

LIMITAÇÃO DA LIBERDADE PELO ESTADO PARA CONTROLE DA PANDEMIA COVID-19

LIMITATION OF FREEDOM BY THE STATE FOR PANDEMIC CONTROL COVID-19

LIMITACIÓN DE LA LIBERTAD POR EL ESTADO PARA EL CONTROL PANDÉMICO
COVID-19

Diogo Castor de Mattos¹

Valter Foleto Santin²

Rogério Cangussu Dantas Cachichi³

RESUMO

Objetiva este estudo aferir o poder dos gestores estaduais e municipais no enfrentamento emergencial da pandemia do COVID-19 por medidas extraordinárias de isolamento social e quarentena que implicam restrição de direitos fundamentais do cidadão como a liberdade de locomoção, direito de reunião, exercício de atividade econômica, entre outros. Por intermédio do procedimento bibliográfico, de abordagem qualitativa, utilizando-se, quanto à escrita, o método dedutivo, busca-se uma resposta acerca da possibilidade ou não para edição, em âmbito regional e local, de medidas restritivas direitos fundamentais sem respaldo legal. Uma

¹ Mestre em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná, doutorando em Direito pela PUC/PR, onde é professor de ensino superior. Procurador da República. E-mail: castorao@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9090-0157>

² Professor da graduação e dos programas de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP, Jacarezinho, Paraná, Brasil). Doutor em Direito (Universidade de São Paulo - USP). Pós-doutor pelo programa do Ius Gentium Conimbrigae (Coimbra, Portugal). Líder do Grupo de pesquisa Políticas públicas e efetivação dos direitos sociais (UENP). Procurador de Justiça em São Paulo. E-mail: santin@uenp.edu.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7925-3224>.

³ Mestre em direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM/Fundação. Graduado em filosofia (UEL). Membro do grupo de pesquisa GP CERTOS e Políticas Públicas (UENP), ambos cadastrados no Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq. Juiz Federal. E-mail: rogeriocangussu@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5125-9018>.

resposta que tal não prescinde das diretrizes do sistema jurídico, que tem a Constituição na posição de vértice superior a organizar poderes do Estado, submetendo-os a limites próprios da disciplina constitucional em defesa das liberdades públicas. Ademais, à minguagem de outros estudos sobre o ponto, justificada está a pesquisa em torno dele, máxime diante dos diversos questionamentos já existentes sobre o tema no âmbito do Poder Judiciário. O estudo conclui pela necessidade de previsão legal para estipulação de medidas restritivas de direitos fundamentais, sob pena de violação do Estado Democrático de Direito.

PALAVRAS-CHAVE: Liberdade. Limites. Pandemia. Coronavírus.

ABSTRACT

The present study aims to assess the power of state and municipal managers in the emergency confrontation of the COVID-19 pandemic by extraordinary measures of social isolation and quarantine that imply the restriction of fundamental rights of the citizen such as freedom of movement, right of assembly, exercise of activity among others. Through the bibliographic procedure, with a qualitative approach, using, in terms of writing, the deductive method, we seek an answer about the possibility or not for the edition, at regional and local level, of restrictive measures, fundamental rights without legal support. A response that does not dispense with the guidelines of the legal system, which has the Constitution as the highest point in organizing State powers, subjecting them to limits specific to constitutional discipline in defense of public freedoms. Furthermore, due to the lack of other studies on the point, the research around it is justified, maximally in view of the various questions already existing on the subject within the scope of the Judiciary. The study concludes that there is a need for a legal provision for stipulating measures that restrict fundamental rights, under penalty of violation of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Freedom. Limits. Pandemic. Coronavirus

RESUMEN

El presente estudio tiene como objetivo evaluar el poder de los administradores estatales y municipales en la confrontación de emergencia de la pandemia de COVID-19 mediante

medidas extraordinarias de aislamiento social y cuarentena que implican La restricción de los derechos fundamentales del ciudadano, como la libertad de movimiento, el derecho de reunión, el ejercicio de La actividad, entre otros. A través del procedimiento bibliográfico, con un enfoque cualitativo, utilizando, en términos de escritura, el método deductivo, buscamos una respuesta sobre la posibilidad o no de La edición, a nivel regional y local, de medidas restrictivas, derechos fundamentales sin apoyo legal. Una respuesta que no prescinde de las pautas del sistema legal, que tiene a La Constitución como el punto más alto en La organización de los poderes del Estado, sometiendo a límites específicos de la disciplina constitucional en defensa de las libertades públicas. Además, debido a la falta de otros estudios sobre el tema, La investigación a su alrededor está justificada, en vista de las diversas preguntas que ya existen sobre el tema en el ámbito del poder judicial. El estudio concluye con la necesidad de una disposición legal para estipular medidas restrictivas de los derechos fundamentales, bajo pena de violación del Estado de derecho democrático.

Palabras-clave: Libertad. Límites. Pandemia. Coronavirus

1. INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS) considerou como pandemia a situação de avanço do coronavírus pelo mundo inteiro, exigindo imediata reação das nações para evitar grande perecimento de vidas, o que gerou a necessidade de atos governamentais apropriados para medidas de saúde pública, com repercussão na liberdade do povo.

O Brasil sofre do mesmo problema. Para contenção da pandemia e minimização dos seus nefastos efeitos, os entes federativos (União, Distrito Federal, Estados-membros e Municípios) promoveram medidas administrativas e normativas extraordinárias, para regulamentação de isolamento, quarentena, restrição de circulação interna e de entrada e saída do País.

Nesse quadro, à luz do sistema jurídico, para o qual a Constituição situa-se acima do poder estatal como garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, urge refletir se é dado aos gestores estaduais e municipais adotar medidas drásticas de restrições de direitos fundamentais à liberdade de locomoção e à livre iniciativa sem respaldo legal. O objetivo do

texto é trazer alguma luz para compreensão desses problemas.

