

Ana Maria D'Ávila Lopes
Antonio Jorge Pereira Júnior
Mônica Carvalho Vasconcelos
(Organizadores)

**DIREITOS
HUMANOS
E EMPRESAS
EM TEMPOS DA
PANDEMIA DA
COVID-19**

Adolfo Braga Neto
Ana Maria D'Ávila Lopes
Carolina Pereira Pinto
Cristiane Leal de Moraes e Silva Ferraz
Danielle Annoni
Eduardo Régis Girão de Castro Pinto
Elisa Fiorini Beckhauser
Fábio Carvalho de Alvarenga Peixoto
Felipe Fayer Mansoldo
Felipe Paredes Paredes
Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab
José Rubens Morato Leite
Julián Tole Martínez
Lucas Vieira Barjud Marques
Manoela Carneiro Roland
Mara Livia Moreira Damasceno
Maria Fernanda Campos Goretti de Carvalho
Maria Teodora Rocha Maia do Amaral
Maria Tereza Fonseca Dias
Mariana Dionísio de Andrade
Marynna Laís Quirino Pereira
Mônica Carvalho Vasconcelos
Paulo César Corrêa Borges
Patricia Toledo Zúñiga
Tatiana Cardoso Squeff
Thalita de Sousa Lobo Duarte
Ulisses Levy Silvério dos Reis
Valeriana Augusta Broetto
Vitória Larissa Dantas de Moraes



livraria
DO ADVOGADO
editora

1. Breves comentários sobre o impacto nas empresas com as medidas de proteção contra a Covid-19, os direitos humanos e a mediação empresarial
Adolfo Braga Neto (IMAB)
2. Esforços da Organização das Nações Unidas para a responsabilização jurídica das empresas pela violação de direitos humanos diante da Pandemia da Covid-19
Ana Maria D'Ávila Lopes (UNIFOR) – Marynna Laís Quirino Pereira (UNIFOR) – Lucas Vieira Barjud Marques (UNIFOR)
3. OEIGWG on TNCs and OBEs em defesa das obrigações diretas das empresas de acordo com o direito internacional dos direitos humanos: o caso brasileiro diante a pandemia
Danielle Annoni (UFPR) – Tatiana Cardoso Squeff (UFU)
4. A inconstitucionalidade do *lockdown* do Decreto 14.663, de 2020, do município de Fortaleza: violação à reserva de lei
Fábio Carvalho de Alvarenga Peixoto (UNIFOR)
5. Medidas para enfrentar el Covid-19 en Chile: entre la protección de la salud y el funcionamiento de la economía
Felipe Paredes Paredes (UACH – Chile) – Patricia Toledo Zúñiga (UACH – Chile)
6. Sobre mulheres empregadas, teletrabalho e Covid-19: aspectos contextuais, normativos e suas consequências no Brasil
Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab (UFG) – Cristiane Leal de Moraes e Silva Ferraz (UFG)
7. La licencia social para operar en la industria extractiva del pos-Covid/19: importancia para la debida diligencia en derechos humanos de las empresas en Colombia
Julian Tole Martínez (UEXTERNADO – Colômbia)
8. A agenda global sobre direitos humanos e empresas em tempos de Covid-19
Manoela Carneiro Roland (UFJF) – Felipe Fayer Mansoldo (UFJF) – Maria Fernanda C. G. de Carvalho (UFJF)
9. O papel das instituições de ensino superior privadas na garantia do direito à saúde física e mental dos trabalhadores em tempos de pandemia do Covid-19
Mariana Dionísio de Andrade (UNIFOR) – Eduardo Régis Girão de Castro Pinto (UNIFOR)
10. A efetivação do direito à educação infantil de pessoas portadoras do transtorno do espectro autista no Brasil e os impactos da pandemia da Covid-19
Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG) – Carolina Pereira Pinto (UFMG)
11. Gestão consensual de conflitos nas empresas no contexto da pandemia: contributos da comunicação não violenta e da mediação
Mara Livia Moreira Damasceno (UNIFOR) – Mônica Carvalho Vasconcelos (UNIFOR) – Thalita de Sousa L. Duarte (UNIFOR)
12. Empresas e sustentabilidade: novos caminhos a partir da ecologização dos direitos humanos
José Rubens Morato Leite (UFSC) – Elisa Fiorini Beckhauser (UFSC) – Valeriana Augusta Broetto (UFSC)
13. Cooperativa de manejo e reutilização de resíduos sólidos: a proteção dos direitos humanos dos trabalhadores, na pandemia
Paulo César Corrêa Borges (UNESP)
14. A pandemia da Covid-19 e as obrigações empresariais em matéria de direitos humanos: a empresa Uber frente à garantia do mínimo existencial para os trabalhadores
Vitória Larissa Dantas de Moraes (UFERSA) – Maria Teodora R. M. do Amaral (UFERSA) – Ulisses Levy S. dos Reis (UFERSA)

LIVRARIA DO ADVOGADO EDITORA

Rua Riachuelo, 1334 s/105
90010-273 - Porto Alegre - RS
Fone: (51) 3225-3311
livraria@doadvogado.com.br
www.doadvogado.com.br



**DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS EM TEMPOS
DA PANDEMIA DA COVID-19**

Conselho Editorial

André Luís Callegari
Carlos Alberto Molinaro
César Landa Arroyo
Daniel Francisco Mitidiero
Darci Guimarães Ribeiro
Draíton Gonzaga de Souza
Elaine Harzheim Macedo
Eugênio Facchini Neto
Gabrielle Bezerra Sales Sarlet
Giovani Agostini Saavedra
Ingo Wolfgang Sarlet
José Antonio Montilla Martos
Jose Luiz Bolzan de Moraes
José Maria Porras Ramirez
José Maria Rosa Tesheiner
Leandro Paulsen
Lenio Luiz Streck
Miguel Ángel Presno Linera
Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira
Paulo Mota Pinto

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D598 Direitos humanos e empresas em tempos da pandemia da COVID-19 / Ana Maria D'Ávila Lopes, Antonio Jorge Pereira Júnior, Mônica Carvalho Vasconcelos organizadores) ; Adolfo Braga Neto ... [et al.]. – Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2020.
267 p. ; 25 cm.
Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-86017-11-3

1. Direitos humanos - Empresas. 2. Pandemia. 3. COVID-19. I. Lopes, Ana Maria D'Ávila. II. Pereira Júnior, Antonio Jorge. III. Vasconcelos, Mônica Carvalho. IV. Braga Neto, Adolfo.

CDU 342.7:658.1

Índice para catálogo sistemático:

1. Direitos humanos : Empresas 342.7:658.1
2. Pandemia 616-036.21

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 8/10213)

Ana Maria D'Ávila Lopes
Antonio Jorge Pereira Júnior
Mônica Carvalho Vasconcelos
(Organizadores)

DIREITOS
HUMANOS
E EMPRESAS
EM TEMPOS DA
PANDEMIA DA
COVID-19

Adolfo Braga Neto
Ana Maria D'Ávila Lopes
Carolina Pereira Pinto
Cristiane Leal de Moraes e Silva Ferraz
Danielle Annoni
Eduardo Régis Girão de Castro Pinto
Elisa Fiorini Beckhauser
Fábio Carvalho de Alvarenga Peixoto
Felipe Fayer Mansoldo
Felipe Paredes Paredes
Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab
José Rubens Morato Leite
Julián Tole Martínez
Lucas Vieira Barjud Marques
Manoela Carneiro Roland
Mara Livia Moreira Damasceno
Maria Fernanda Campos Goretti de Carvalho
Maria Teodora Rocha Maia do Amaral
Maria Tereza Fonseca Dias
Mariana Dionísio de Andrade
Marynna Laís Quirino Pereira
Mônica Carvalho Vasconcelos
Paulo César Corrêa Borges
Patricia Toledo Zúñiga
Tatiana Cardoso Squeff
Thalita de Sousa Lobo Duarte
Ulisses Levy Silvério dos Reis
Valeriana Augusta Broetto
Vitória Larissa Dantas de Moraes



Porto Alegre, 2020

© dos autores, 2020

Capa, projeto gráfico e diagramação de
Livraria do Advogado Editora

Revisão do português de
Rosane Marques Borba

Imagem da capa de
[freepik.com/vectores/flyer](https://www.freepik.com/vectores/flyer)

Financiado por Edital 49 de 2019 da



Edição da
Livraria do Advogado Editora
Rua Riachuelo, 1334 s/105
90010-273 Porto Alegre RS
Fone: (51) 3225.3311
livraria@doadvogado.com.br
www.doadvogado.com.br

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

— Apresentação —

A pandemia da covid-19 tem evidenciado, da forma mais cruel, a gravidade da ausência de normas efetivas de responsabilização das empresas pela violação de direitos humanos, demonstrando a necessidade de estudos jurídicos capazes de contribuir com a reversão desse quadro omissivo, que atinge mais violentamente àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Nesse contexto, o grupo de pesquisa sobre “Direitos das Minorias e das Pessoas em Situação de Vulnerabilidade”, criado em 2004 e composto por docentes e discentes da Universidade de Fortaleza (Unifor), vem, desde o início de 2020, desenvolvendo projeto intitulado “Empresas e direitos humanos: comunicação dialógica e informação adequada e suficiente, como mecanismos de enfrentamento à pandemia do covid-19”, financiado pelo Edital do Programa de Apoio a Equipes de Pesquisa – Edital 49/2019, da Diretoria de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (DPDI) da Unifor.

Esse projeto de pesquisa é um desdobramento do projeto sobre “Derechos Humanos y Empresas en América Latina”, desenvolvido no período 2018-2020 pelo Consórcio Latino-Americano de Pós-Graduação em Direitos Humanos, rede internacional de pesquisa da qual a Universidade de Fortaleza faz parte desde sua fundação em 2008, e que hoje está composta por 16 universidades nacionais e estrangeiras (Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Austral de Chile, Universidad de Buenos Aires, Universidad Diego Portales – Chile, Universidad Externado de Colombia, Universidad Iberoamericana – México, Universidad Nacional de Asunción, Universidad Nacional de La Plata – Argentina, Universidad Nacional de Lanús – Argentina, Universidade de Brasília, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Goiás, Universidade Federal do Pará e Universidade Estadual Paulista).

A presente obra reúne os trabalhos de conclusão da pesquisa do grupo, contando com a valiosa participação de convidados brasileiros e estrangeiros, alguns deles professores das universidades membros do Consórcio. Assim, do grupo de pesquisa participam Ana Maria D’Ávila Lopes (UNIFOR), Marynna Laís Quirino (UNIFOR) e Lucas Barjud Vieira Marques (UNIFOR) com o texto intitulado “Esforços da Organização das Nações Unidas para a responsabilização jurídica das empresas pela violação de direitos humanos diante da pandemia da covid-19”; Mônica Carvalho Vasconcelos (UNIFOR), Mara Livia Moreira (UNIFOR) e Thalita de Sousa Lobo Duarte (UNIFOR) com o trabalho que leva por título “Gestão consensual de conflitos nas empresas no contexto da pandemia: contributos da comunicação não violenta e da mediação”. Participa, também, Fábio Carvalho de Alvarenga Peixoto (UNIFOR) com o trabalho sobre “A inconstitucionalidade do *lockdown* do Decreto 14.663, de 2020, do município de Fortaleza: violação à reserva de lei”.

