, em primeiro lugar, uma distinção dogmaticamente relevante entre uma autorização constitucional expressa de restrição e o decreto presidencial de suspensão que autoriza a posterior restrição: é que a primeira não está, por natureza, sujeita a controlo de constitucionalidade, dado que, não havendo normas constitucionais inconstitucionais, as normas da Constituição que autorizam as restrições são insusceptíveis de controlo. Já o decreto presidencial que declara o estado de emergência e suspende direitos fundamentais, apresentando um claro carácter normativo e sendo um ato de um poder constituído, está, pelo menos em teoria, sujeito a controlo de constitucionalidade e podemos, relativamente ao conteúdo, falar em eventuais inconstitucionalidades nele contidas. Diga-se, porém que, num quadro de grande pressão e dada a extrema relevância dos motivos que fundamentam a suspensão - a imprescindível protecção da saúde, da integridade e da vida -, a possibilidade de

um controlo material do decreto presidencial é uma hipótese muito remota, pelo que, na prática, as restrições ficam autorizadas e a sua justificação é dada como resolvida pela simples existência da habilitação conferida pelo Presidente da República. (NOVAIS, 2020)

Poder-se-ia cogitar que, em situações de abrupta emergência, a sabedoria institucional subjacente à legalidade deveria ceder ante à necessidade administrativa de adoção de medidas céleres. O tema já mereceu inúmeras considerações na doutrina e jurisprudência estrangeiras, que têm alertado para os perigos da normalização de um contexto permanente de exceção.

As situações de anormalidade constitucional podem ser compreendidas como mecanismos de superação do estado temporário de crise, mas também possuem o objetivo de preservar a democracia e os direitos fundamentais elencados na Constituição da República de 1988, garantindo aos cidadãos que as instituições democráticas serão restabelecidas assim que cessarem os efeitos da emergência.

Ocorre, todavia, que a conjuntura desta crise sanitária do coronavírus não pode oportunizar a construção de uma narrativa segundo a qual os tempos atuais exigiriam a adoção de uma “Constituição de Emergência”, através de uma “Jurisprudência de Crise”, a justificar a suspensão ou a restrição desproporcional dos direitos individuais, bem como a normalização de abusos por parte das autoridades públicas, como se a Constituição Federal de 1988 tivesse cessado a sua vigência e eficácia.

A emergência causada pela presente pandemia, indubiosamente grave, já perdura por quase um ano, período dentro do qual as unidades federativas já poderiam ter adotado, sem transtornos, legislações próprias para definir as intervenções sanitárias admissíveis, bem como um modelo de fiscalização mais transparente. Nada disso, porém, foi concretizado, e as restrições à esfera jurídica das pessoas segue sendo formalizada sem observância ao devido processo legislativo. (ADI)

A doutrina especializada tem diagnosticado que a experiência de combate à Covid-19 vem exercendo uma pressão deformadora sobre o conteúdo da Constituição de 1988, que nasceu sob a inspiração de rejeição ao autoritarismo. Diante do aparecimento de diversos atos normativos locais com comandos restritivos dos direitos e liberdades fundamentais dos brasileiros, é possível observar um verdadeiro episódio de mutação informal ilegítima no Texto Constitucional.

É o que veio a ser referido na publicação citada na sequência:



“O advento da epidemia do coronavírus pôs em xeque a capacidade do ordenamento constitucional brasileiro de oferecer mecanismos constitucionais efetivos para o seu combate. Com efeito, viu-se que, diante do perigo que se assomava no horizonte, o sistema de freios e contrapesos destinado a preservar os direitos e garantias individuais falhou, permitindo que a emergência sanitária servisse como fundamento para um novo tipo de estado de exceção. Trata-se, a bem da verdade, de um estado de exceção *sui generis*.”