Pois bem. Estudar direito implica comportamento de aproximação do sujeito cognoscente em direção a determinado objeto cognoscível. Não estando presente na natureza, detendo valor, constituindo realidade experienciável, o direito é um objeto cultural. Daí que vêm a lume como dados verdadeiramente relevantes entidades como textos legislativos e decisões judicial a povoar o sistema jurídico com novos significados. Diante disso, por meio do procedimento bibliográfico, de abordagem qualitativa, examinando normas legais e decisões judiciais, a pesquisa utilizou-se do método empírico dedutivo, ajustado que é a investigações que promovem aproximações e recortes metodológicos para avaliação de situações sociais e normativas específicas.

Depois de contextualizar o tema, uma análise da distribuição da competência em matéria de direito econômico e saúde e do papel dos direitos fundamentais como limites ao poder do Estado será levada a efeito. Feito isso, serão objeto de considerações dispositivos da Lei n. 13.979 (2020) que trata do regime jurídico emergencial, seguindo-se ponderações, a título de estudo de caso, sobre a validade de atos de dois municípios brasileiros.

A justificativa do artigo advém do fato de que, a despeito da importância do tema, inexistem muitos estudos focados no tema. Além disso, o estabelecimento de limites aos gestores municipais é de salutar relevância prática atual, na medida em que diversos questionamentos sobre o tema vêm chegando ao Poder Judiciário, sendo que atualmente há inúmeras ações discutindo o assunto no STF.

O estudo conclui pela impossibilidade de estipulação de medidas restritivas de direitos fundamentais não pode ser feita sem previsão legal, de modo que decretos executivos das administrações públicas locais que restrinjam a liberdade de locomoção, livre iniciativa entre outros direitos violam o Estado Democrático de Direito.

2.DOENÇA, PANDEMIA E MEDIDAS GOVERNAMENTAIS

A preocupação com a saúde teve uma inspiração ambiental, na linha da concepção de cidades saudáveis, na busca de mudança de paradigma, porque as doenças têm ligação com o contato homem-natureza, especialmente pelo mau uso. Depois da Conferência das Nações

Unidades sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92 ou Rio-92, por força da Agenda 21, o apelo ecológico foi muito acentuado, inclusive no setor de saúde, porque “o apelo ecológico e das questões relativas ao meio ambiente e a noção de desenvolvimento sustentável são os portadores de uma nova mensagem que é integradora”, apontando nova direção estratégica, que “colocam a saúde na sua verdadeira dimensão intersetorial, tendo como eixo a qualidade de vida” (FERRAZ, 1998, p. 58).

A nova doença, conhecida por COVID-19, é provocada por um coronavírus chamado SARS-CoV-2 (Síndrome Respiratória Aguda Grave coronavírus 2), sendo que os primeiros casos humanos foram relatados na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019, com propagação pelo mundo inteiro. A informação científica esclarece que os coronavírus (CoVs) constituem uma grande família de vírus, que provocam doenças respiratórias em humanos, resfriado comum e doenças mais raras e graves, como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS, *Severe Acute Respiratory Syndrome*) e a Síndrome Respiratória do Oriente Médio (MERS), com altas taxas de mortalidade, estas detectadas em 2003 e 2012, respectivamente. O vírus SARS-CoV-2 isolado de humanos tem relação genética com exemplar encontrado em morcegos *Rhinolophus*, com possível passagem por animal doméstico ou selvagem (OMS, 2020).

O Brasil passou a registrar casos da doença no início de 2020, com atitude de regulamentação normativa, representada pela Lei n. 13.979 (2020), com disposição de “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, com objetivo de “proteção da coletividade”. Dentre as medidas previstas pela novel legislação, estão previstas a possibilidade de isolamento de doentes e de quarentena com restrição de atividades “de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus.” A mesma lei delegou ao Ministro de Estado da Saúde a regulamentação administrativa, para complementação de norma em branco, em preenchimento normativo, desde a duração da situação de emergência (art. 1º, §1º) até as demais medidas necessárias, com edição de atos de regulamentação e operacionalização (art. 7º).

A par da preocupação de previsão legislativa de medidas, cabe anotar que países asiáticos teriam sido mais efetivos no combate ao coronavírus em comparação com a Europa, por uma mentalidade autoritária, originária de sua tradição cultural, do confucionismo, com

peessoas mais obedientes do que as europeias, além da maior confiança no Estado, conforme detecta Han (2020, p. 99-101).

Agamben procura compreender os esforços dos meios de comunicação e das autoridades para difundir um clima de pânico, provocando um verdadeiro estado de exceção, com graves limitações dos movimentos e suspensão do funcionamento normal das condições de vida, em dois fatores: utilização do estado de exceção como paradigma normal de governo, com a militarização por razões de saúde e segurança pública; o medo coletivo, em necessidade real de estados de pânico coletivo, sendo a epidemia um pretexto ideal para a restrição da liberdade do cidadão (2020, p. 18-19).

A própria situação de insegurança pública provoca intensa preocupação na população, por sua natureza preponderante de interesse difuso (SANTIN, 2005, p. 214), a exigir eficiência do serviço de segurança pública (SANTIN, 2013, *passim*).

Manrique aponta que o confinamento e o estado de alarme, de caráter excepcional, podem facilitar o perigo de autoritarismo estatal, por imposição de imunidade autoritária e cruel na sociedade civil (2020, p. 158).

Um risco da normatização na quarentena é que os dispositivos policiais implementados no período sejam sedimentados e as relações sociais afetadas por uma importante insatisfação (YAÑEZ GONZÁLEZ, 2020, p. 141).

