

ESCOLA DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

GABRIEL NATAN PERIN DUTRA

**SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES: UMA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE
POR RESTRIÇÕES A DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS APLICADAS POR
ENTES FEDERATIVOS PARA MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19.**

Porto Alegre
2021

GRADUAÇÃO



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

**SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES: UMA ANÁLISE DA
RESPONSABILIDADE POR RESTRIÇÕES A DIREITOS E GARANTIAS
FUNDAMENTAIS APLICADAS POR ENTES FEDERATIVOS PARA MITIGAÇÃO
DOS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19.**

Gabriel Natan Perin Dutra¹
Márcia Andrea Bühring²

RESUMO

O presente artigo busca analisar tecnicamente, por meio do método dedutivo e técnico-jurídico, a responsabilidade pela aplicação das medidas restritivas de direitos fundamentais tomadas pelos entes federativos (União, Estados e Municípios) e conjuntamente apresentar argumentos de decisões emanadas pelos Poderes Judiciário e Legislativo brasileiro para o enfrentamento e contenção da pandemia de coronavírus, sob o prisma do instituto Sistema Constitucional das Crises vigente no Brasil. Além disso, expor e apreciar os fundamentos trazidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6341 e 6343, na qual restou-se estabelecido, que os poderes de polícia sanitária em períodos de crises emergenciais de calamidade pública como a da pandemia de COVID-19, são de competência concorrente entre os entes federados da República. Diante disso, as limitações, bem como a colisão de direitos e garantias fundamentais possuem a constitucionalidade assentada na própria Constituição Federal de 1988, uma vez que visam tutelar direitos que se encontram em um patamar de primazia de proteção, em que nesse cenário específico de pandemia de coronavírus, seriam os direitos fundamentais à vida e a saúde, dentro de uma lógica de hierarquização através de normas, princípios e bens jurídicos expressos no sistema normativo brasileiro.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988. Sistema Constitucional das Crises. Pandemia de COVID-19. Restrição e Colisão de Direitos Fundamentais. Competência Concorrente.

ABSTRACT

This article seeks to technically analyze, through the deductive and technical-legal method, the responsibility for applying restrictive measures of fundamental rights taken by federal entities (Union, States and Municipalities) and jointly present arguments for decisions issued by the Judiciary and Legislative Powers for the confrontation and containment of the coronavirus

¹ Acadêmico do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: gabrielnatdutra@hotmail.com

² Orientadora do TCC. Pós doutora em Direito pela FDUL, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa/Portugal. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Advogada e Parecerista. Professora de Direito Constitucional e Ambiental na Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora da UFN e da ESMAFE. E-mail: marcia.buhring@puers.br

pandemic, under the prism of the Constitutional System for Crises institute in force in Brazil. In addition, to expose and assess the grounds brought by the Supreme Court (STF) in the context of Direct Actions of Unconstitutionality 6341 and 6343, in which it was established that the health police powers in periods of emergency crises of public calamity such as of the COVID-19 pandemic, are of concurrent competence between the federated entities of the Republic. Given this, the limitations, as well as the collision of fundamental rights and guarantees, have the constitutionality established in the Federal Constitution of 1988, since they aim to protect rights that are at a level of primacy of protection, in which in this specific pandemic scenario of coronaviruses, would be the fundamental rights to life and health, within a logic of hierarchy through norms, principles and legal goods expressed in the Brazilian normative system.

Keywords: Federal Constitution of 1988. Constitutional System of Crises. COVID-19 pandemic. Restriction and Collision of Fundamental Rights. Competing competence.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é considerada a mais democrática entre as oito que existiram na história do Brasil, a explicação está no fato de que ela trouxe consigo um espírito democrático de direitos e garantias fundamentais importantíssimos para a consolidação de um Estado Democrático de Direito, após longos 21 anos da vigência da Ditadura Militar Brasileira caracterizado por um Estado de caráter absolutamente autoritário e repressivo, contudo, a promulgação da Constituição de 1988, gerada poucos anos depois ao último regime de exceção vivenciado no Brasil, vem justamente com a finalidade de estabelecer o conjunto de liberdades e direitos sociais suprimidas por duas décadas no Brasil.