Os autores brasileiros convidados são Adolfo Braga Neto (IMAB), com o texto “Breves comentários sobre o impacto nas empresas com as medidas de proteção contra a Covid 19, os Direitos Humanos e a Mediação Empresarial”; Danielle Annoni (UFPR) e Tatiana Cardoso Squeff (UFU), com o trabalho intitulado: “*Oeigwg on tncs and obes* em defesa das obrigações diretas das empresas de acordo com o direito internacional dos direitos humanos: o caso brasileiro diante a pandemia”; Isabelle Maria Campos Vasconcelos Chehab (UFG) e Cristiane Leal de Moraes e Silva Ferraz (UFG) apresentam trabalho que leva por título “Sobre mulheres empregadas, teletrabalho e covid-19: aspectos contextuais, normativos e suas consequências no Brasil”; José Rubens Morato Leite (UFSC), Elisa Fiorini Beckhauser (UFSC) e Valeriana Augusta Broetto (UFSC), com o trabalho “Empresas e Sustentabilidade: novos caminhos a partir da ecologização dos direitos humanos”; Manoela Carneiro Roland (UFJF), Felipe Fayer Mansoldo (UFJF) e Maria Fernanda Campos Gorette de Carvalho (UFJF), com o texto sobre “A agenda global sobre direitos humanos e empresas em tempos de covid-19”; Mariana Dionísio de Andrade (UNIFOR) e Eduardo Régis Girão de Castro Pinto (UNIFOR), com o trabalho “O papel das instituições de ensino superior privadas na garantia do direito à saúde física e mental dos trabalhadores em tempos de pandemia do covid-19”; Maria Tereza Fonseca Dias (UFMG) e Carolina Pereira Pinto (UFMG) trazem o trabalho cujo nome é “A efetivação do direito à educação infantil de pessoas portadoras do transtorno do espectro autista no Brasil e os impactos da pandemia da covid-19”; Paulo César Corrêa Borges (UNESP) com o texto Cooperativa de manejo e reutilização de resíduos sólidos: a proteção dos direitos humanos dos trabalhadores na pandemia; Vitória Larissa Dantas de Moraes (UFERSA), Maria Teodora Rocha Maia do Amaral (UFERSA) e Ulisses Levy Silvério dos Reis (UFERSA) com o trabalho intitulado “A pandemia da covid-19 e as obrigações empresariais em matéria de direitos humanos: a empresa Uber frente à garantia do mínimo existencial para os trabalhadores”.

Os autores estrangeiros convidados são Felipe Paredes Paredes (UACH) e Patricia Toledo Zúñiga (UACH), com o trabalho “Medidas para enfrentar el covid-19 en Chile: entre la protección de la salud y el funcionamiento de la economía”. Finalmente, Julián Tole Martínez (UEXTERNADO) “La licencia social para operar en la industria extractiva del pos-covid/19: importancia para la debida diligencia en derechos humanos de las empresas en Colombia”.

Ana Maria D'Ávila Lopes

Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unifor
Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (PQ2)
Coordenadora do Projeto

Antonio Jorge Pereira Júnior

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unifor
Coordenador Adjunto do Projeto

Mônica Carvalho Vasconcelos

Professora do Curso de Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos da Unifor
Coordenadora Adjunta do Projeto

— Sobre os autores —

ADOLFO BRAGA NETO

Advogado, Mestre em Direito Civil pela PUC-SP, Mediador, Instrutor do CNJ e Presidente do Conselho de Administração do IMAB – Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil.

ANA MARIA D'ÁVILA LOPES

Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – PQ2.

CAROLINA PEREIRA PINTO

Pós-Graduada em Direito de Família e Sucessões pela Faculdade Damásio. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Advogada.

CRISTIANE LEAL DE MORAIS E SILVA FERRAZ

Docente e pesquisadora da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC/GO). Mestre em Ciências Ambientais e Saúde (PUC/GO). Especialista em Direito das Famílias e Sucessões (UNISC/RS). Membro e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gênero da Comissão da Mulher Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Goiás (CMA/OAB-GO). Advogada. E-mail: ferraz.cris@gmail.com.

DANIELLE ANNONI

Professora Associada em Direito Internacional e Direitos Humanos da Universidade Federal do Paraná. Pós-Doutora em Direito Internacional Humanitário e Direito Migratório pela University of Münster (WWU), Alemanha. Pesquisadora na área de Direito Internacional Público e suas conexões com a tutela dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais. Consultora internacional em matéria de asilo e refúgio. ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2381-0466>. Contato: danielle.annoni@ufpr.br.

EDUARDO RÉGIS GIRÃO DE CASTRO PINTO

Doutorando em Direito Constitucional e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Professor do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Processo Civil da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Professor dos Cursos de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Empresarial, Direito dos Contratos e Responsabilidade Civil e Direito do Consumidor, e do Curso de Graduação em Direito na UNIFOR. Professor da Escola Superior da Magistratura do Ceará – ESMEC. Coordenador do Projeto Pesquisa Empírica em Direito – PROPED (CNPq/UNIFOR). Assessor jurídico da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

ELISA FIORINI BECKHAUSER

Acadêmica de graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) e integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco/UFSC.

FÁBIO CARVALHO DE ALVARENGA PEIXOTO

Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza. Pós-Graduado em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direito das Minorias e dos grupos vulneráveis. Procurador do Estado do Ceará. Advogado.

FELIPE FAYER MANSOLDO

Bacharel em Direito, Pesquisador Associado ao Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas, Mestre em Direito e Inovação pelo PPGD da UFJF, ex-professor substituto de Direito Processual Civil e Direito Processual Penal da Faculdade de Direito da UFJF.

FELIPE PAREDES PAREDES

Abogado. Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. Correo electrónico: felipe.paredes@uach.cl.

ISABELLE MARIA CAMPOS VASCONCELOS CHEHAB

Pós-Doutoranda e Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG). Bolsista PNPd/CAPES. Doutora e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Membro e Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Gênero da Comissão da Mulher Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Goiás (CMA/OAB-GO). Advogada. E-mail: ivchehab@gmail.com.

JOSÉ RUBENS MORATO LEITE

Professor Titular de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Coordenador do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Ecologia Política (UFSC), Vice-Presidente da Região Sul do Instituto O Direito por Um Planeta Verde, Pesquisador 1C do CNPq e Capes.

JULIÁN TOLE MARTÍNEZ

Docente e investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, Ph.D. y máster en Derecho internacional económico de la Universidad de Barcelona (España), Máster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia en asocio con las Universidades de Bolonia, Carlos III y Salamanca, especialista en comercio exterior de la Universidad Nacional Autónoma de México-UNAM, Investigador Senior (IS) de Colciencias, Director del Observatorio Latinoamericano de Derechos Humanos y Empresas, Representante de la sociedad civil en la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EIT).

LUCAS VIEIRA BARJUD MARQUES

Graduando do Curso de Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bolsista de iniciação científica PIBIC/CNPq.

MANOELA CARNEIRO ROLAND

Bacharel em Direito, Mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio, Doutora em Direito Internacional e da Integração Econômica pela UERJ, professora associada da Faculdade de Direito da UFJF, Coordenadora Geral do Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas da UFJF (www.homacdhe.com).

MARA LÍVIA MOREIRA DAMASCENO

Mestre e doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professora do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

MARIA FERNANDA CAMPOS GORETTI DE CARVALHO

Bacharel em Direito pela UFJF, mestranda em Direitos Humanos e Inovação pela UFJF, Coordenadora de Pesquisa do Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas.

MARIA TEODORA ROCHA MAIA DO AMARAL

Graduanda em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Bolsista de Iniciação Científica (PIVIC). Estagiária da Defensoria Pública do estado do Rio Grande do Norte.

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

Doutora e Mestre em Direito pela UFMG. Professora do Departamento de Direito Público da UFMG. Pesquisadora PQ/CNPq.

MARIANA DIONÍSIO DE ANDRADE

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIFOR. Professora do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Processual Civil na UNIFOR, UNI7 e Escola Superior da Magistratura do Ceará – ESMEC. Professora do Curso de Graduação em Direito na Universidade de Fortaleza. Formação em *Leadership and Conflict Management* pela Stanford University. Formação em Métodos Quantitativos pela UERJ. Pesquisadora do Grupo Epistemologia e Método na Ciência Política Comparada (Cnpq/UFPE). Coordenadora do Projeto Pesquisa Empírica em Direito – PROPED (CNPq/UNIFOR). Advogada.

MARYNNA LAÍS QUIRINO PEREIRA

Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Bolsista da FUNCAP.

MÔNICA CARVALHO VASCONCELOS

Doutora em Direitos Fundamentais pela Universidad Autónoma de Madrid, Professora do Mestrado Profissional em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Professora do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS).

PATRICIA TOLEDO ZÚNIGA

Abogada. Doctora en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. Profesora de Derecho Tributario en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile. E-mail: patricia.toledo@uach.cl.

PAULO CÉSAR CORRÊA BORGES

Professor Assistente-Doutor de Direito Penal da Unesp; Membro do PPGDireito/FCBS/UNESP; Coordenador do NETPDH – Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos; 7. Promotor de Justiça de Franca.

TATIANA CARDOSO SQUEFF

Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Uberlândia, onde também atua como professora adjunta de Direito Internacional na graduação. Doutora em Direito Internacional pela UFRGS, com período sanduíche na Universidade de Ottawa. Mestre em Direito Público pela UNISINOS, bolsista CAPES, com período de estudos junto à Universidade de Toronto, com bolsa DFAIT. ORCID n. 0000-0001-9912-9047. E-mail: tatiana.squeff@ufu.br.

THALITA DE SOUSA LOBO DUARTE

Graduanda em Direito pela Universidade de Fortaleza (Unifor). Bolsista de Iniciação Científica (Unifor).

ULISSES LEVY SILVÉRIO DOS REIS

Professor Adjunto A-2 da Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA), instituição em que exerce a função de Coordenador (2019-2021) no Curso de Graduação em Direito. Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). Pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa em História do Constitucionalismo Brasileiro: a construção social da cidadania e a mudança constitucional no Brasil entre 1920 a 1988 (DGP/CNPq/UFERSA).

VITÓRIA LARISSA DANTAS DE MORAIS

Mestranda em Direito Constitucional pela Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA). Estagiária de Pós-Graduação no programa de Residência Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte.

VALERIANA AUGUSTA BROETTO

Acadêmica de graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) e integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco/UFSC.

A inconstitucionalidade do *lockdown* do Decreto 14.663, de 2020, do município de Fortaleza: violação à reserva de lei

Sumário: Introdução; 1. A reserva de lei para restrição de direitos fundamentais (art. 5º, II, CRFB); 2. Intervenção, sem autorização legal, do Estado-Administração sobre direitos fundamentais, e seus limites; 3. O Decreto 14.663, de 2020, do município de Fortaleza: restrição a direitos fundamentais, sem autorização legal; 3.1. O argumento da ordem “fique em casa” do art. 196 da CRFB; 3.2. O argumento da ponderação; 3.3. O argumento da regulamentação do art. 268 do Código Penal; 3.4. O argumento da violação da reserva de lei; 4. *Necessitas legem non habet*: o perigoso argumento de que a necessidade não tem lei (nem Constituição); Conclusão; Referências.