A onda de autoritarismo também preocupa Bieber, porque medidas de controle de disseminação do coronavírus são necessárias, como fechamento de negócios, distanciamento social, isolamento domiciliar, toque de recolher e proibição de reuniões, mas esses esforços podem gerar um sério risco de uma nova onda de autoritarismo, inclusive contra opositores políticos (BIEBER, 2020).

As medidas vão além, para um controle mais amplo da vida do povo.

A vida cotidiana chinesa está submetida a constante observação, diante do controle massivo de cada clique, compra, contacto, atividade em redes sociais e outras atividades, em vigilância social, por produção de irrestrito intercâmbio de dados entre provedores de Internet, telefonia móvel e as autoridades, sem proteção de dados; “prácticamente no existe laprotección de datos” (HAN, 2020, p. 100).

Han salienta que os asiáticos apostam fortemente na vigilância digital para enfrentar

o vírus, pelo potencial enorme de “big data” para defender-se da pandemia, sistema que salvaria vidas humanas, sendo praticamente inexistente a consciência crítica contrária à vigilância digital (HAN, 2020, p. 99).

A preocupação com a vigilância de ferramentas digitais chamou a atenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, expediu a Resolução 1/2020, em 10 de abril de 2020, para tratar de pandemia e direitos humanos nas américas, sobre “estados de excepción, restricciones a las libertades fundamentales y Estado de Derecho”, emitiu a recomendação 36, para garantir que as ferramentas de vigilância digital sejam estritamente limitadas, no objetivo e tempo, com proteção rigorosa de direitos individuais, do princípio da não discriminação e liberdades fundamentais, além de obrigação dos Estados de tornar transparentes as ferramentas de vigilância em uso e seus propósitos, e estabelecer mecanismos de supervisão independentes do uso das tecnologias e canais e mecanismos seguros para receber reclamações e reivindicações (CIDH, 2020, p. 15).

A propósito, por configuração de um novo sujeito protético, ultraconectado e com novas formas de consumo e de controle farmacopornográfico e de biovigilância que dominam a sociedade contemporânea, em mutação mais difundida e amplificada durante Gestão de crises Covid-19, os nossos equipamentos portáteis de telecomunicações são nossos novos carcereiros e os interiores de nossa casa se tornaram prisão suave e ultra-conectada do futuro, numa inspiração na teoria de Michel Foucault (PRECIADO, 2020, p. 183).

Há quem entenda as formas de controle como situação de luta de classes, com destaque para o modelo chinês, em favor das classes dominantes, “para manter os de baixo na linha, em períodos de profundas convulsões econômicas, sociais e políticas, de crise terminal do capitalismo” (ZIBECHI, 2020, p. 33). Acrescenta a situação de teste social, anotando que “as elites estão usando a epidemia como um laboratório de engenharia social, com a finalidade de estreitar o cerco sobre a população com uma dupla malha, em escala macro e micro, combinando um controle minucioso em escala local com outro geral e extenso, como a censura na Internet e a videovigilância”, em desafios à sua dominação, por grandes convulsões sociais (ZIBECHI, 2020, p. 33). Ele percebe que o povo não percebe como enfrentar os mecanismos de controle popular, “que se combinam com a militarização das sociedades, diante de revoltas e levantes” (op. e p. cit.).

Na linha de pensamento do princípio da legalidade, para o momento temporário de

combate da coronavírus, a legislação brasileira previu instrumentos apropriados para o enfrentamento da pandemia. Contudo, iniciou-se uma espécie de conflito federativo quando os entes federativos passaram a disputar espaço de poder de regulamentação, sob a ótica dos seus interesses administrativos, econômicos e sociais.

A divergência jurídica entre entes federativos brasileiros começou a aparecer em março de 2020, coincidindo com o agravamento do surto de coronavírus, 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 à revelia da lei de referência e sem nenhuma intervenção do Poder Judiciário.

À parte, a polêmica sobre os limites da autonomia dos entes federativos para implementação de medidas de combate ao COVID-19 chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) por intermédio de inúmeras ações entre meados de março e início de abril de 2020.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou a ADI 6341/STF, contra vários dispositivos da Medida Provisória (MP) 926/2020, que atribuiu à Presidência da República a centralização das prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção e de serviços públicos e atividades essenciais. Em 16/4/2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A maioria dos ministros aderiu à proposta do ministro Edson Fachin sobre a necessidade de que o artigo 3º da Lei 13.979 (2020) também seja interpretado de acordo com a Constituição, a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes. No seu entendimento, a possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços

públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da separação dos poderes. Ficaram vencidos, neste ponto, o relator e o ministro Dias Toffoli, que entenderam que a liminar, nos termos em que foi deferida, era suficiente (STF, 2020).

O partido Rede Sustentabilidade propôs a ADI 6343/STF, pedindo a suspensão de pontos das MPs 926/2020 e 927/2020, que tratam do transporte intermunicipal de passageiros durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia. Também sob relatoria do ministro Marco Aurélio, que indeferiu pedido de liminar.

O referido Partido Rede Sustentabilidade também apresentou Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 56, sustentando existir omissão legislativa para a criação de programa de renda mínima emergencial à população durante a pandemia. O relator Marco Aurélio não aceitou os argumentos, sustentando que não há omissão dos Poderes Executivo e Legislativo a respeito da matéria.

Por seu turno, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil propôs a ADPF 672, por “ações e omissões do Poder Público Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Economia, no âmbito da condução de políticas públicas emergenciais nas áreas da saúde e da economia em face da crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)”. A medida liminar foi deferida em 08/4/2020, na relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital suplementar dos municípios, ampliando a possibilidade de órgãos de intervenção, além dos órgãos federais, em especial o Ministério da Saúde. O comando da liminar consistiu em conceder parcialmente a medida cautela,

RECONHECENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA
COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS
ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS
MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito
de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de
medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais
como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena,
suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades
culturais e à circulação de pessoas, entre outras;
INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIENCIA DE ATO

FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário (STF, ADPF 672).