Analisando a ideia de que o interesse público prevalece sobre o interesse particular, é necessário que a nossa Constituição estabeleça um padrão mínimo de proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos, pois eles não podem ficar à mercê das decisões dos administradores, os quais estão sempre invocando o interesse público para atingir os objetivos da Administração. Devido a este fato invocamos aqui, por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual protege o particular do despotismo ou de um Estado autoritário. Esse princípio garante ao cidadão uma garantia de proteção privada com fundamento no texto constitucional. (VIEGAS, 2011)

Em uma brilhante exposição, José dos Santos Carvalho Filho diz que “não é o indivíduo em si o destinatário da atividade administrativa, mas sim o grupo social num todo. Saindo da era do individualismo exacerbado, o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público. Logicamente, as relações sociais vão ensejar, em determinados momentos, um conflito entre o interesse público e o interesse privado, mas, ocorrendo esse conflito, há de prevalecer o interesse público. Trata-se, de fato, do primado do interesse público. O indivíduo tem que ser visto como integrante da sociedade, não podendo os seus direitos, em regra, ser equiparados aos direitos sociais” (VIEGAS, 2011)

Diante dessa consideração cumpre relatar que, apesar do princípio em questão ser a base do regime jurídico administrativo, devendo ser arduamente perseguido e respeitado, não só pela coletividade – titular desse interesse – mas, principalmente, por aqueles que administram tal interesse, o mesmo tem sofrido duras críticas por uma corrente doutrinária moderna. (VIEGAS, 2011)

Alice Gonzalez Borges no seu artigo “Supremacia do interesse público: desconstrução ou reconstrução?” propõe a reconstrução do princípio da Supremacia do Interesse Público em uma brilhante citação: “não se trata de desconstruir a supremacia do interesse público. Bem ao contrário, na atual conjuntura nacional, o que é preciso, mais do que nunca, é fazer respeitá-la,

é integrá-la na defesa dos luminosos objetivos fundamentais de nossa Constituição, expressos em seu monumental artigo 3º. É preciso não confundir a supremacia do interesse público – alicerce das estruturas democráticas, pilar do regime jurídico-administrativo – com as suas manipulações e desvirtuamentos em prol do autoritarismo retrógrado e reacionário de certas autoridades administrativas. O problema, pois, não é do princípio: é, antes, de sua aplicação prática. Trata-se, isto sim, de reconstruir a noção, situá-la devidamente dentro do contexto constitucional, para que possa ser adequadamente defendida e aplicada pelo Poder Judiciário, no exercício de seu inafastável controle”. A nosso ver, essa crítica tem origem não na supremacia do interesse público, mas na forma como ele tem sido usado pelos administradores públicos, uma vez que a Administração se aproveita dessa supremacia e com base nela justifica todos os seus atos, ocorrendo, assim, uma banalização da supremacia do interesse público (VIEGAS, 2011)

Segundo Celso Antônio Bandeira de Melo:

“Embora seja claro que pode haver um interesse público contraposto a um dado interesse individual, sem embargo, a toda evidência, não pode existir um interesse público que se choque com os interesses de cada um dos membros da sociedade. Esta simples e intuitiva percepção basta para exibir a existência de uma relação íntima, indissolúvel, entre o chamado interesse público e os interesses ditos individuais” (VIEGAS, 2011)

Em que pese o interesse público prevalecer sobre o interesse particular, é necessário que a nossa Constituição estabeleça um padrão mínimo de proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos, pois os mesmos não podem ficar à mercê das decisões dos administradores, os quais estão sempre invocando o interesse público para atingir os objetivos da Administração. Devido a este fato invocamos aqui, por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana, o qual protege o particular do despotismo ou de um Estado autoritário. Esse princípio garante ao cidadão uma garantia de proteção privada com fundamento no texto constitucional. (VIEGAS, 2011)

Baseando nesse raciocínio, devemos adotar a supremacia do interesse público de uma forma mitigada, tendo em vista que, em determinadas situações, o interesse público não será observado, pois o interesse individual, neste dado momento, terá um peso maior e não poderá ser suprimido. (VIEGAS, 2011)

Diante dessas considerações, é preciso que o administrador tenha muita cautela ao aplicar a supremacia do interesse público, a qual deve ser ponderada, tendo em vista que o interesse da coletividade não pode prevalecer, em regra, sobre o interesse do particular. Ademais, em casos de conflitos entre dois princípios, um não prevalece imediatamente sobre o outro. Isto quer dizer que, na análise do caso concreto, é fundamental a ponderação desses princípios em conflito, pois, em uma dada situação, o princípio da supremacia do interesse público pode prevalecer, todavia, em uma situação diversa, pode ser que o interesse particular se sobreponha, pois terá um peso maior em relação ao interesse público. (VIEGAS, 2011)