FÁBIO CARVALHO DE ALVARENGA PEIXOTO¹

Introdução

Enquanto não forem, ou os filósofos reis nas cidades, ou os que agora se chamam reis e soberanos filósofos genuínos e capazes, e se dê esta coalescência do poder político com a filosofia, enquanto as numerosas naturezas que atualmente seguem um destes caminhos com exclusão do outro não forem impedidas forçosamente de o fazer, não haverá tréguas dos males [...] para as cidades, nem sequer, julgo eu, para o gênero humano [...]. (PLATÃO, 2001, p. 170).

A frase posta na boca de Sócrates por Platão – que agora serve de epígrafe e de ponto de partida deste trabalho – é ao mesmo tempo sedutora e assustadora. É sedutora porque faz imaginar o mundo de Justiça que o governo platônico de sábios poderia prover; é assustadora porque faz lembrar das atrocidades cometidas, em governos reais, por homens dotados de poder pouco ou nada limitado pelo Direito.

Foi em razão da preocupação com a impressão assustadora que se impuseram os direitos fundamentais. A Constituição da República – CRFB – não os fez descer dos céus, em um ato sublime de distribuição de Justiça; diferentemente: situou-se em uma longa linha de desenvolvimento da ciência jurídica, reativa ao poder excessi-

¹ Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza. Mestre em Direito e Gestão de Conflitos pela Universidade de Fortaleza. Pós-Graduado em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direito das minorias e dos grupos vulneráveis. Procurador do Estado do Ceará. Advogado.

vo das maiorias (ou das eventuais minorias com capacidade de imporem-se). Nesse contexto, em um país que – muito embora de certa forma “acostumado” a ditaduras – esteve longe de vivenciar o terror europeu, em especial o pós-1ª Guerra Mundial, algumas garantias jusfundamentais podem parecer formalismos exagerados, a atrapalharem a implementação de decisões políticas “corretas” ou “justas”, e este próprio trabalho provavelmente será lido por alguns como um apego *démodé* ao positivismo exegético.

Agamben, conhecedor da realidade italiana, ainda profundamente marcada pela experiência do fascismo, publicou uma série de (polêmicos²) artigos em seu espaço virtual intitulado *Una Voce*, posteriormente compilada, traduzida, e publicada no Brasil. Neles, questionou medidas governamentais adotadas na Itália durante o combate à pandemia de coronavírus Covid-19 (SARS-CoV-2). Para Agamben (2020), governantes aproveitam-se da situação calamitosa para expandir os poderes estatais sobre o espaço de liberdade das pessoas.

Na Itália, ao contrário do Brasil, as medidas foram impostas por ato com força de lei (o *Decreto-Legge*) – o que significa que as preocupações, muito embora próximas, são um tanto distintas, e um tanto mais agudas aqui. Ampliam-se as distinções em razão da divisão federativa tripartite do Brasil – União, Estados e Municípios –, à qual se acresce o Distrito Federal, cabendo a cada qual competências não apenas executivas, mas também legislativas próprias, conferidas pela CRFB (arts. 21 *et seq.*). Assim, por exemplo, todos os entes federativos têm competência comum para “cuidar da saúde” (art. 23, II) e concorrente para legislar sobre “defesa da saúde” (art. 24, XII) (BRASIL, 1988).

Por outro lado, ao contrário do que fez Agamben na Itália, não se questionará aqui a correção das medidas administrativas adotadas como forma de combater a pandemia. Muito ao contrário: a maioria delas pode ser tida como correta e perfeitamente afinada à ciência³ – o que não as torna, apenas por isso, lícitas, e, de forma mais específica, conformes à CRFB.

O objetivo aqui, portanto, é bem mais modesto: pretende-se responder à questão sobre a constitucionalidade da decretação de *lockdown*,⁴ por governadores e prefeitos, sem autorização em lei. Diversos municípios e estados editaram decretos com

² Para uma abordagem crítica, cf. FRATESCHI, 2020: “O diagnóstico de Agamben a respeito da covid-19 antecede a análise dos fenômenos, o que faz parecer que ele está mais comprometido com a sua própria filosofia do que com o mundo que ela quer explicar. O resultado é uma análise que chega às raízes do rompimento com a verdade factual e que não tem sensibilidade para os impactos da pandemia nas camadas mais vulneráveis da população”.

³ Exceção, por exemplo, é a de proibição de reuniões e manifestações. Segundo a Organização Mundial da Saúde, nem todas as reuniões de massa deveriam ser proibidas: “As each international mass gathering is different, the factors to consider when determining if the event should be cancelled may also differ. Any decision to change a planned international gathering should be based on a careful assessment of the risks and how they can be managed, and the level of event planning. The assessment should involve all stakeholders in the event, and in particular the health authorities in the country or community where the event is due to take place. These authorities and stakeholders are in the best position to assess the level of stress the event might place on the local health system and emergency services – and whether this level of stress is acceptable in the current situation” (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). A despeito disso, como se verá adiante, manifestações públicas foram reprimidas em Fortaleza, inclusive com detenções, com fundamento na decretação de *lockdown*.

⁴ Há um problema na definição de *lockdown*: a Organização Mundial da Saúde não a estabelece formalmente, muito embora mencione o termo em inúmeros documentos. A despeito disso, considera-se aqui o decreto analisado como impositor de *lockdown*, uma vez que as medidas impostas restringiram severamente diversos direitos fundamentais, em especial os de livre circulação e de livre reunião e manifestação, e o próprio prefeito que o editou assim o qualificou (cf. MENEZES, 2020).

medidas de “trancamento” das pessoas – isto é: tolhendo as suas liberdades fundamentais, em especial as de ir e vir e de reunião e manifestação –, e houve ao menos um caso de *lockdown* judicialmente determinado. Todos esses decretos (e decisão judicial) são instigantes e merecem uma pesquisa aprofundada, mas a limitação do tempo⁵ e do espaço não permite que isso seja feito neste trabalho. Por isto, escolheu-se um exemplar – o Decreto 14.663, de 2020, do Município de Fortaleza –, porque é nessa cidade que está sediado o grupo de pesquisa responsável pela edição deste livro. O leitor poderá, com sua reflexão e sob sua própria responsabilidade, trilhar o caminho que levará à conclusão de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de outros atos infralegais.

O Decreto 14.663, de 2020, do Município de Fortaleza, estabeleceu, dentre as “medidas gerais de contenção à disseminação da COVID-19” (Art. 1º), o “dever especial de confinamento” (art. 3º), o “dever especial de proteção por pessoas do grupo de risco” (art. 4º), o “dever especial de permanência domiciliar” (art. 5º), o “controle da circulação de veículos particulares” (art. 8º), e o “controle da entrada e saída do município” (art. 9º).

O ponto de partida deste trabalho é o art. 5º, II, da CRFB: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988). O objetivo, no primeiro tópico, é identificar se o sistema constitucional brasileiro de direitos fundamentais impõe a reserva de lei parlamentar para restrição de direitos fundamentais.

Adiante, analisam-se duas decisões muito relevantes proferidas por tribunais constitucionais estrangeiros: o espanhol e o alemão. Nelas, discutem-se os temas da restrição administrativa autônoma, de caráter geral (*Sentencia* 83/1994), e da delegação, do Estado-Legislador ao Estado-Administração, do poder de decidir conflitos entre interesses coletivos e liberdades individuais (BVerfGE 20, 150). Não há dificuldades em traçar um paralelo com a CRFB, por meio de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2998). A pretensão, neste segundo tópico, é responder à questão: o Estado-Administração pode editar decretos autônomos restritivos de direitos fundamentais?

O terceiro tópico analisa os argumentos jurídicos identificados em pesquisa, contra e a favor da constitucionalidade do Decreto 14.663, de 2020, do Município de Fortaleza. De um lado, contrário à constitucionalidade, o que considera a reserva de lei óbice intransponível. De outro, sustentando a constitucionalidade, o que a extrai “diretamente” do art. 196 da CRFB; o que a nela chega como resultado de uma ponderação; e o que defende a adscrição das medidas restritivas à regulamentação do art. 268 do Código Penal.

Por fim, um quarto tópico é dedicado ao argumento metajurídico, nem sempre apresentado de forma clara, que pretende legitimar um estado de exceção constitucional na necessidade de adoção de medidas sanitárias não autorizadas por normas constitucionais.

O dilema que inevitavelmente se coloca neste momento de crise constitucional é o de respeitar – contrariando a ciência – ou abandonar a CRFB. Como se verá, a

⁵ Pesquisas sobre legislação local (estadual e municipal), no Brasil, são um desafio extremo ao pesquisador, em razão do caos reinante nas compilações, quando existentes.

admissão de restrições administrativas, de caráter geral (decretos com natureza de decretos-lei, de nada saudosa memória), pode qualificar-se como antítese de uma *Wille zur Verfassung* – para usar as palavras de Hesse⁶ – da CRFB: uma vez aberta a porta para a exceção, quem será o porteiro, daqui em diante?

O momento é de paixões, e o anseio pela Justiça – ainda que por uma Justiça provida por sábios governantes platônicos ou por uma ciência que, no ver de Agamben (2020), assusta primeiro, para reprimir em seguida – é mais do que compreensível. É preciso, porém, conhecer as consequências do que se tem feito, e ao que inevitavelmente se deve renunciar, para satisfazer a esse anseio. Não há uma terceira opção: é defender a CRFB, ou deixá-la morrer.

A pesquisa científica foi qualitativa e utilizou fontes bibliográficas e documentais; procuraram-se fontes atuais, mas elas são até agora esparsas. É ainda o tempo da “miopia de contemporâneo” (CONY, 2014), mas o olhar adiante, desde logo, não fará mal nenhum – ao menos, não para os democratas.

1. A reserva de lei para restrição de direitos fundamentais (art. 5º, II, CRFB)

A CRFB estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão *em virtude de lei*” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Não se arrisca demais quem afirma que esta é uma das disposições-limite em que o programa normativo – ou, se se queira, a norma – é extraída de forma praticamente mecânica, subsuntiva. À ciência jurídica, não fará falta mais uma repetição da fundamentação para a conclusão aqui já apresentada: as garantias de direitos fundamentais estabelecidas direta ou indiretamente pela CRFB não podem, em regra, ser restringidas pelo Estado-Administração, sem lei formal que autorize a intervenção restritiva⁷ (PEREIRA, 2006, p. 306).