Ainda no STF, tramita a SL nº 1309/2020 (suspensão de liminar), com pedido de cautelar, proposto pelo Município de São Bernardo do Campo, em face de decisão monocrática proferida pelo Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, que concedeu medida cautelar, para suspender os efeitos de Decreto Municipal nº 21.118, de 24 de março de 2020 do referido município, que tratava sobre a restrição à circulação de pessoas de mais de 60 anos de idade, na área de seu território. A liminar foi indeferida pelo min. Dias Toffoli pelo fato de que: “para impor tal restrição à circulação de pessoas, deveria ele estar respaldado em recomendação técnica e fundamentada da ANVISA, o que não ocorre na espécie” (STF, 2020).

Como vê, há inúmeras ações discutindo os limites das autonomias dos entes federativos no STF, havendo dentro da própria Corte decisões em sentido diametralmente opostos: enquanto Alexandre de Moraes suspendeu atos federais que contrariavam determinações estaduais e municipais, o ministro Dias Toffoli manteve suspensos atos locais que contrariaram a lei federal.

Também na Justiça Estadual o assunto está em discussão.

A título de amostragem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com várias ações civis questionando decretos municipais de afrouxamento ou restrição de circulação de pessoas em seu território, podendo referir a ação civil pública 1007029-98.2020.8.26.0482, Vara da Fazenda Pública de Presidente Prudente, 0000013-93.2020.8.26.0617, na 2ª Vara da Fazenda Pública de São José dos Campos, ambas questionando medidas de quarentena, envolvendo divergência de posição entre os municípios e o governo estadual. Em ambas ações foram concedidas liminares suspendendo a eficácia de decreto municipal, com determinação de cumprimento de da regulamentação estadual, decreto estadual. Também por decreto de restrição à circulação de idosos, objeto da ação perante, observados os limites constitucionais, também com liminar de suspensão de eficácia do ato municipal.

Esse é o tormentoso panorama que se tem até agora, um clima de insegurança

jurídica ao longo de todo o território nacional, com referências exemplificativas de ações em andamento, por conta da restrição de liberdade do povo durante o período de emergência, com necessidade de atenção aos aspectos jurídicos de competência para regular o assunto.

3.COMPETÊNCIA E LIMITES AO PODER DO ESTADO NO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

É pertinente o debate sobre dois pontos:um reservado à competência para editar normas sobre a pandemia do COVID-19; outro, aos limites de tais normas.Ambos os temas são relevantes.

Sabida é a noção de que todo ato normativo ou administrativo é inconstitucional quando não produzido validamente, isto é, pelo procedimento correto e o 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.)

Ademais, diga-se que a noção de sistema possibilita identificar as normas válidas e as não válidas; as que pertencem e as que não pertencem ao sistema:

É preciso dizer, como vimos, se estamos ou não diante de uma norma jurídica, se a prescrição é válida, mas para isso é preciso integrá-la no conjunto e este conjunto tem de apresentar contornos razoavelmente

precisos: a ideia de sistema permite traçar estes contornos, posto que sistema implica a noção de limite, esta linha diferencial abstrata que nos autoriza a identificar o que está dentro, o que entra, o que sai e o que permanece fora (FERRAZ, 2016, p.177)

Com efeito, o sistema jurídico é composto por normas, das quais é possível identificar dois tipos por meio de critério estrutural: *normas de comportamento, da qual o objeto é a conduta humana, vale dizer, relações de intersubjetividade; normas de estrutura (ou de competência, ou de organização), cujo objeto é a organização de órgãos e o processo de criação, modificação e extinção de outras normas* (por isso a reunião dessas normas é chamada de “gramática jurídica”).

A propósito, como se percebe, normas de competência pertencem ao segundo tipo. Quando voltadas às competências dos entes federativos são previstas na Constituição Federal.

O princípio da isonomia das pessoas políticas é norma implícita do sistema que decorre do princípio federativo, expresso no art.1º da Constituição Federal e nos dispositivos constitucionais que distribuem competências aos entes federativos. Donde algumas consequências devem ser lembradas: sequer renunciar a competência que lhe foi outorgada pela Constituição é dado a tais entes; fora dos quadrantes constitucionais, não é permitido a nenhum ente dispor sobre a competência legislativa dos demais.

Da mesma forma, o assunto relacionado de direito econômico e defesa da saúde é de competência legislativa concorrente entre os entes federativos (art. 24, I e XII, da Constituição Federal), cabendo à União estabelecer normas gerais (§1º), enquanto os Estados devem suplementar a legislação federal no que couber (§2º). Em caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados possuem competência legislativa plena (§3º), eficaz até a superveniência de lei federal em contrário (§ 4º).

À vista do comando do parágrafos do art.24 do dispositivo constitucional acima, as normas emitidas pela União, ainda que gerais e específicas, na parte gerais assume natureza nacional, enquanto na parte específica apenas federal. A diferença é relevante: as normas gerais vinculam estados, Distrito Federal e municípios. Destarte, em outros dizeres, ainda que reunidos em um mesmo diploma legal (uma mesma lei), preceitos gerais vinculam a todos os entes federativos; enquanto dispositivos específicos vinculam apenas a União. Seria

inconstitucional a União esmiuçar o tema a ponto de não permitir nenhuma margem de decisão legislativa aos demais entes federativos, bem como padeceria da mesma inconstitucionalidade formal legislação estadual, distrital ou municipal em desrespeito aos preceitos gerais estabelecidos em lei da União.