Ricardo Catunda menciona que os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade são utilizados como mecanismos para controlar a discricionariedade legislativa e administrativa. Pode-se diferenciá-los adotando o da razoabilidade como instrumento de controle de atos normativos e o da proporcionalidade como instrumento de controle de atos administrativos. (CATUNDA, 2007)

Luis Roberto Barroso sintetiza que o princípio da proporcionalidade poderia ser desmembrado em três subprincípios: (a) da adequação, que exige que as medidas adotadas pelo Poder Público se mostrem aptas a atingir os objetivos pretendidos; (b) da necessidade ou exigibilidade, que impõe a verificação da inexistência de meio menos gravoso para atingimento dos fins visados; e da (c) proporcionalidade em sentido estrito, que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos do cidadão[40]. Elucidando melhor essa ideia Daniel Sarmento ensina o seguinte:

“Entendemos que, diante de conflitos entre direitos fundamentais e interesses públicos de estatura constitucional, pode-se falar, na linha de Alexy, numa ‘precedência prima facie’ dos primeiros. Esta precedência implica na atribuição de um peso inicial superior a estes direitos no processo ponderativo, o que significa reconhecer que há um ônus argumentativo maior para que interesses públicos possam eventualmente sobrepujá-los. Assim, o interesse público pode até prevalecer diante do direito fundamental, após um detido exame calcado sobretudo no princípio da proporcionalidade, mas para isso serão necessárias razões mais fortes do que aquelas que permitiriam a ‘vitória’ do direito fundamental. E tal ideia vincula tanto o legislador – que se realizar ponderações abstratas que negligenciarem esta primazia prima facie dos direitos fundamentais poderá incorrer e inconstitucionalidade – como os

aplicadores do Direito – juízes e administradores – quando se depararem com a necessidade de realização de ponderações in concreto. (VIEGAS, 2011)

Seguindo esta linha de raciocínio, a supremacia do interesse público deve atender aos anseios da coletividade buscando um bem maior, que é a satisfação dos interesses de um grupo de pessoas em prol de interesses individuais. Todavia, a aplicação desse princípio não pode ser absoluta, pois a supervalorização do princípio em questão não pode ceder ao elemento humano que lhe dá suporte e legitimidade. (VIEGAS, 2011)

Fácil se torna perceber que o poder público não tem poder absoluto de supremacia, não podendo editar decretos e suprimir direitos a seu bel-prazer.

## CONCLUSÃO

Ao promoverem as drásticas restrições à liberdade econômica e à liberdade de ir e vir (como por exemplo, instituindo “toque de recolher”), descobertos de fundamento legal, os Decretos que têm sido editados rompem com o padrão de institucionalidade exigido pela Constituição para atos dessa natureza, que é a lei, em sentido formal.

Mais do que isso, esses Decretos afrontam as garantias estabelecidas na Declaração dos Direitos de Liberdade Econômica e subtraem parcela importante do direito fundamental das pessoas à locomoção, mesmo sem que houvessem sido exauridas outras alternativas menos gravosas de controle sanitário, externando, por isso, uma decisão política desproporcional.

A ideia de legalidade é basilar para a consolidação do princípio mais amplo do Estado de Direito, que estabelece o governo pelo império da lei, e não pelo arbítrio dos homens. Não é demais lembrar, igualmente, a lucidez das palavras do Ministro Marco Aurélio, que tem por hábito destacar, em suas manifestações, que a forma, no direito, significa liberdade em sentido maior.

O “toque de recolher” adotado em diversas unidades federativas do país, já nasce comprometido, uma vez que não possui nenhuma legitimidade, visto que essas medidas estão em contraste ostensivo com a forma canônica que a Constituição brasileira atribuiu ao princípio da legalidade, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (artigo 5º, inciso II).