Há, porém, exceções.⁸ Duas delas são o estado de defesa – cuja decretação autoriza a restrição, pelo Presidente da República, do direito de reunião e manifestação (art. 136, § 1º, da CRFB) – e o estado de sítio⁹ – que, uma vez decretado, autoriza o Presidente da República a suspender o exercício daquele mesmo direito, e a obrigar as pessoas a permanecerem “em localidade determinada”, dentre outras medidas

⁶ Segundo Hesse (1991, p. 19, grifo nosso), a *Wille zur Verfassung*, a vontade de Constituição, é a “compreensão da necessidade e do valor de uma *ordem normativa inquebrantável* que proteja o Estado contra o arbítrio desmedido e disforme”.

⁷ Segue-se, neste trabalho, a distinção entre restrições e intervenções restritivas proposta por Novais (2010, p. 193-4): “As restrições em sentido estrito têm uma vocação normativa geral e abstracta, o que significa que o prejuízo da liberdade produzido se identifica com uma alteração da própria norma jusfundamental – isto é, verifica-se uma redução, amputação ou eliminação do conteúdo objectivo do direito fundamental constituído, reconhecido, conformado ou delimitado por essa norma, restringindo-se o seu âmbito de protecção. Já numa intervenção restritiva em direito fundamental afecta-se negativamente o conteúdo da posição individual que resulta da titularidade de um direito fundamental, permanecendo, todavia, em princípio, inalterada a norma de direito fundamental e o correspondente conteúdo objectivo do direito”.

⁸ Poderia cogitar-se, ainda, de qualificar a lei delegada (art. 68 da CRFB) como exceção à reserva de lei parlamentar. Ela própria, no entanto, já pode ser considerada uma lei formal autorizadora.

⁹ A Ordem dos Advogados do Brasil (2020) rechaçou contundentemente a constitucionalidade de eventual decretação de estado de sítio em razão da pandemia de coronavírus COVID-19: “Não há dúvida de que a situação atual produz sensação de pânico e de temor na população. Esses sentimentos não podem, no entanto, ser explorados para autorizar medidas repressivas e abusivas que fragilizem direitos e garantias constitucionais”.

(art. 139 da CRFB) (BRASIL, 1988). Especificamente quanto ao direito de reunião e manifestação, França (2020, p. 21) é assertivo ao sustentar, mesmo após analisar a Lei 13.979, de 2020, que “a imposição de restrição [...] pressupõe, para sua validade, a decretação de Estado de Defesa. E a suspensão do direito fundamental de reunião pacífica demanda a decretação de Estado de Sítio”.

Outra exceção – que será tratada à frente – é a possibilidade de a Administração Pública ver-se obrigada a intervir sobre um direito fundamental garantido a fim de resguardar um outro, o qual se mostra, no caso concreto, mais merecedor da proteção.

Novais (2019, p. 219 *et seq.*), em recente estudo, analisou toda a evolução histórica do – assim intitulado pelo autor – princípio estruturante (do Estado de direito) da reserva de lei, e ligou-o, ainda que sem referência expressa, às pré-compreensões jurídicas de Estado e constituição. Sua contribuição mais relevante, porém – e aqui há uma manifesta coincidência com o pensamento já apresentado de maneira perfunctória na introdução deste trabalho –, é na investigação sobre as “razões da existência” da reserva de lei.¹⁰ Segundo Novais, são duas: (1) relacionada à segurança jurídica no Estado de direito; e (2) relacionada à prevalência do princípio democrático. Ávila (2019, p. 21), ao analisar a norma extraível do art. 5º, II, da CRFB, também relaciona-a à democracia, para concluir que “não basta que exista uma lei; é também preciso que a própria lei, editada antes da ação do indivíduo, defina o conteúdo da restrição a seus direitos fundamentais de liberdade e de propriedade”.

É esta segunda razão, de origem *rousseauiana*¹¹, a que releva neste trabalho: se a lei é a vontade geral, o local adequado para consideração dos diferentes pontos de vista é o parlamento, não a Administração Pública. Diferente seria apenas se houvesse uma fonte supraconstitucional de correção – como a “justiça de Deus”, de Rousseau –, da qual pudessem beber os sábios governantes platônicos; isso, porém, é por si só inimaginável já desde Platão.

Assim, reconhece-se sem dificuldade no Brasil que os regulamentos expedidos pelo Estado-Administração, de maneira geral, “não podem [...] restringir direitos fundamentais, em obediência ao princípio da legalidade disposto no art. 5º, II, da CF”¹² (ABRAHÃO, 2017, p. 70). No dizer de Lopes (2001, p. 109-10), é do legislador – “e só [d]ele” – a competência para determinar o modo de exercício dos direitos fundamentais garantidos pela CRFB.

No que se refere ao objeto deste trabalho, a Lei 13.979, de 2020, de âmbito nacional, autorizou o Estado-Administração a adotar medidas interventivas restritivas

¹⁰ Na clássica lição de J. Silva (2014, p. 238, p. 425), o art. 5º, II, da CRFB revela duas dimensões: o princípio da legalidade e a regra de liberdade de ação. Desta última, “se extrai a ideia de que a liberdade, em qualquer de suas formas, só pode sofrer restrições por normas jurídicas preceptivas (que impõem uma conduta positiva) ou proibitivas (que impõem uma abstenção), provenientes do Poder Legislativo e elaboradas segundo o procedimento estabelecido na Constituição”. Mais adiante, aponta que a especificidade do “princípio da reserva de lei (legalidade específica) está em que [...] envolve questão de *competência*”. Ao mencionar, aqui, a reserva de lei, faz-se referência à noção abordada no direito germânico sob o título de *Vorbehalt des Gesetzes* – que não deve ser confundida com a *Gesetzesvorbehalt*, mais bem traduzida como reserva legal.

¹¹ “Toda justiça vem de Deus, somente ele é sua fonte; porém, se soubéssemos recebê-la de tão alto, não teríamos necessidade nem de governo, nem de leis. Certamente há uma justiça universal emanada da razão apenas, mas essa justiça, para ser aceita entre nós, deve ser recíproca” (ROUSSEAU, 2019, p. 52).

¹² Para uma compilação, na dogmática brasileira, sobre a reserva de lei do art. 5º, II, da CRFB, cf. ABRAHÃO, 2017, p. 204, nota de rodapé 998.

em direitos fundamentais, dentre as quais se destacam duas: o isolamento “de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas” (art. 2º, I), e a quarentena, legalmente definida como

restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus [art. 2º, II]. (BRASIL, 2020b, grifo nosso).

Em suma: como aponta Binenbojm (2020, grifo nosso), o Estado-Legislador previu, na lei acima citada, “o isolamento (*pessoas já doentes ou contaminadas*), [e] a quarentena (*gente com suspeita fundada de contaminação*) [...] como medidas de polícia administrativa, desde que determinadas ou autorizadas pelo Ministério da Saúde”. Isto é: houve deliberação parlamentar e aprovação de uma lei que autoriza a intervenção restritiva do Estado-administração sobre direitos fundamentais de pessoas doentes, contaminadas ou sob suspeita fundada de contaminação; além dessas intervenções, autorizam-se também outras sobre bens afetados ou suspeitos de contaminação, e sobre atividades que possam possibilitar ou acarretar a “propagação do coronavírus”.

Fora dessas hipóteses, não há medida administrativa especificamente¹³ autorizada por lei de âmbito nacional. Daí não decorre, porém – ao menos ainda não –, a inconstitucionalidade da decretação de *lockdown*. Como já afirmado, há exceções; a mais relevante delas será explicada e demarcada com o auxílio de duas decisões paradigmáticas, apresentadas adiante.

2. Intervenção, sem autorização legal, do Estado-Administração sobre direitos fundamentais, e seus limites

Dois julgados conduzirão o argumento deste tópico: um do *Bundesverfassungsgericht* – ou BVerfG, o Tribunal Constitucional alemão –, e outro do Tribunal Constitucional espanhol.

A primeira menção é à decisão sobre a *Sammlungsgesetz* (Lei de Coletas), do BVerfG. A lei trata de coletas públicas de doações. Segundo o BVerfG, essa atividade insere-se no direito geral de liberdade (art. 2º, 1, da Lei Fundamental alemã), motivo por que somente poderia ser restringida “em virtude de lei” (art. 2º, 2) (ALEMANHA, 1949). A Lei de Coletas, na visão do BVerfG, estabelecia uma proibição geral da atividade de coleta, excepcionada apenas por possível decisão administrativa discricionária, o que seria inconstitucional, por deixar “ao critério da autoridade administrativa” a tarefa imposta pela Lei Fundamental ao legislador: delimitação da possibilidade de intervenção estatal sobre os direitos fundamentais (ALEMANHA, 1966). Schlink (1976, p. 73, tradução nossa¹⁴), comentando a decisão, concluiu que “a Administração não está em posição de realizar um sopesamento cuidadoso quando se trata de interferência intensiva na liberdade do cidadão”.

¹³ A questão da fundamentação das restrições na norma extraível do art. 268 do Código Penal (não específica para o combate ao coronavírus Covid-19) será analisada mais adiante.

¹⁴ “Zu sorgfältiger Abwägung ist, so läßt sich dies interpretieren, die Verwaltung jedenfalls dann nicht in der Lage, wenn es um intensive Eingriffe in die Freiheit des Bürgers geht”.

A segunda decisão comentada é a que foi proferida pelo Tribunal Constitucional espanhol, sobre a Lei de Bases da Saúde Nacional. A citada lei previa a regulação e a limitação, pelo Estado-Administração, das farmácias em todo o território nacional (base 16, § 9º) (ESPANHA, 1944). O fundamento para a decisão do Tribunal Constitucional foi a reserva de lei, segundo a perspectiva democrática destacada acima: “Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes”. A parte mais importante, porém, é a que se segue:

El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. (ESPANHA, 1984).

Após análise dessa sentença, Steinmetz (2000, p. 65) concluiu serem inconstitucionais regulamentações restritivas gerais emanadas do Estado-Administração.

Dois elementos fundamentais semelhantes, porém distintos, devem ser extraídos desses dois julgamentos comentados – a somarem-se ao já apresentado, no tópico acima –: a reserva de lei (1) impede que o Estado-Legislador estabeleça uma restrição geral a ser excepcionada discricionariamente pelo Estado-Administração; e (2) obsta que o Estado-Administração estabeleça restrições com caráter geral, ainda que por delegação legal.

A identificação, na CRFB, de uma reserva de lei com limites semelhantes não oferece dificuldades. Abrahão (2017, p. 207-8), por exemplo, observa, referindo-se à CRFB, que o “legislador ordinário não deve, na maioria dos casos, atribuir à administração poderes discricionários para decidir sobre os limites de direitos fundamentais e, ainda, que não pode ser delegada ao Poder Executivo a capacidade de legislar sobre restrições”. De todo modo, para demonstrar a atualidade do tema, é interessante citar julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal em 10 de abril de 2019 (acórdão ainda não publicado), nos autos da ADI 2998, no qual se reconheceu a inconstitucionalidade tanto do estabelecimento de sanções autônomas pelo Conselho Nacional de Trânsito, quanto da delegação legal de competência ao Estado-Administração para tipificar condutas infracionais (BRASIL, 2019).

Os dois elementos acima citados são importantes para a compreensão dos limites à intervenção administrativa sobre direitos fundamentais, sem autorização legal. Dizem-se limites porque se admite aqui a possibilidade, ainda que excepcional, de uma intervenção restritiva concreta – mas não de uma restrição geral e abstrata – sobre direitos fundamentais, ainda que sem autorização legal.