É evidente, ainda, a dificuldade para estabelecer-se um critério demarcatório seguro e definitivo e em todos os temas legislativos arrolados no dispositivo acima que assegure até onde o preceito pode ser considerado geral de um lado; específico de outro. Entretanto, isso não impede que no exame de cada espécie normativa se apure zonas de certeza, nas quais claramente se observe a natureza geral ou específica de cada comando legal.

Aliado a tudo isso, ainda em relação à matéria de saúde, o constituinte estabeleceu a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”, conforme dispõe o art. 23, II, da Constituição Federal.

Assim, ao tempo que compete à União a edição de norma geral sobre direito econômico e defesa da saúde, compete a todos os entes a concretizar atos e políticas públicas em favor da saúde. Como se vê, há competência legislativa concorrente em matéria de direito econômico e defesa da saúde (CF, art.24, I e XII), na proteção da qual também há competência comum administrativa para atuação dos entes federativos (CF, art.23, II).

Superado o primeiro ponto, anote-se que o segundotem endereço na proteção constitucional dos direitos fundamentais, em que incidem princípios e normais constitucionais para aplicação á espécie.

Princípios são normas, explícitas ou implícitas, que veiculam valores para dentro do sistema jurídico e que, no campo dos direitos fundamentais, assumem distinto papel de limites objetivos ao poder do Estado. Sob o prisma estrutural, princípios constituem mandamentos de otimização, vale dizer, são normas a ser cumpridas na maior medida possível dentro de possibilidades jurídicas e reais existentes (ALEXY, 2008, p.90), isto é, estruturas normativas que veiculam valor para dentro do sistema jurídico e interagem entre si no plano concreto admitindo medidas de aplicação de acordo “com as possibilidades jurídicas e fáticas”(ALEXY, 1988, p.144).

Sob certo aspecto, princípios são limitadores da ação do Estado. Este, se por um lado

goza de prerrogativas próprias ao regime jurídico de direito público (entre elas a autoexecutoriedade do ato administrativo), por outro, submete-se às limitações dos princípios.

Muitas liberdades públicas são veiculadas por norma principiológica constitucional, entre elas o direito de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, a liberdade de locomoção, de reunião, de atividade profissional, de livre iniciativa (CF, art.5º, II, XV, XVI, XIII, art.170, parágrafo único).

A ideia de Estado limitado é noção presente nas raízes do Estado Democrático de Direito (CF, art.1º).

A propósito, Touraine consignou: "Nós pensamos, pois, que a democracia só é forte quando ela submete poder político ao respeito de direitos cada vez mais amplamente definidos, primeiramente cívicos, mas também sociais e até culturais" (TOURAINÉ, 1994, p.344).

No ordenamento constitucional vigente, como é consabido, direitos fundamentais que tais sequer por emenda constitucional podem ser abolidos (CF, art.60, §4º).

À luz desses elementos, a grande controvérsia vigente reside nos limites da atuação dos governos regionais e locais na adoção e implementação de medidas para enfrentamento do coronavírus, mormente quando estados e municípios, sob a justificativa de exercer competência comum administrativa de proteção à saúde, exercem o poder de polícia administrativa para detenção de pessoas e fechamento de empresas.

Em primeiro lugar, deve-se entender que o Brasil se trata de uma federação, na qual o Estado unitário se cindiu para formação dos estados-membros (CF de 1891). Este tipo de Estado federativo concede um grau menor de autonomia aos estados-membros, cabendo à União o protagonismo no exercício do poder estatal.

Nesses termos, embora a própria Constituição Federal preveja a obrigação dos entes de proteção à saúde, também garante à União: 1) a prerrogativa de editar normas gerais sobre defesa da saúde e direito econômico no âmbito da competência concorrente; 2) a supremacia da lei nacional sobre normas estaduais, distritais e municipais, nos termos do § 4º do art. 24 da Constituição Federal.

Não suficiente, a mesma Constituição Federal estabelece direitos fundamentais relacionados à não obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei,

à liberdade de locomoção, ao direito de reunião, ao livre exercício de atividade profissional e da livre iniciativa, como visto nas linhas que se antecederam.

Destarte, eventuais restrições de qualquer natureza, inclusive as decorrentes do poder de polícia, aos direitos fundamentais dos cidadãos somente poderiam ser feitas, no âmbito regional ou local, por lei estadual, distrital ou municipal.

E, deveras, de estatura constitucional, o princípio da legalidade tem fulcro na autolegislação (autoimposição), ou seja, na ideia segundo a qual as restrições à liberdade devem ser consentidas pelo povo. Apenas a lei editada pelo órgão competente e pelo procedimento legislativo correto tem possibilidade de impor obrigações e proibir condutas, observados os limites constitucionais. Dito isso, convém dar seguimento a exame da norma editada pela União com vistas a fazer frente à pandemia do coronavírus.

3.A LEI FEDERAL N. 13.979 (2020)

A fim de conter o avanço do COVID-19, a União editou a Lei n. 13.979 (2020) (atualização pela Medida Provisória nº 926/2020) que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Referida lei sofreu atualização pela Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020 e definiu para fins legais (Lei 13.979, art.2º):

I - isolamento: separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus; e

II - quarentena: 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.

Dentre outros assuntos, a normatização autoriza que autoridades adotem, no âmbito de suas competências, medidas que enumera (Lei 13.979, art.3º, caput).

A propósito disso, duas observações desde logo são relevantes. A primeira que a Lei n. 13.979 (2020) não é impositiva, mas tão-somente autorizativa; a segunda no sentido de que se aplica a autoridades de todos os níveis da federação.