Assim tais atos e Decretos do poder público são inconstitucionais por violação direta ao princípio da legalidade, já que não há – nem no direito ordinário (nacional e local), nem na Constituição – nenhuma provisão que habilite os chefes dos Poderes Executivos distritais, estaduais e municipais a decretar, por autoridade própria, esse tipo de inibição nas liberdades econômica e de locomoção dos cidadãos.

Há, é verdade, previsão no texto constitucional para restrições no direito de locomoção por meio de ato do Poder Executivo, mas trata-se de prerrogativa especialíssima, e restrita ao plano federal. A Constituição somente contemplou a edição de medidas de conteúdo tão drástico em contextos específicos de convulsão e de calamidade, mediante os institutos do estado de defesa e do estado de sítio.

Ambos conformam aquilo que a doutrina denomina de “sistema constitucional de crise”, e que possuem pressupostos e características próprias.

Além disso, a intensidade das medidas segue um escalonamento muito claro, em que o estado de defesa aparece como etapa inicial, na qual a limitação dos direitos individuais é menos severa. A obrigação de permanência em localidade determinada, de outro lado, somente é admitida no âmbito do estado de sítio, que em alguns casos surgirá apenas quando comprovada a ineficácia do estado de defesa. Ambos os mecanismos, sítio e defesa, em nenhum momento foram decretados sob a Constituição de 1988.

Do conjunto dessas disposições, percebe-se que mesmo quando adotada pela instância política que a Constituição indica como legitimada, a medida de limitação genérica da liberdade de locomoção das pessoas somente faz sentido quando já comprovadamente exauridas as alternativas de limitação menos agudas e, ainda assim, desde que haja referendo congressional.

Nenhum desses requisitos está a abonar os decretos locais presentemente atacados. Falta-lhes a origem política adequada, bem como a comprovação circunstanciada da adoção de outros atos de contenção menos extremados. Os atos estão igualmente carentes do beneplácito de qualquer órgão legislativo.

Como já mencionado, os direitos fundamentais foram conquistas históricas e resultado de lutas por liberdades, devem sempre ser assegurados e respeitados, seja pelos não titulares ou pelo poder estatal. Diante do exposto nesse artigo, evidenciou-se complexas questões envolvendo esses direitos: a necessidade de não serem absolutos, a importância da relatividade destes e as possíveis colisões entre si mesmos.

Assim, para concluir tem-se que medidas de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus devem ser adotadas. Entretanto, não se pode suprimir direitos fundamentais por meio de Decretos, e dessa forma, se há necessidade de impor medidas restritivas de tais direitos como única maneira de vencer a calamidade pública que a saúde vem enfrentando, essas medidas devem ser impostas por lei própria, observadas, sobretudo, as características que permeiam os direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Agassiz. Comentários à Constituição Federal de 1988 (Coord. por Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra). Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2009.

BARROSO, Luis Roberto. Prefácio à obra Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. 2ª tiragem. Editora Lúmen Júris. Rio de Janeiro, 2007.

BRASIL. Lei n. 13.979, de 6 e fevereiro de 2020. Regula as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm). Acesso em 21 março 2021.

BLONDEAU, Marie-Thérèse. “Notes pour une édition critique de La Peste”. Roman 20-50, Nº 2, dezembro de 1986, p. 69-90.

CARNEIRO, Marcella Vieira de Queiroz. O sistema de crise constitucional de crise, a COVID-19 e a autolimitação de direitos fundamentais pelos brasileiros. Disponível em <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54758/o-sistema-constitucional-de-crisis-a-covid-19-e-a-autolimitao-de-direitos-fundamentais-pelos-brasileiros>. Acesso em: 21 de março de 2021.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Informativo Comentado 973-STF. Disponível em: <https://dizerodireitodotnet.files.wordpress.com/2020/05/info-973-stf.pdf>. Acesso em: 21 de março de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CORREIA, Arícia Fernandes, MARINHO, Tatiana Mota Pinheiro, TAKAOKA, Gláucia Sayuri. Cidade e Direitos Sociais: Confronto entre o direito fundamental à saúde e outros direitos fundamentais no curso da pandemia por covid-19. Disponível em: <http://revista.esdm.com.br/index.php/esdm/article/view/147/115>. Acesso em 21 de março de 2021.