Nessa linha, C. Silva (2009, p. 76) admite a ocorrência de “intervenção restritiva autônoma” do Estado-Administração, em caso de necessidade “inevitável [...] de compatibilização de direitos fundamentais em conflito”, e Novais (2010, p. 857) sustenta que a negação da possibilidade de intervenção seria “demasiado formal ou até mesmo praticamente inaplicável”. Não parece ser difícil, dessa forma, chegar à conclusão – a que também já cheguei, outrora (PEIXOTO, 2019, p. 167) – de que o Estado-Administração até poderá intervir restritivamente, sem autorização legal, sobre direitos fundamentais, porém não poderá prever uma “intervenção” com caráter geral (isto é: uma restrição).

Some-se a essa conclusão também aquela sobre a impossibilidade de restringir-se legalmente um direito fundamental ao ponto de proibi-lo, deixando ao posterior alvedrio do Estado-Administração a decisão pela sua autorização excepcional. São as duas, em conjunto, que nortearão a análise do Decreto 14.663, de 2020, do Município de Fortaleza.

3. O Decreto 14.663, de 2020, do município de Fortaleza: restrição a direitos fundamentais, sem autorização legal

Já se disse acima que, na Itália, as medidas administrativas contra as quais se insurgiu Agamben foram veiculadas em um decreto-lei: o *Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18* (ITÁLIA, 2020). Tal espécie normativa é prevista no art. 77 da Constituição italiana, para “casos extraordinários, de necessidade e de urgência” (ITÁLIA, 2018, p. 35).

Em Fortaleza – onde prefeitos, pela CRFB (BRASIL, 1988) e pela Constituição do Estado do Ceará (CEARÁ, 2018), não podem editar decretos-lei –, restrições a direitos fundamentais foram impostas pelo Decreto 14.663, de 2020. Afora aquelas autorizadas pela Lei 13.979, de 2020¹⁵ – “dever especial de confinamento” de “pessoas comprovadamente infectadas ou com suspeita de contágio” (art. 3º), e proibição de entrada e saída do município (art. 9º) –, foram decretadas as seguintes medidas restritivas: proibição de circulação de pessoas (art. 4º, § 1º, e art. 5º, § 1º) e de veículos particulares em vias públicas (art. 8º), e – extraível de forma sistemática – a proibição de exercício do direito fundamental de reunião e manifestação.¹⁶ O mesmo ato infralegal previu uma esdrúxula “responsabilização cível, administrativa e criminal, sem prejuízo do uso da força policial, se necessário para prevenir ou fazer cessar a infração, podendo ser, ainda, aplicadas as sanções de apreensão, interdição e/ou suspensão de atividade” (art.14, *caput*) (FORTALEZA, 2020).

A discussão jurídica sobre a constitucionalidade das normas restritivas não autorizadas pela Lei 13.979, de 2020, pode ser aqui apresentada a partir dos julgamentos, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 6341 e da ADPF 672. Na primeira, em decisão monocrática, foi inicialmente reconhecida, em 24 mar. 2020, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a *competência concorrente*” de estados e municípios para cuidarem da saúde e legislarem sobre sua defesa (BRASIL, 2020e, grifo nosso); posteriormente, em 15 abr. 2020, a decisão foi referendada pelo Plenário (STF..., 2020). Na segunda, o Ministro Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática

¹⁵ “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) I – isolamento; II – quarentena; [...] VI – restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: (Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020) [...] b) locomoção interestadual e intermunicipal; (Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020)”. (BRASIL, 2020b). Quanto a este último dispositivo, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 6343, suspendeu “parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, [...] a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal” (BRASIL, 2020c)

¹⁶ Para que não se tenham dúvidas, pelo menos 25 pessoas foram presas em Fortaleza no dia 20 maio 2020, “por descumprirem o *lockdown* determinado pelos governos estadual e municipal, para evitar a disseminação do novo coronavírus” (PELO..., 2020). Em 7 jun. 2020, conforme informado em nota oficial da Polícia Militar do Estado do Ceará, foram detidas sete pessoas que participavam de manifestação, “em cumprimento às medidas de isolamento social rígido [...], que visa conter a propagação do Coronavírus (Covid-19) no Ceará” (SETE..., 2020).

assegurando aos estados e municípios “a adoção ou manutenção de medidas restritivas *legalmente permitidas* durante a pandemia” (BRASIL, 2020d, grifo nosso).

Especialmente a partir desses entendimentos do Supremo Tribunal Federal, alinharam-se duas espécies de posições sobre a (in)constitucionalidade dos decretos de *lockdown* editados por estados e municípios: (1) a primeira sustentando que o Estado-Administração colhe diretamente da CRFB fundamento para decretos restritivos; e (2) a segunda afirmando que o reconhecimento das competências executiva e legislativa concorrentes não afasta a reserva de lei para legitimar a intervenção restritiva do Estado-Administração nos direitos fundamentais. A análise da primeira espécie será desdobrada nos Tópicos 3.1 a 3.3; a da última será apresentada no Tópico 3.4.

3.1. O argumento da ordem “fique em casa” do art. 196 da CRFB

O primeiro argumento a favor da constitucionalidade foi sustentado, de início, pelo ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Ayres Britto, para quem seria “possível extrair diretamente da Constituição essa ordem de ‘fique em casa’” (CORRÊA, 2020). Segundo ele, essa ordem estaria no art. 196 da CRFB: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos [...]” (BRASIL, 1988).

Em democracias mais maduras, a ideia de que o dever de saúde do Estado justifica qualquer intervenção sobre os direitos fundamentais é tratada com extrema preocupação, e não entusiasmo. Na Alemanha, por exemplo, o presidente do *Bundestag* – o parlamento alemão – Wolfgang Schäuble declarou que: “Quando ouço que todo o restante tem de estar subordinado à proteção da vida, então tenho que dizer: isso não está certo, nesse grau absoluto” (PAPIER..., 2020, tradução nossa¹⁷).

O dever de prestação da saúde não autoriza o Estado a prestá-la de toda e qualquer forma; em especial, não o dispensa de obedecer à distribuição democrática de poderes: ao Estado-Legislador compete autorizar, e ao Estado-Administração realizar intervenções em direitos fundamentais.

Se é possível “extrair diretamente” do art. 196 da CRFB a ordem de “fique em casa”, sem sequer considerarem-se outros direitos fundamentais igualmente garantidos, também se poderiam “extrair diretamente”, por exemplo, as ordens de execução de pessoas contaminadas, de seu confinamento em campos de concentração, de incineração de imóveis onde essas pessoas estiveram, de confisco de bens para alocação nas medidas administrativas de combate à pandemia, de contratações com sobrepreço e sem licitação etc.: afinal, o que poderiam significar outras normas constitucionais, ante o império absoluto da ordem emanada do art. 196 da CRFB?

Assim o argumento de que decretos de *lockdown* seriam constitucionais porque estariam simplesmente dando cumprimento a uma “ordem direta” extraível do art. 196 da CRFB não se sustenta, mesmo em uma averiguação meramente perfunctória, como a feita aqui.

¹⁷ “Wenn ich höre, alles andere habe vor dem Schutz von Leben zurückzutreten, dann muss ich sagen: Das ist in dieser Absolutheit nicht richtig“.

3.2. O argumento da ponderação

Outra espécie de argumento a favor da constitucionalidade das restrições é a que se sustenta como resultado de uma ponderação – supostamente – *alexiana* (FERREIRA; MORIBE, 2020).

É inegável o fascínio da ciência jurídica brasileira atual com a ponderação – uma espécie de fetiche, um “entusiasmo pelo sopesamento” (SCHLINK, 1976, p. 128 et seq.) levado ao extremo por aqui –, justificador de verdadeiras atrocidades contra a CRFB. Um complicador é a equivocada recepção da teoria de Robert Alexy, no Brasil (cf. STRECK, 2011).

A ponderação – ou sopesamento (*Abwägung*) – existe há muito tempo, e não foi inventada nem por Alexy, nem pelo BVerfG.¹⁸ Muito embora a jurisprudência desse tribunal sobre a ponderação não seja sólida, Schlink (1976, p. 197, p. 215-7) identifica duas linhas completamente distintas: no controle judicial de intervenções estatais (conflito assimétrico), a ponderação como terceira etapa do mandamento de proporcionalidade impõe ao Estado um ônus argumentativo acrescido para legitimar a intervenção; no controle judicial de conflitos entre cidadãos (conflito simétrico), a ponderação impõe aos tribunais o respeito às assimetrias moldadas pelo Estado-Legislator, ou – e apenas se ausentes essas – uma “otimização simétrica”.

O fetiche ponderativo elimina ou desconsidera a discricionariedade legislativa – a *Dezision*, uma decisão final na comparação de utilidades, a ser legitimada a revista apenas politicamente, mas não juridicamente (SCHLINK, 1976, p. 211) –, inevitável em uma democracia procedimental, e à qual o BVerfG, na aplicação da ponderação, sempre prestou reverência. As constituições – inclusa a CRFB – não dão resposta a tudo; há, para as medidas estatais, um largo “corredor” entre a proibição do excesso e a proibição da insuficiência (NOVAIS, 2019, p. 178-9), dentro do qual se atribui ao Estado-Legislator o poder de decidir.

Essa crítica ao fetiche ponderativo pode ser cientificamente relevante, mas não o é praticamente: é absurda a ideia de levar a ponderação ao ponto de atribuir peso à distribuição de poderes feita pela CRFB, e sopesá-la com o que se venha a identificar como princípios. Ávila (2018, p. 105-6, 2019, p. 58), que toma a reserva de lei tal como aqui tratada como uma *regra* constitutiva de delimitação material de competência, conclui que se “o legislador constituinte opta pelo estabelecimento de uma regra [...], não pode o julgador substituí-la por um princípio e, com essa estratégia remeter a solução do litígio a uma ponderação [...]”; é o que o autor chama de “consequencialismo”. De fato, se a regra de que o Estado(-Administração) só pode intervir sobre direitos fundamentais quando autorizado pelo Estado(-Legislador) pudesse ser ponderada com alguma outra norma, é evidente que não representaria nenhuma ga-

¹⁸ A Lei Fundamental alemã, por exemplo, já estabelecia que: “Die Entschädigung ist unter gerechter *Abwägung der Interessen* der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen” (ALEMANHA, 1949, grifo nosso). O próprio Alexy (2011, p. 99-103) fundamenta o célebre capítulo *Resultado de sopesamentos como normas de direito fundamental atribuídas* de sua *Teoria dos Direitos Fundamentais* na decisão BVerfGE 35, 202 (Lebach-Urteil), de 5 jun. 1973. Nada obstante: “Der einflussreichste Vorschlag zur methodischen Rekonstruktion rechtlicher Abwägung kommt heute von Robert Alexy, unter Zugrundelegung der so genannten “Prinzipientheorie”. Die Dominanz dieses Theoriezusammenhangs ist so stark, dass es heute offenbar genügt, von “der” Abwägungslehre zu sprechen, um sich auf ihn zu beziehen” (WINDISCH, 2014, p. 31). Windisch (2014, p. 38) conclui que a teoria dos princípios de Alexy não apresenta nenhuma utilidade dogmática que não possa ser provida pela aplicação do princípio da proporcionalidade.

rância contra a ação do próprio Estado – porque traria novamente para a possibilidade de consideração, na concretização da norma, de elementos (tais como o de melhor atendimento do bem comum) cuja utilização foi-lhe vedada pela função defensiva atribuída aos direitos fundamentais pela CRFB. O próprio Alexy (2011, p. 291, grifo nosso) esclarece que

o Executivo tem que poder se apoiar em uma restrição constitucional indireta, na forma de uma lei, mesmo quando princípios constitucionais colidentes, como restrições constitucionais diretas, fundamentam materialmente uma restrição.