Dito isso, frise-se que o mesmo dispositivo, nos incisos I e II, trata da possibilidade de isolamento e quarentena com “medidas restritivas”, determinando, ainda, no inciso VI, alínea “b”, possível restrição à locomoção interestadual e intermunicipal, que deveria ter caráter de excepcional e temporária, seguindo sempre recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Cuidam-se, como se pressente, de disposições de caráter geral, dada que necessitam de integração infralegal para concretização. O legislador previu no art. 3º, § 1º que: “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde(...)”, bem como que “ato do Ministro de Estado da Saúde” trataria “das condições e os prazos aplicáveis” às medidas de quarentena (art. 3º, § 5º) e que “ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura” regulamentaria eventuais restrições à liberdade de locomoção (art. 3º, § 6º).

Pois bem, como fica claro da leitura dos dispositivos legais mencionados, a intenção do legislador foi a de estabelecer de forma coordenada e organizada medidas de enfrentamento ao coronavírus que, excepcionalmente, poderão restringir direitos fundamentais como determinadas atividades e o direito de circulação de pessoas entre Estado e Municípios, desde que haja evidências científicas e desde que seja autorizado pelo ANVISA, para o caso de restrição à liberdade de locomoção.

Com efeito, competiria concorrentemente aos legisladores estadual, distrital e municipal editar as respectivas leis de cunho específico para normatizar as providências para enfrentamento da emergência à pandemia no âmbito regional e local.

Tal implica que não se lhes apresenta factível sob uma visão jurídico-sistêmica atuar por meio decretos executivos em especial quando as medidas impostas acarretam cerceamento de direitos constitucionais.

Note-se, por oportuno, que nem mesmo com lastro no disposto no art.3º, §7º, da Lei 13.979 (2020) os gestores locais de saúde, autorizados ou não pelo Ministério da Saúde, poderiam prescindir da respectiva previsão legal em âmbito estadual, distrital ou municipal. A

razão é evidente: a norma geral editada pela União com lastro na competência concorrente não pode interferir na competência específica dos demais entes, dispensando previsão legal onde a Constituição a exige, pois tal é garantia do cidadão contra o Estado.

Fato que o STF conferiu interpretação conforme a referida legislação federal, a fim de expressar que a eventual regulamentação federal não exclui os Estados e Municípios, no limite de suas competências, de adotar medidas de combate ao COVID-19. Contudo, esta decisão em nada modificou a necessidade de lei prévia estadual, distrital ou municipal prevendo restrições à livre iniciativa e à liberdade de locomoção. Ademais, também como já mencionado, em outra decisão na SL 1309/2020:

Na presente situação de enfrentamento de uma pandemia, todos os esforços encetados pelos órgãos públicos devem ocorrer de forma coordenada, capitaneados pelo Ministério da Saúde, órgão federal máximo a cuidar do tema, sendo certo que decisões isoladas, como essa ora em análise, que atendem apenas a uma parcela da população, e de uma única localidade, parecem mais dotadas do potencial de ocasionar desorganização na administração pública como um todo, atuando até mesmo de forma contrária à pretendida.

Ademais, a atribuição de competência comum no tema de saúde em matéria administrativa (CF, art.23, II) não legitima a restrição a direitos fundamentais dos cidadãos, como o da liberdade de locomoção e a livre iniciativa, à revelia de lei.

A seguir, duas hipóteses concretas em que houve inconstitucional mitigação de direitos fundamentais por atos da administração pública municipal.

4. SUPLEMENTAÇÃO MUNICIPAL DE MEDIDAS RESTRITIVAS

O estudo de caso constitui modalidade de pesquisa profícua no campo jurídico. Assim, para conferir uma abordagem prática do presente tema, vale mencionar inicialmente o caso do município de São Bernardo do Campo, no qual o Poder Executivo local editou um decreto executivo proibindo pessoas de mais de 60 anos de circular nas ruas para prevenção

do COVID-19. Por seu turno, o Ministério Público ingressou com ação civil pública para suspender o decreto executivo, alegando excesso de poder regulamentar, sendo que o Tribunal de Justiça deferiu a liminar. Inconformado, o município pediu suspensão dos efeitos da liminar ao presidente do STF. Ao indeferir a liminar pleiteada, o Min. Dias Toffoli fundamentou a inexistência de lei prevendo a restrição e a inexistência de fundamentação técnica:

Tampouco em âmbito federal, existe determinação semelhante, sendo certo que a legislação mencionada pelo requerente, a Lei nº 13.979/20, determina, em seu artigo 3º, inciso VI, alínea “b”, possível restrição à locomoção interestadual e intermunicipal, que teria sempre o caráter de excepcional e temporária e sempre seguindo recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Já a referida Portaria nº 454/20, do Ministério da Saúde, especificamente no tocante a pessoas maiores de 60 anos de idade, apenas “impõe o dever de observar o distanciamento social, restringindo seus deslocamentos para realização de atividades estritamente necessárias, evitando transporte de utilização coletiva, viagens e eventos esportivos, artísticos, culturais, científicos, comerciais e religiosos e outros com concentração próxima de pessoas”. Assim, muito embora não se discuta, no caso, o poder que detém o chefe do executivo municipal para editar decretos regulamentares, no âmbito territorial de sua competência, no caso concreto ora em análise, para impor tal restrição à circulação de pessoas, deveria ele estar respaldado em recomendação técnica e fundamentada da ANVISA, o que não ocorre na espécie. A própria decisão cautelar, proferida pelo eminente Ministro Marco Aurélio, nos autos da ADI nº 6.341, aborda a possibilidade da edição, por prefeito municipal, de decreto impondo tal ordem de restrição, mas sempre amparado em recomendação técnica da ANVISA. Fácil constatar, assim, que referido decreto carece de fundamentação técnica, não podendo a simples existência da pandemia que ora assola o mundo, servir de justificativa, para tanto.

Não é demais ressaltar que a gravidade da situação por todos enfrentada exige a tomada de providências estatais, em todas as suas esferas de atuação, mas sempre através de ações coordenadas e devidamente planejadas pelos entes e órgãos competentes, e fundadas em informações e dados científicos comprovados. Bem por isso, a exigência legal para que a tomada de medida extrema, como essa ora em análise, seja sempre fundamentada em parecer técnico e emitido pela ANVISA.