Pode-se inferir que a vigência da atual Constituição Federal brasileira, desde o ano de 1988, houve poucos momentos, para não dizer nenhum, neste ciclo de mais de 30 anos, em que foi colocado o dilema da restrição de direitos e garantias fundamentais para assegurar outro direito também de suma importância, como por exemplo: o do direito social a saúde, que segundo o artigo 196 em seu caput: “é direito de todos e dever do Estado [...]”, pois para lidar com algum cenário que viesse de encontro ao exercício de direitos e garantias expressamente assegurados pela Carta Magna, seria necessário uma determinada conjuntura de envergadura tamanha para colocar estes direitos em rota de colisão, e que simultaneamente um deles, mesmo que temporariamente, alçado a um patamar de primazia de proteção, que seria imprescindível para tanto, uma fundamentação extremamente eficiente para que houvesse a remota viabilidade de uma supressão de tamanha magnitude para o indivíduo e sociedade, sendo portanto, inimaginável cogitar sobrevir uma situação profundamente caótica como a descrita.

Entretanto, no final do ano de 2019 o mundo testemunhava o primeiro caso do vírus da COVID-19 em Wuhan, cidade situada na China, e meados do mês de fevereiro de 2020, mais precisamente no dia 26, o Brasil anunciava o primeiro caso confirmado para o vírus SARS-CoV-2 agente etiológico da COVID-19, que posteriormente no dia 11 de março seria declarado como uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde, estudos e dados científicos informavam que esta doença infecciosa se apresentava com um poder altíssimo de transmissibilidade e potencialmente geraria um índice elevado de mortalidade no planeta se ações na direção de restringir atividades, especialmente, direcionadas ao ramo econômico e liberdades individuais de ir e vir, comércio, que naquele período não fossem essenciais a subsistência humana.

Diante deste cenário gravíssimo, os agentes públicos, principalmente, os representantes de cargos executivos dos 3 entes federativos Presidente, e notadamente, Governadores e Prefeitos, tiveram a incumbência e a responsabilidade na adoção de medidas

impopulares sob os olhares da sociedade brasileira, pois diante de um vírus letal e sem cura, onde na época inexistiam vacinas e tratamentos eficazes, fazia-se necessário as ações preventivas de contaminação, propostas por cientistas, pesquisadores e autoridades sanitárias espalhadas pelo resto do mundo, no sentido de restringir a circulação de pessoas por meio de medidas restritivas da liberdade de locomoção, isolamento social, das atividades econômicas não essenciais, para minimizar a disseminação da doença, ou seja, providências no campo sanitário e político, que geraram uma colisão, no âmbito jurídico-constitucional entre os direitos essenciais e fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988, para salvaguardar o direito social a saúde, e principalmente o mais relevante bem jurídico tutelado no ordenamento legal brasileiro, e naturalmente realçado em contextos pandêmicos: o direito à vida.

Importante salientar que o poder legislativo, também desempenhou um papel importantíssimo no combate a pandemia. Se, por um lado, o poder executivo federal se absteve do papel centralizador das ações para a mitigação da crise sanitária, as legislações aprovadas pelo Congresso Nacional, foram determinantes para a sinalização das diretrizes a serem seguidas pelos entes federativos, sendo a principal delas, a edição da Lei 13.979/20, que tornou-se um marco no processo legislativo brasileiro, pois trouxe normas restritivas de direitos fundamentais, como isolamento, quarentena, limitação da atividade econômica, além da determinação de realização compulsória de exames médicos e de vacinas, restrição à locomoção internacional, interestadual e intermunicipal. Por outro, o legislativo também honrou o seu papel constitucional, de fiscalizador dos atos do poder executivo, através principalmente, da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia (CPI DA COVID-19), oficialmente instalada no Senado Federal em 27 de abril de 2021, tendo o relatório final, sido aprovado no dia 26 de outubro de 2021, cumprindo, portanto, a missão de investigar as ações e omissões nas ações do governo federal durante a pandemia.