É importante não confundir esse argumento da ponderação com o argumento de Brandão (2020), de que as eventuais intervenções restritivas devem obedecer à proporcionalidade. A posição defendida por Brandão – e, da mesma forma, aquela afirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6341 – não relativiza a reserva de lei: estados e municípios podem *legislar* concorrentemente sobre defesa da saúde (art. 24, XII, da CRFB), mas as restrições aos direitos fundamentais eventualmente estabelecidas devem ser idôneas, necessárias e proporcionais. Isso nada diz, no entanto, sobre a decretação de medidas restritivas, sem autorização legal.

3.3. O argumento da regulamentação do art. 268 do Código Penal

Uma variação – mais elaborada que os argumentos “rústicos”, fundados exclusivamente no art. 196 da CRFB ou na ponderação – sustenta a constitucionalidade dos decretos autônomos com fundamento no tipo do art. 268 do Código Penal (PALHARES, 2020), que prescreve pena a quem: “Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa” (BRASIL, 1940).

Em uma análise perfunctória, parece ser um caso-limite de aplicação subsuntiva: “Infringir *determinação do poder público*, destinada a *impedir* introdução ou *propagação de doença contagiosa*” (BRASIL, 1940, grifo nosso). As medidas veiculadas, por exemplo, no Decreto 14.663, de 2020, do Município de Fortaleza, tinham como objetivo “impedir [...] propagação de doença contagiosa”; seu descumprimento portanto configuraria infração à norma penal.

A análise aqui partirá da seguinte pergunta – meramente retórica, anote-se –: incidirá no tipo alguém suspeito de contaminação que infrinja uma hipotética determinação estatal de confinamento em campo de concentração?¹⁹ É evidente que não são todas as determinações do poder público que caracterizam o tipo, tão somente as determinações constitucional ou legalmente autorizadas. Isto é: a norma extraível do art. 268 do Código Penal não é fundamento autorizador autônomo para intervenções do Estado-Administração; ela apenas determina acessoriamente a punição pelo descumprimento de intervenções constitucional ou legalmente autorizadas.

Por outro lado, ainda que fosse aceito o argumento da decretação de *lockdown* como regulamentação do art. 268 do Código Penal, haveria que se concluir ter ocorrido violação à reserva de lei, uma vez que tal raciocínio resultaria em uma indevida restrição geral à liberdade a ser excepcionada discricionariamente pelo Estado-Administração – pelas razões já apresentadas no Tópico 2, acima.

¹⁹ O exemplo não é aleatório: mesmo Hungria (1959, p. 101), que sustenta que a fuga de campo de concentração (!) corresponde à hipótese penal, conclui que: “A competência da autoridade de que emana a determinação (cabimento dos limites do poder de polícia), pode ser examinada pelo juiz”.

Muito embora não encontrado na pesquisa bibliográfica, é possível especular sobre um possível argumento, intimamente relacionado ao acima exposto, que se desenvolveria a partir da autorização ao Estado-Administração para intervir restritivamente sobre “pessoas *suspeitas* de contaminação” (art. 2º, II, da Lei 13.979, de 2020) (BRASIL, 2020b, grifo nosso). Seguindo a linha desse argumento hipotético, em razão de haver portadores da Covid-19 assintomáticos, todas as pessoas seriam suspeitas de contaminação, e, por esse motivo, estaria autorizada uma “intervenção restritiva geral”. As medidas do Decreto 14.663, de 2020, seriam, então, legalmente autorizadas, e aplicar-se-ia sem maiores dificuldades a norma extraível do art. 268 do Código Penal para punir o seu descumprimento.

O argumento tal como especulado é insustentável. Essa “suspeição geral”, ainda que fosse hermeneuticamente possível, qualificar-se-ia inevitavelmente como restrição geral aos direitos fundamentais, a ser excepcionada discricionariamente pelo Estado-Administração – como já exposto no Tópico 2, não seria aceitável no Estado de direito. O próprio texto, de todo modo, já obsta essa interpretação: a Lei 13.979, de 2020, estabelece expressamente que: “As definições estabelecidas pelo Artigo 1 do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Anexo ao Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, aplicam-se ao disposto nesta Lei [...]” (art. 2º, par. único). Naquele regulamento, listam-se expressamente – embora não de forma exaustiva – “motivos para suspeitar da presença de uma doença de natureza infecciosa”: febre persistente, prostração, diminuição de consciência, aumento de gânglios, icterícia, tosse ou dispnéia, sangramento incomum, paralisia, exantema ou erupção cutânea aguda, vômitos severos, diarreia severa e convulsões recorrentes (BRASIL, 2020a). A Lei 13.979, de 2020, não autoriza, portanto, uma definição arbitrária – do tipo: “todos são suspeitos” – do que seja a suspeição de contaminação: a “suspeição geral” está fora do horizonte de sentido do texto normativo.

Vê-se assim que o argumento em questão, fundado no tipo do art. 268 do Código Penal, apesar de muito persuasivo sob um primeiro olhar, não contribui de forma alguma para a análise da constitucionalidade das medidas restritivas estabelecidas por decreto, sem autorização legal. Sua eficácia argumentativa encontra-se em outro plano: na legalidade da sanção pelo descumprimento de uma ordem legal ou constitucionalmente autorizada – o fundamento de constitucionalidade da ordem em si deve ser buscado alhures.

O tipo, assim, deve ser lido como “infringir determinação *legal* do poder público” (“legal” no sentido de determinada ou autorizada por lei ou pela CRFB) – o que remete a argumentação de volta ao seu início: o município de Fortaleza poderia determinar, com caráter geral e sem fundamento em lei (ou em decreto presidencial de estados de defesa ou de sítio), a proibição de circulação de pessoas e veículos não suspeitos de contaminação e a proibição de exercício do direito fundamental de reunião e manifestação?

3.4. O argumento da violação da reserva de lei

O Ministro Alexandre de Moraes, fora dos autos, comentando as intervenções administrativas realizadas no ensejo do combate à pandemia de coronavírus Covid-19, sustentou que: “É inegável que a própria Constituição autoriza, seja administrativamente ou seja do ponto de vista mais radical [...], restrições administrativas mais

radicais de ir e vir”. Ao final, porém, fez uma espécie de transição no argumento, ao sustentar que “sempre tem que se partir, em um primeiro momento, da *análise da legalidade de eventuais decretos*” (FALCÃO, 2020, grifo nosso).

Este argumento reconhece – por sua obviedade – que a CRFB impõe a saúde como dever do Estado, assim como que o Estado-Administração pode intervir sobre as liberdades. Porém, identifica limites ao poder estatal de intervenção administrativa, ante a inexistência de lei autorizadora: “Não havendo previsão da aplicação de *lockdown* disciplinada em lei formal [...], não se pode adotar tal medida para restringir a liberdade de locomoção da população por meio de um mero decreto” (ARAÚJO, 2020).

As proibições gerais de circulação de pessoas não suspeitas de contaminação, de circulação de veículos particulares em vias públicas, e de exercício do direito fundamental de reunião e manifestação, veiculadas no Decreto 14.663, de 2020, do Município de Fortaleza, violam a reserva de lei, porque não têm autorização legal, seja ela nacional – excluída já a possível aplicação da Lei 13.979, de 2020 –, seja ela local. Quanto a esta última inexistência, importa destacar que a pesquisa realizada²⁰ não encontrou nenhuma autorização legal *específica*, tão somente *genérica*: o Código de Saúde municipal (Lei 4.950, de 1977, do Município de Fortaleza) estabelece, quanto a “doenças transmissíveis”, que: “O Município adotará medidas preventivas, visando a evitar ou impedir o surto e a propagação de doenças transmissíveis [...]” (art. 6º) (FORTALEZA, 1977, p. 3). As decisões analisadas no Tópico 2, acima, iluminam o caminho para a correta interpretação do texto legal: lá, já se mostrou que a reserva de lei obsta que o Estado-Administração estabeleça restrições com caráter geral, ainda que por delegação legal. Assim, a norma extraível do dispositivo não pode conferir autorização genérica para o Estado-Administração intervir quando e como queira sobre os direitos fundamentais, sob a justificativa de combater a propagação de doenças infecciosas.

Não pode haver dúvida, assim, de que o Decreto 14.663, de 2020, do Município de Fortaleza, na parte acima mencionada – que determina a proibição de circulação de pessoas e veículos não suspeitos de contaminação, e a proibição de exercício do direito fundamental de reunião e manifestação –, é inconstitucional, portanto nulo.

Isso fica exposto de maneira muito clara na esdrúxula norma sancionadora, que prevê a “responsabilização cível, administrativa e criminal, sem prejuízo do uso da força policial [...], podendo ser, ainda, aplicadas as sanções de apreensão, interdição e/ou suspensão de atividade” (art.14, *caput*) (FORTALEZA, 2020). Afora a obviedade de que a competência para legislar sobre direitos civil e penal é da União Federal

²⁰ A pesquisa realizou-se até 16 jul. 2020, nos sítios eletrônicos da Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza (https://legislacao.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/P%C3%A1gina_principal) e da Câmara Municipal de Fortaleza (<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/norma/pesquisar>), por termos como “pandemia”, “coronavírus”, “covid”, “sanitário”, “sanitária”, “quarentena”, “isolamento”, “infecção”, “infecciosa” e “infeccioso”, sem limitação temporal. Além do Código de Saúde, de que se trata com mais detalhe no corpo do texto, concluiu-se ser também relevante a Lei 8.222, de 1998, que “[d]isciplina a aplicação de penalidades às infrações a legislação sanitária e dá outras providências”. Esta lei estabelece pena para quem “descumprir ates emanados das autoridades sanitárias competentes visando à aplicação da legislação pertinente” (art. 3º, XXXI) (FORTALEZA, 1998, p. 4). A qualificação do ato desobedecido como de “aplicação da legislação pertinente” remete a discussão para o Código de Saúde – em especial no que toca a compreender se eventual ordem dada com fundamento na norma extraível do art. 6º qualifica-se como “legislação pertinente” –, uma vez que, assim como já apresentado quanto ao art. 268 do Código Penal, a norma extraível do art. 3º, XXXI, não pode ser tida como restrição autônoma aos direitos fundamentais.