De outro lado, o segundo caso versa sobre o Decreto Executivo do município de São José dos Pinhais que decidiu pela proibição de venda de bebidas alcoólicas nos postos de gasolina do município, sob alegação de prevenção do COVID-19. A Sindcombustíveis entrou com pedido liminar em mandado de segurança, (Autos nº 2002-97.2020.8.16.0202). Ao deferir a liminar, a Justiça Estadual mencionou a inexistência de qualquer razoabilidade na restrição, mencionando que bebidas alcoólicas continuaram sendo vendidas em supermercados.

Nessa linha:

A proibição da venda de bebidas alcoólicas em lojas de conveniência de postos de combustíveis, em uma análise sumária da causa, afronta o princípio da razoabilidade, na medida que, além de a mesma restrição não ter sido impostas a outros estabelecimentos que comercializam bebidas, tais como mercados, supermercados, mercearias e restaurantes, não guarda relação com a finalidade a ser atingida, ou seja, o combate à pandemia de COVID-19. O ato coator, também, carece de fundamentação, pois não há recomendação dos órgãos da área da saúde no sentido de que se vede ou restrinja o consumo de bebidas alcoólicas como medida para a contenção da disseminação da doença ou, ainda, como forma de minoração de seus sintomas ou gravidade.

Sublinhe-se que, em ambos os casos, a saber, nos municípios de São Bernardo do

Campo/SP e de São José dos Pinhais/PR, foram violados princípios que garantem direitos fundamentais do cidadão ao mesmo tempo que constituem limites à atuação do Estado.

No presente caso de pandemia, a restrição de direitos individuais do cidadão por parte do Estado é legitimada com base na supremacia do interesse coletivo frente ao individual. É no que consiste o poder de polícia que, conforme Carvalho (p. 79): “é a prerrogativa do direito público que, calcada na lei, autoriza a Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor da coletividade”. Não há dúvida, ainda, que a Constituição atribuiu ao ente federativo a competência de regulamentação da matéria para exercício do poder de polícia. Além disso, reforça que o exercício do poder de polícia sempre deve ser limitado pela lei:

A expressão poder de polícia comporta dois sentidos, um amplo e um estrito. Em sentido amplo, poder de polícia significa toda e qualquer ação restritiva do Estado em relação aos direitos individuais. Sobreleva nesse enfoque a função do Poder Legislativo, incumbido da criação do *ius novum*, e isso porque apenas as leis, organicamente consideradas, podem delinear o perfil dos direitos elasticsendo ou reduzindo o seu conteúdo. É princípio constitucional o de que “ninguém será obrigado a fazer nada senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88) (CARVALHO, 2019, p. 80.)

Essa limitação à atuação estatal possui respaldo no inciso II do art. 5º da Constituição Federal consagra como garantia individual o princípio da legalidade ao determinar que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Interpretando esse dispositivo constitucional, Silva (2010, p. 84) é enfático ao afirmar: “a palavra “lei”, para a realização plena do princípio da legalidade, se aplica, em rigor técnico, à lei formal, isto é, ao ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado de conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição. ” (SILVA, 2010,p.84-85).

No mesmo sentido, o parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal estabelece: “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei”.

Na realidade, a necessidade de respaldo legal para restrição de atividade econômica tem fundamento no próprio princípio democrático, sendo ele imprescindível para o correto desenvolvimento do Estado liberal. Nesse sentido, conforme registra Bobbio(2006, p. 34):

o Estado liberal é o pressuposto não só histórico, mas também jurídico do Estado democrático. Estado liberal e Estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais.

Assim, a restrição de atividades econômicas para contenção da pandemia não pode ser feito por intermédio de decretos executivos que têm função meramente regulamentar.

Nessa linha, vale lembrar o magistério de Canotilho (1993, p.909): “(...) o regulamento é norma emanada pela administração no exercício da função administrativa e, regra geral, com caráter executivo e/ou de complementar a lei. É um ato normativo, mas não um ato normativo com valor legislativo.” Em razão disso, as normas editadas no exercício desse poder não poderiam criar exigências não previstas na legislação ou na Carta Magna.

Logo, à revelia de lei produzida por entidade política competente, as restrições foram impostas de forma arbitrária por intermédio de decretos executivos municipais, o que, por si só, já basta para invalidá-los, constituindo abuso manifesto qualquer exercício do poder de polícia nesse sentido, passível inclusive de configuração de crime de responsabilidade ou improbidade administrativa, além de reparação por danos causados por responsabilidade objetiva do Estado, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal.

Assim, deve-se reconhecer que eventual restrição em direitos fundamentais dos cidadãos decretadas por administradores locais em decorrência da pandemia deve ser feita por lei formal.

5. CONCLUSÕES

À guisa de conclusão, diga-se que a situação da pandemia do coronavírus trata-se de uma

situação heterodoxa, de acentuada gravidade mundial, produzindo efeitos nefastos para toda a economia do planeta. Contudo, em que pese a seriedade da situação, deve o Poder Público atuar de forma razoável, coordenada e organizada a fim de que as medidas restritivas decretadas para enfrentamento da doença sejam efetivas e não gerem danos à economia acima do necessário.

Nesse contexto, deve-se respeitar as normas gerais estipuladas pela União na Lei n. 13.979 (BRASIL, 2020), sem prejuízo na atuação dos estados no exercício de sua competência suplementar estabelecer leis com o mesmo desiderato, sempre respeitando a legalidade estrita e as regras gerais nacionais estipuladas pela União Federal. Já aos municípios caberá uma competência ainda mais restrita à lei de interesse local.