COVID 19 E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES: restrições a direitos fundamentais? Jornal elétrico, faculdades integradas Vieira juior. Disponível em:

<https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt->

[BR&as\\_sdt=0%2C5&q=liberdade+de+iniciativa+e+pandemia+2021&btnG=#d=gs\\_qabs&u=%23p%3DLcUo7mDCS1AJ](https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=liberdade+de+iniciativa+e+pandemia+2021&btnG=#d=gs_qabs&u=%23p%3DLcUo7mDCS1AJ). Acesso em: 21 de março de 2021.

Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise: a propósito da epidemia COVID-19 Jorge Reis Novaise-Pública: Revista Eletrônica de Direito Público 7 (1), 78-117, 2020. Disponível em:

[https://scholar.google.com.br/scholar?start=30&q=liberdade+de+iniciativa+e+pandemia&hl=pt-BR&as\\_sdt=0,5#d=gs\\_qabs&u=%23p%3D6ZskovHM1X8J](https://scholar.google.com.br/scholar?start=30&q=liberdade+de+iniciativa+e+pandemia&hl=pt-BR&as_sdt=0,5#d=gs_qabs&u=%23p%3D6ZskovHM1X8J).

CRUZ, Gabriel Dias Marques da. Calamidade Pública, Estado de Defesa e Estado de Sítio: Características, Distinções e Limites em Tempos de Pandemia. Direitos e deveres fundamentais em tempos de corona vírus. 2020. Acesso em 20 de março 2021.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. Livre iniciativa em época de covid 19. Genjuridico. Maio 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/05/11/libre-iniciativa-covid-19/>. Acesso em: 21 março 2021.

FILHO, José dos Santos Carvalho. Crises, Pandemia e Direitos Fundamentais: O perigo nas interseções. Novembro 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Cadastro/Downloads/565-2346-1-PB.pdf>. Acesso em: 22 de março de 2021.

FILHO, Jose Dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. Editora Lúmen Júris. 15º edição. Rio de Janeiro, 2006.

GUEDES, Ricardo Catunda N. Supremacia do interesse público sobre o interesse privado em face dos direitos fundamentais. Revista Mestrado em Direito. Osasco. Ano 7, nº 1, 2007, p. 285)

KOROLITSKI, Ulysse. « Concevoir létat dexception en démocratie ». In: Actes du premier colloque Éthique & Pandémie grippale – Enjeux éthiques, défis démocratiques. Revue Pandémiques. Hors-Série. Paris : Espace étique/AP-HP, janeiro de 2006, p. 34-37.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.



MATOS, Diogo Castor de. SANTIN, FALTER FOLETO. CACHICHI, Rogério Gangucu Dantas. Limitava da liberdade pelo estado para controle da pandemia covid 19. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2259/1600>

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 19ª edição. Editora Malheiros. São Paulo, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 63.

NETO, Orlando Luiz de Melo. A Relatividade dos Direito Fundamentais e os Limites a sua Relativização 07 mar 2014. Disponível em:

<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38573/a-relatividade-dos-direito-fundamentais-e-os-limites-a-sua-relativizacao>. Acesso em: 21 de março de 2021.

NOVAIS, Jorge Reis. Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – propósito da epidemia COVID-19. Revista E-Publica. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a05.html#:~:text=Em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20de%20normalidade%20constitucional%2C%20quando%20se%20trata%20de%20enquadrar,direito%20fundamental%2C%20a%20figura%20das>. Acesso em: 23 de março de 2020.

NOVO CORONAVÍRUS: COMO A PANDEMIA AFETA A LIVRE INICIATIVA E AS RELAÇÕES DE CONSUMO .Daiane Eckardt

PLANALTO. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 20 mai. 2021.

ROVHA, Vitória Santos Macêdo da. A SUPRESSÃO DO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA ECONÔMICA EM DECORRÊNCIA DOS DECRETOS ESTADUAIS NA PANDEMIA E AS IMPLICAÇÕES PARA A SOCIEDADE ALAGOANA. Disponível em: <http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/535/290>. Acesso em: 21 de março de 2021.