(art. 22, I, da CRFB) (BRASIL, 1988), há que se lembrar que também a sanção deve ser prevista em lei para poder ser aplicável – como, aliás, foi destacado recentemente pelo próprio Supremo Tribunal Federal, em decisão já comentada (BRASIL, 2019). Ou seja: se respeitada a CRFB, ou as sanções já são previstas em lei,²¹ e o decreto em nada acresce às previsões legais, ou são escandalosamente inconstitucionais.

4. *Necessitas legem non habet*: o perigoso argumento de que a necessidade não tem lei (nem Constituição)

Até aqui, tratou-se dos argumentos que pretendiam justificar juridicamente as restrições aos direitos fundamentais promovidas pelo Decreto 14.663, de 2020, do município de Fortaleza. Viu-se que nenhum deles pode prevalecer sobre o argumento da violação da reserva de lei. Agora, deverá ser analisado o argumento de que a necessidade não tem lei – o qual, segundo Agamben (2004, p. 40), compreende-se em dois sentidos opostos: “‘a necessidade não reconhece nenhuma lei’ e ‘a necessidade cria sua própria lei’”.

Este argumento é profundamente inquietante: “A teoria da necessidade não é aqui outra coisa que uma teoria da exceção (*dispensatio*) em virtude da qual um caso particular escapa à obrigação da observância da lei” (AGAMBEN, 2004, p. 41). Acresça-se: a necessidade pode ser usada como argumento para escapar ao dever de respeito à Constituição – e isto tende a ocorrer em momentos de grande crise. Exemplo disso é que, em maio de 2020, auge da devastação causada pela pandemia do coronavírus Covid-19 na Itália, quatro em cada dez italianos declaravam que emergências justificam a suspensão da democracia (DIAMANTI, 2020).

Bem antes disso, referindo-se ao surto de SARS 2002-3, em 2002, Schwartz (2012, p. 330, tradução nossa²²) comparou as respostas estatais da China – governo autoritário – e de Taiwan – governo democrático. Sua conclusão foi que uma “efetiva resposta a pandemias depende de ações governamentais coercitivas que podem ser profundamente impopulares e desgostantes, e portanto de difícil implementação em uma democracia”. Agora, sob o sugestivo título de “Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the Covid-19 Pandemic [Regimes Políticos e Mortes nos Estágios Iniciais da Covid-19]”, Cepaluni, Dorsch e Branyiczki (2020, p. 24-5, tradução nossa²³) analisaram a ligação entre instituições políticas e mortes durante os primeiros 100 dias da pandemia de coronavírus Covid-19, e concluíram que governos “autocráticos podem ter uma vantagem extra, na medida em que seus cidadãos são mais obedientes aos decretos governamentais, especialmente àqueles que podem interromper as vidas social e empresarial dos cidadãos”.

²¹ A Lei 8.222, de 1998, do Município de Fortaleza, prevê como sanções: “I – advertência; II – apreensão, inutilização ou interdição do produto; III – suspensão de atividades, vendas ou fabricação de produtos; IV – interdição parcial ou total de atividade ou de estabelecimento; V – suspensão ou cassação da licença ou alvará; VI – multa, cujo recolhimento deverá ser efetuado no prazo de 20 (vinte) dias” (art. 2º) (FORTALEZA, 1998, p. 2).

²² “The seemingly obvious conclusion to draw from this analysis is that effective pandemic response depends on coercive government actions that would be deeply unpopular and distasteful and therefore difficult to implement in a democratic society”.

²³ “Autocratic governments may have had an extra advantage to the extent that their citizens are more obedient to governmental decrees, especially those that may disrupt the social and business lives of citizens”.

Eis aí o grande perigo do argumento: pode-se admitir, como demonstraram as pesquisas acima citadas, que governos autoritários são mais eficientes que os democráticos no combate a crises sanitárias. Isso, porém, não os torna em melhores, ou em mais desejáveis: eles são mais eficientes na realização de um fim estatal específico apenas porque respeitam menos (ou não respeitam) as pessoas.

Por outro lado, as conclusões ajudam a explicar a imbricação entre o aumento da tolerância a regimes autocráticos e o anseio de proteção da saúde contra um inimigo que excede em muito as forças individuais. Se a escolha fosse entre a vida e a liberdade, seria cruel.

Contudo, não é exatamente assim. Harari (2020), também tratando da pandemia de coronavírus Covid-19, aborda a questão sob outro viés. Segundo ele, a escolha geralmente ofertada entre a saúde e a privacidade é falsa: a verdadeira escolha é entre combater a pandemia de forma democrática ou de forma autoritária. Exemplos de sucesso do combate democrático, citado pelo autor, são a Coreia do Sul, Taiwan e Singapura.

No Brasil, em que o nível de respeito à autoridade estatal é perceptivelmente inferior àquele observado na tríade citada, é ainda mais tentador apelar-se emocionalmente para que se “suspenda” a CRFB, como única forma de abrirem-se as vias mais efetivas – porque mais incisivas sobre as liberdades – de combate à pandemia. Isso, mesmo fora das hipóteses de decretação de estados de defesa e de sítio, cujos meios de controle são dados pela própria CRFB. Isto é: pela necessidade – inegável – de combater uma grande ameaça, cogita-se de renunciar às garantias jusfundamentais.

O argumento de *necessitas legem non habet* (necessidade não tem lei) sepulta o regime democrático tal como traçado pela CRFB, e deve por isso ser enfrentado de duas formas distintas. A primeira é a que refuta a imperiosidade da escolha trágica entre um Estado de exceção mais eficiente e um Estado democrático menos eficiente: há modelos democráticos suficientemente eficientes a serem tomados como exemplo. A segunda é a que enfatiza que, ainda que um Estado de exceção possa ser mais eficiente que um Estado democrático no atingimento de um fim específico – como no combate a uma pandemia –, o custo global de manutenção de um Estado de exceção não é vantajoso para as pessoas a ele submetidas.

Conclusão

Nestes tempos conturbados, os democratas e fiéis do culto à Constituição temos que temer em especial duas espécies de argumentos: o primeiro é o argumento criptojusnaturalista de que da correção (segundo quem?) de uma medida decorre a sua constitucionalidade; o segundo é o argumento de que momentos excepcionais ensejam medidas que se excepcionam à CRFB. O primeiro é mais denso; o segundo, mais perigoso.

Ideias criptojusnaturalistas encontram-se difusas no argumento que extrai do dever estatal de prestação à saúde uma ordem de “fique em casa”, e naquele que, por ponderação, conclui que a saúde é abstratamente mais importante que as liberdades. As premissas dessa ordenação objetiva de valores são tidas, por exemplo, por Alexy (2017, p. 28), como “muito discutíveis”. Pode-se defender – como se tem feito agora – a aceitação de determinadas medidas estatais por serem “corretas”, mas não

se ouvirá a defesa da subjacente (e contraditória em seus próprios termos) premissa filosófica de que “o Estado pode tomar, pelos meios democráticos, qualquer decisão, desde que seja a correta”. O tempo dirá se a não restrição legal das liberdades de ir e vir e de reunião e manifestação foi ou não correta, se o Estado-Legislador deveria tê-las autorizado, a fim de combater o avanço da pandemia de coronavírus Covid-19 no Brasil; ainda que se conclua terem sido as omissões legislativas nacional e local erradas, isso não modificará a inconstitucionalidade da restrição estabelecida por decreto, sem autorização em lei.

A sutileza do argumento de *necessitas legem non habet* (necessidade não tem lei) torna-o, assim, em mais perigoso. A ideia de que a Constituição pode ser afastada para atingimento de um fim estatal específico é sedutora para os que sustentam a necessidade de atingimento desse fim, mas profundamente aterrorizante para os que dependem unicamente da Constituição para terem uma vida minimamente digna – o que inclui a garantia de suas liberdades mais fundamentais. Como observou Agamben (2004, p. 46), “a necessidade, longe de apresentar-se como um dado objetivo, implica claramente um juízo subjetivo e que necessárias e excepcionais são, é evidente, apenas aquelas circunstâncias que são declaradas como tais”; isto é: a necessidade não é um estado de fato a ser identificado por um sábio governante platônico, e sim uma retórica de legitimação de um poder que pretende se colocar fora da Constituição. Assim é a fundamentação do decreto, editado sem autorização legal, na afirmação de que “mais vidas só poderão ser salvas se [...] [o] Poder Público, no uso de seu legítimo poder de polícia, [adotar] as *providências necessárias*” (FORTALEZA, 2020, grifo nosso): uma retórica que pretende legitimar um passo para fora da CRFB.

Observou-se, neste trabalho, que as democracias e as constituições democráticas abrem possibilidades de combate efetivo a crises – tais como a causada pela pandemia de coronavírus Covid-19 –, mas é preciso aprender com os erros do passado, para que elas não provejam meios tão menos eficientes que aqueles providos por Estados autoritários.

Neste permanente processo de aprendizagem, apresenta-se o ponto que deve servir de conclusão deste trabalho: a questão das sanções aplicadas com fundamento no Decreto restritivo. É impensável que, sem vilipendiar a CRFB, se apliquem eventuais sanções pelo descumprimento de normas gerais estabelecidas em decreto sem fundamento em lei; isso vale seja para as sanções em decorrência da circulação “não autorizada” de pessoas e veículos, seja para os processos criminais pelo exercício de outros direitos fundamentais, como o de livre reunião e manifestação.

Há um sopro de esperança no ar. No momento em que se escreve este trabalho, países dentre os mais afetados, como a Itália e a Espanha, já vivenciam uma “nova normalidade” – expressão sintética e preta de significado que se incorporou ao léxico desta nova era. Enquanto ainda se choram os mortos – em 16 de julho de 2020, 75.568 em todo o Brasil, 7.090, no Ceará, e 5.188, apenas no Município de Fortaleza (CASOS..., 2020; ÓBITOS..., 2020) –, pode parecer de extrema insensibilidade e mau gosto uma reflexão sobre a constitucionalidade de atos estatais que – não se duvida – foram praticados com o objetivo de preservar vidas, em um cenário de desenvolvimento científico bem próximo a zero.

Por outro lado, Agamben (2020) tem razão ao chocar-se com a passividade com que se toleraram restrições à liberdade. Em seu artigo “Una domanda [Uma

pergunta]”, observa que uma “categoria que não honrou as próprias tarefas foi a dos juristas”. Segundo ele, “todo limite foi ultrapassado, e se tem a impressão de que as palavras do primeiro-ministro e do chefe da defesa civil tenham, como se dizia em relação àquelas do *Führer*, imediatamente valor de lei”.

Esta crise mostrou que os grandes desafios não aguardam a evolução da ciência – e isto se aplica também à ciência do Direito –; o trabalho precisa começar já, até porque a porta para as “exceções” à CRFB foi perigosamente aberta, e não há, no momento, quem a controle. Neste cenário aterrorizante, a “categoria dos juristas” não pode omitir-se.