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, por exigência de lei em sentido estrito.

Assim, o poder de polícia administrativa em matéria de saúde é de competência comum dos Estados, municípios e da União, que tem atribuição administrativa para adotar políticas públicas de proteção à saúde. Nos mesmos termos, há competência concorrente dos entes federativos para competência concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos estados competência suplementar, não podendo contrariar as normas gerais editadas pela União.

Embora o STF tenha reconhecido a competência comum dos entes federativos para políticas de combate ao Coronavírus, esta competência deve respeitar sobretudo a primado do princípio da legalidade, sendo ilegal os decretos locais que cerceiam a liberdade de locomoção de particulares e determinam o fechamento de empresas por afrontar direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. Reflexiones sobre la peste. In: AGAMBEN, Giorgio Agamben. ZIZEK, Slavoj. NANCY, Jean Luc. et al. **Sopa de Wuhan**, ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020, p. 31-34. Disponível em: http://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959-_q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yyx6zE. Acesso em 25 jun.2020.

ALEXY, Robert. **Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica**. Doxa, Barcelona, n.5, 1988. Disponível em: <<https://doxa.ua.es/article/view/1988-n5-sistema-juridico-principios-juridicos-y-razon-practica>>. Acesso em 10 jul. 2020.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BIEBER, FLORIAN. Authoritarianism in the Time of the Coronavirus. 30.03.2020. **ForeignPolicy Magazine**. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2020/03/30/authoritarianism-coronavirus-lockdown-pandemic-populism/>. Acesso em 10 jul. 2020.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de Direito. São Paulo: Saraiva, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

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. Acesso em 10 jul. 2020.

BRASIL Supremo Tribunal Federal – STF. Pesquisa de jurisprudência e processo. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>.

BRASIL Supremo Tribunal Federal – STF. **ADI 6341/STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>.

BRASIL Supremo Tribunal Federal – STF. **ADPF 672/DF**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, j. em 08/04/2020, DJe-089 DIVULG 14/04/2020 PUBLIC 15/04/2020. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 25 jun. 2020.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed., Coimbra, Portugal: Almedina, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 33. ed., São Paulo: Atlas, 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). **Pandemia y derechos humanos**

enlas Américas: Resolución 1/2020. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em 10 jul. 2020.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1996.

FERRAZ, Sonia Terra. Promoção da saúde: viagem entre dois paradigmas. **Revista de Administração Pública – RAP**, v. 32, n. 2, mar./abr. 1988, p. 49-60. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7700/6273>. Acesso em 10 jul. 2020.

GIACOIA, Gilberto. Justiça e Dignidade. **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho-PR, UENP, n. 2, 2002. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/86/86>. Acesso em 25 abr. 2020.

HAN, Byung-Chul. La emergencia viral y el mundo de mañana. In: AGAMBEN, Giorgio Agamben. ZIZEK, Slavoj. NANCY, Jean Luc. et al. **Sopa de Wuhan**, ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020. Pp. 97-112. Disponível em: http://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959-_q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yyx6zE. Acesso em 25 jun. 2020.

MANRIQUE, Patricia. Hospitalidad e inmunidad virtuosa. In: AGAMBEN, Giorgio Agamben. ZIZEK, Slavoj. NANCY, Jean Luc. et al. **Sopa de Wuhan**, ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020. Pp. 145-162. Disponível em: http://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959-_q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yyx6zE. Acesso em 25 jun. 2020.

PRECIADO, Paul B. Aprendiendodelvirus. In: AGAMBEN, Giorgio Agamben. ZIZEK, Slavoj. NANCY, Jean Luc. et al. **Sopa de Wuhan**, ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020, pp. 163-185. Disponível em: http://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959-_q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yyx6zE. Acesso em 25 jun. 2020.

REQUIÃO, Mauricio. Covid-19 e proteção de dados pessoais: o antes, o agora e o depois. **Revista Consultor Jurídico**, ed. de 5 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-05/direito-civil-atual-covid-19-protacao-dados-pessoais-antes-agora-depois>. Acesso em 25 abr. 2020.

SANTIN, Valter Foletto. Característica de direito ou interesse difuso da segurança pública. **Argumenta Journal Law**. Jacarezinho-PR, n. 5, p. 208-216, 2005. Disponível em:

<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/48/49>. Acesso em 25 abr.2020.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed., São Paulo: Verbatim, 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP). Pesquisa de jurisprudência e processo. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br>.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à constituição**. 7. ed., São Paulo: Malheiros, 2010.

TOURAINE, Alain. **Crítica da modernidade**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE – OMS {World Health Organization – WHO}. **Origem da SARS-CoV-2**. Ed. de 26 de março de 2020. Disponível em: <https://www.who.int/health-topics/coronavirus/who-recommendations-to-reduce-risk-of-transmission-of-emerging-pathogens-from-animals-to-humans-in-live-animal-markets>. Acesso em 25 jun.2020.

YAÑEZ GONZÁLEZ, Gustavo. Fragilidad y tiranía (humana) entiempos de pandemia. In: AGAMBEN, Giorgio Agamben. ZIZEK, Slavoj. NANCY, Jean Luc. et al. **Sopa de Wuhan, ASPO** (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), 2020. Pp. 139-144. Disponível em: http://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959_q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yyx6zE. Acesso em 25 jun.2020.

ZIBECHI, Raúl. Coronavírus: a militarização das crises. In: DAVIS, Mike, et al. **Coronavírus e a luta de classes**. Terra sem Amos: Brasil, 2020. p.31-33. Disponível em: <https://terrasemamos.files.wordpress.com/2020/03/coronavc3adrus-e-a-luta-de-classes-tsa.pdf>. Acesso em 25 jun.2020.

Submetido em 04.09.2020

Aceito em 18.09.2020