SANTOS, Júnior Vitor Oliveira Santos, SANTOS, Lucas Henrique. Direitos fundamentais em tempos de pandemia: análise constitucional das medidas de prevenção de Minas Gerais. 23/04/2020. Disponível em: <https://www.megajuridico.com/direitos-fundamentais-em->

tempos-de-pandemia-analise-constitucional-das-medidas-de-prevencao-de-minas-gerais/.

Acesso em: 14 de março de 2021..

SANTOS, Thiago Costa dos. A colisão entre direitos fundamentais em meio à pandemia de covid – 19: analisando juridicamente a legitimação das restrições impostas pelo poder público. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/noticias/a-colisao-entre-direitos-fundamentais-em-meio-a-pandemia-da-covid-19-analisando-juridicamente-a-legitimacao-das-restricoes-impostas-pelo-poder-publico/> Acesso em: 21 de março de 2021.

SAÚDE ABRIL. Coronavírus: primeiro caso é confirmado no Brasil. O que fazer agora?.

Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/coronavirus-primeiro-caso-brasil/>. Acesso em: 19 março 2021.

SLEDZIEWSKI, Elisabeth. « Penser les crises sanitaires comme des crises morales et politiques ». Actes du premier colloque Éthique & Pandémie grippale – Enjeux éthiques, défis démocratiques. Revue Pandémiques. Hors-Série. Paris : Espace étique/AP-HP, janeiro de 2006, p. 12-16.

SPECHT, Jonathan. Anuário de Pesquisa e Extensão Unoesc São Miguel do Oeste - 2020.

Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/apeusmo/article/view/24514>. Acesso em: 19 de março de 2021.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

VENTURA, Dayse. PANDEMIAS E ESTADO DE EXCEÇÃO. Disponível em:

[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/30315274/anais\\_congresso\\_2010.pdf?1355042191=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPANDEMIAS\\_E\\_ESTADO\\_DE\\_EXCECAO.pdf&Expires=1616422460&Signature=TvydlKGBI4-FYeYOSfJiUxKg~QtjJjOT1omdH7rKAIp63o96v8~Xw1-PgOkgUjzvymmtgns3Fac5qoUQA1fgWpzZmZHXwnbMtZamrftN9aVb0aQULdA4yUledIEM7pp1MB6MUAJkn49ogOuWeqEihveeQQqs3L2hhQvZKQScwCivBvD6-pbc9mFVo6m89VgbmOQ0yCacYujSP~KRCoi31XUTAh5GDdmLd7Xr3qknc0Ohi6xq9kVWPIDkk6jtOa7Ky8n-6k4SCbKqP~Sz2U10di7dAeqxHKpGDWIZ9bXcBesMs7xaCd5vkzRTRAUnukpL1Y1V~86](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/30315274/anais_congresso_2010.pdf?1355042191=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPANDEMIAS_E_ESTADO_DE_EXCECAO.pdf&Expires=1616422460&Signature=TvydlKGBI4-FYeYOSfJiUxKg~QtjJjOT1omdH7rKAIp63o96v8~Xw1-PgOkgUjzvymmtgns3Fac5qoUQA1fgWpzZmZHXwnbMtZamrftN9aVb0aQULdA4yUledIEM7pp1MB6MUAJkn49ogOuWeqEihveeQQqs3L2hhQvZKQScwCivBvD6-pbc9mFVo6m89VgbmOQ0yCacYujSP~KRCoi31XUTAh5GDdmLd7Xr3qknc0Ohi6xq9kVWPIDkk6jtOa7Ky8n-6k4SCbKqP~Sz2U10di7dAeqxHKpGDWIZ9bXcBesMs7xaCd5vkzRTRAUnukpL1Y1V~86)

Yhkp9ZnkhzlQ &Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA#page=41. Acesso em: 22 de março de 2021.

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo. O princípio da supremacia do interesse público: uma visão crítica da sua devida conformação e aplicação. 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/23816/o-principio-da-supremacia-do-interesse-publico-uma-visao-critica-da-sua-devida-conformacao-e-aplicacao>. Acesso em: 01 de abril de 2021.