Referências

- ABRAHÃO, Marcela Rosa. *As restrições aos direitos fundamentais por ato normativo do Poder Executivo*. Coimbra [Portugal]: Almedina, 2017.
- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- . *Reflexões sobre a peste: ensaios em tempos de pandemia*. São Paulo: Boitempo, 2020. E-book.
- ALEMANHA. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* [23 maio 1949]. Berlim: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 1949. Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>. Acesso em: 2 maio 2019.
- . *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*, promulgada em 23 de maio de 1949. Berlim [Alemanha]: Deutscher Bundestag, 2019. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.
- . *BVerfG. BVerfGE 20*, 150, julgado em 5 de agosto de 1966. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Acesso em: 26 maio 2020.
- ALEXY, Robert. *Teoria da argumentação jurídica: a teoria da argumentação racional como teoria da fundamentação jurídica*. 4. ed., 2. reimp. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- . *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- ARAÚJO, Aldem Johnson Barbosa. Lockdown: limitar o direito de ir e vir por decreto é inconstitucional. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 12 maio 2020. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/artigos/lockdown-limitar-o-direito-de-ir-e-vir-por-decreto-e-inconstitucional/>. Acesso em: 26 maio 2020.
- ÁVILA, Humberto. *Constituição, liberdade e interpretação*. São Paulo: Malheiros, 2019.
- . *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, São Paulo: Malheiros, 18. ed. rev. e atual., 2018.
- BINENBOJM, Gustavo. O coronavírus e o estado de exceção. *Jota*, São Paulo, 13 mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/colunas/publicistas/o-coronavirus-e-o-estado-de-excecao-13032020>. Acesso em: 1º jun. 2020.
- BRANDÃO, Rodrigo. Coronavírus, ‘estado de exceção sanitária’ e restrições a direitos fundamentais. *Jota*, São Paulo, 4 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/artigos/coronavirus-estado-excecao-sanitaria-direitos-fundamentais-04042020>. Acesso em: 26 maio 2020.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 maio 2020.
- . *Decreto 10.212*, promulgado em 30 de janeiro de 2020. Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm#anexo. Acesso em: 16 jul. 2020.
- . *Decreto-Lei nº 2.848*, promulgado em 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 26 maio 2020.
- . *Lei nº 13.979*, promulgada em 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 26 maio 2020.
- . Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2.998/DF*, julgada em 10 de abril de 2019 [Informativo STF 937, de 8 a 19 de abril de 2019]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo937.htm>. Acesso em: 26 maio 2020.
- . Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 6.343/DF* [extrato de julgamento], julgada em 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008>. Acesso em: 26 maio 2020.
- . Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 672/DF*, julgada em 9 de abril de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em: 26 maio 2020.

- . Supremo Tribunal Federal. *MC na ADI nº 6.341/DF*, julgada em 24 de março de 2020. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em: 26 maio 2020.
- CEARÁ. *Constituição do Estado do Ceará*, 1989: Atualizada até a Emenda Constitucional nº 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP, 2018.
- CEPALUNI, Gabriel; DORSCH, Michael; Branyiczki, Reka. *Political Regimes and Deaths in the Early Stages of the COVID-19 Pandemic*. [s.l.]: SSRN, 27 abr. 2020. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3586767_code1637950.pdf?abstractid=3586767&mirid=1&type=2. Acesso em: 26 maio 2020.
- CORRÊA, Suzana. “É possível extrair diretamente da Constituição essa ordem de ‘fique em casa’”, diz Ayres Britto. *O Globo*, Rio de Janeiro, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/e-possivel-extrair-diretamente-da-constituicao-essa-ordem-de-fique-em-casa-diz-ayres-britto-24372083>. Acesso em: 26 maio 2020.
- DIAMANTI, Ilvo. L'emergenza giustifica uno stop alla democrazia per 4 italiani su 10. *La Repubblica*, Roma, 31 maio 2020. Disponível em: https://rep.repubblica.it/pwa/generale/2020/05/31/news/l_emergenza_giustifica_uno_stop_alla_democrazia_per_4_italiani_su_10-258128992. Acesso em: 16 jul. 2020.
- ESPAÑA. *Lei de Bases de Sanidad Nacional*, promulgada em 25 de novembro de 1944. Disponível em: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1944/331/A08908-08936.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.
- . Tribunal Constitucional. Sentencia nº 83/1984, julgada em 8 de maio de 1984. Disponível em: <http://hj.tribunalconstitucional.es/docs/BOE/BOE-T-1984-18771.pdf>. Acesso em: 26 maio 2020.
- FALCÃO, Márcio. Ministro do Supremo diz que Constituição permite aplicação de multa para restringir locomoção. *G1*, Rio de Janeiro, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/04/20/ministro-do-stf-diz-que-constituicao-permite-aplicacao-de-multa-para-restringir-locomocao.ghtml>. Acesso em: 26 maio 2020.
- FERREIRA, André; MORIBE, Camilo Misko. Tempos de pandemia e o direito constitucional de ir e vir. *Migalhas*, São Paulo, 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/325170/tempos-de-pandemia-e-o-direito-constitucional-de-ir-e-vir>. Acesso em: 26 maio 2020.
- FORTALEZA. *Decreto nº 14.663*, promulgado em 5 de maio de 2020. Institui, no Município de Fortaleza, a Política de Isolamento Social Rígido como Medida de enfrentamento à COVID – 19, e dá outras providências. Disponível em: <https://diariooficial.fortaleza.ce.gov.br/download-diario.php?objectId=workspace://SpacesStore/cf62b5f1-620f-4a97-8c3b-4fa628a8018b;1.0&numero=16744>. Acesso em: 26 maio 2020.
- . *Lei nº 4.950*, promulgada em 30 de novembro de 1977. Código de Saúde do Município de Fortaleza. Disponível em: https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1977/3276/3276_texto_integral.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.
- . *Lei nº 8.222*, promulgada em 28 de dezembro de 1998. Disciplina a aplicação de penalidades às infrações a Legislação Sanitária e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1998/614/le82221998.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. Direito de reunião pacífica em face da administração ordenadora sanitária: para além da pandemia da Covid-19. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 226, p. 11-28, abr./jun. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/226/ril_v57_n226_p11. Acesso em: 6 jul. 2020.
- FRATESCHI, Yara. Agamben sendo Agamben: o filósofo e a invenção da pandemia. Blog da Boitempo, São Paulo, 12 maio 2020. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2020/05/12/agamben-sendo-agamben-o-filosofico-e-a-invencao-da-pandemia/>. Acesso em: 26 maio 2020.
- HARARI, Yuval Noah. Yuval Noah Harari: the world after coronavirus. Financial Times, Londres [Reino Unido], 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>. Acesso em: 26 maio 2020.
- HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1991.
- ITÁLIA. *Constituição da República Italiana*, promulgada em 22 de dezembro de 2020. Roma: Senato della Repubblica, 2018. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.
- . Decreto-Legge 17 marzo 2020, n. 18 [Decreto “Cura Italia”], promulgada em 17 de março de 2020. Disponível em: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/03/17/20G00034/sg>. Acesso em: 26 maio 2020.
- LOPES, Ana Maria D'Ávila. *Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.
- MENEZES, Clara. “É inadmissível a postura de omissão de qualquer governo”, diz Roberto Cláudio sobre combate ao coronavírus. *O Povo*, Fortaleza, 10 maio 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/coronavirus/2020/05/10/prefeito-roberto-claudio-coronavirus-e-inadmissivel-a-postura-de-omissao.html>. Acesso em: 26 maio 2020.
- NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição*. 2. ed. Coimbra (Portugal): Coimbra, 2010.
- . *Princípios estruturantes do Estado de Direito*. Coimbra [Portugal]: Almedina, 2019.
- ÓBITOS por Covid-19. *IntegraSUS* [Secretaria da Saúde do Estado do Ceará], Fortaleza, 16 jul. 2020 [9h4m51]. Disponível em: <https://indicadores.integrasus.saude.ce.gov.br/indicadores/indicadores-coronavirus/obitos-covid>. Acesso em: 16 jul. 2020.

- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Parecer PCO/OAB* [Emergência do novo coronavírus (COVID-19). Inconstitucionalidade de eventual tentativa de decretação de estado de sítio]. São Paulo: Consultor Jurídico, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estado-sitio-serviria-fragilizar.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- PALHARES, Isabela. Ameaça de prisão por Doria é constitucional, mas detenção é improvável, dizem especialistas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/04/ameaca-de-prisao-por-doria-e-constitucional-mas-detencao-e-improvavel-dizem-especialistas.shtml>. Acesso em: 26 maio 2020.
- PAPIER sieht in Corona-Epidemie Freiheitsrechte in Gefahr. *Welt*, Berlim [Alemanha], 1 maio 2020. Disponível em: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article207666457/Coronavirus-Ex-Verfassungsrichter-Papier-sieht-Freiheitsrechte-in-Gefahr.html>. Acesso em: 2 maio 2020.
- PEIXOTO, Fábio Carvalho de Alvarenga. *Manifestação em via pública: o direito de reunião na rua*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- PLATÃO. *A República*. São Paulo: Martin Claret, 2001.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Porto Alegre: L&PM, 2019.
- SCHLINK, Bernhard. *Abwägung im Verfassungsrecht*. Berlim [Alemanha]: Duncker und Humblot, 1976.
- SCHWARTZ, Jonathan. Compensating for the 'Authoritarian Advantage' in Crisis Response: Comparative Case Study of SARS Pandemic Responses in China and Taiwan. *Journal of Chinese Political Science*, [s.l.], vol. 17(3), p. 313–31, 2012. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7111788/pdf/11366_2012_Article_9204.pdf. Acesso em: 26 maio 2020.
- SETE pessoas são autuadas após manifestações em Fortaleza neste domingo (07). *Polícia Militar* [Ceará], Fortaleza, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.pm.ce.gov.br/2020/06/08/sete-pessoas-sao-autuadas-apos-manifestacoes-em-fortaleza-neste-domingo-07/>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- SILVA, Clarissa Sampaio. *Direitos fundamentais e relações especiais de sujeição: o caso dos agentes públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.
- STEINMETZ, Wilson Antônio. *Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade*. 2000. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2000.
- STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. *Supremo Tribunal Federal, Brasília*, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 26 maio 2020.
- STRECK, Lenio Luiz. As recepções teóricas inadequadas em *terrae brasilis*. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 10, n. 10, p. 2-37, jul./dez. 2011.
- WINDISCH, Florian. "Abwägung" als Relationsnorm-Konstruktion: Konstruktive Überlegungen zur Abwägung im Kontext der Strukturierenden Rechtslehre. In: MÜLLER, Friedrich; MASTRONARDI, Philippe. "Abwägung": Herausforderung für eine Theorie der Praxis (coord.). Berlim [Alemanha]: Duncker & Humblot, 2014, p. 19-86.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. Q&A: Mass gatherings and COVID-19. *World Health Organization*, Genebra [Suíça], 14 abr. 2020. Disponível em: https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/q-a-on-mass-gatherings-and-covid-19?gclid=CjwKCAjw26H3BRB2EiwAy32zhUTv6PqAOTLMB14xdisTh5MgA0SkQkbfeo1TKKSOWE6Z8yPNKXEP2hoCy8gQAvD_BwE. Acesso em: 16 jun. 2020.