Desta forma, o presente artigo busca trazer através do método dedutivo e técnico-jurídico, uma análise técnica, bem como verificar a constitucionalidade, por meio da análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade enfrentadas pela Suprema Corte, das necessárias intervenções do poder Público, seja através de medidas preventivas de governantes dos entes federados, ou pela edição de normas no campo legislativo, no cerceamento temporário de direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição de 1988, por conta do estado de calamidade pública em decorrência da Pandemia de COVID-19, tendo em vista, a perspectiva do instituto constitucional, denominado Sistema Constitucional das Crises, dada a importância e relevância do contexto que, pelo menos há mais de 100 anos o mundo não atravessara, justamente a última crise sanitária de escala global: a pandemia da Gripe Espanhola.

2. UMA BREVE ALUSÃO HISTÓRICA DE ENFRENTAMENTOS A CRISES EMERGENCIAIS NO CAMPO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL

A maneira de como as sociedades lidam com crises emergenciais são diversas em diferentes épocas da humanidade, podemos retroceder, por exemplo, a Roma Antiga em que se recorria à um instituto do direito romano chamado *iustitutum*, que significava “interrupção, suspensão do direito” podendo ser considerado o arquétipo do moderno Estado de Emergência. Esse instituto poderia ser invocado segundo a lei romana, quando se tinha alguma situação que punha em perigo ou ameaça a República, desta forma o Senado emitia um *senatus consultum*, esse senatus-consulta, como elucidada o filósofo italiano Giorgio Agamben “Tinha por base um decreto que declarava o *tumultus* (isto é, a situação de emergência em Roma, provocada por

uma guerra externa, uma insurreição ou uma guerra civil) e dava lugar, habitualmente, à proclamação de um *iustitium* (*iustitium edicere* ou *indicere*).”³

Com a chegada da idade moderna, evoluções foram sendo construídas em todos os âmbitos do conhecimento, seja no campo tecnológico, científico, político, jurídico-constitucional, e não foi diferente no que se refere a forma de lidar com as crises que o mundo e os países enfrentaram no decorrer da história.

Podemos citar como o maior fato do século XX a Segunda Guerra Mundial, que teve proporções e consequências devastadoras para a humanidade, e um país em especial, no caso, a Alemanha, utilizou-se das ferramentas democráticas expressas na Constituição de Weimar de 1919, entre elas o instituto previsto no artigo 48⁴, que estabelecia, caso a ordem pública estivesse em risco, o presidente do Reich poderia, sem necessidade de aval do Legislativo, tomar as medidas necessárias para restituir a lei e a ordem, propiciando a ascensão dos nazistas ao poder em 1933, formando assim um estado de exceção, consolidando, dessa forma, o Estado totalitário conhecido, posteriormente, como Terceiro Reich, que foi um arranjo pseudojurídico, fundado sob um olhar totalmente deturpado da previsão constitucional de uma implementação de um estado de emergência legalmente expressa na Constituição do Império Alemão. E não obstante, se resguardavam no regime, justificando que estavam agindo dentro do campo jurídico-constitucional alemão vigente a época, com a finalidade de conter a crise estrutural extrema que perdurava no país.

Por estes motivos, a Lei Maior de uma nação deve conter uma sólida união de fortes instituições democráticas, concomitantemente com medidas assecuratórias para o cumprimento dos direitos individuais face a situações extremas de crises, pois mesmo a Constituição de Weimar sendo um marco do constitucionalismo social, de acordo com Luís Roberto Barroso

Essa carta jamais logrou verdadeira efetivação. Sua vigência se deu sob condições econômicas precárias, resultado da política de reparações de guerra impostas pelo Tratado de Versailles. Tais obrigações e a própria atribuição de culpa exclusiva pela guerra à Alemanha criaram caldo de cultura adequado para a ascensão do regime nazista.⁵

Fica, pois, claro que se faz necessário previsões constitucionais que disponham sobre medidas a serem tomadas visando a garantia da lei, da ordem pública, mas sempre com a devida ressalva, que dispositivos restritivos de direitos e garantias fundamentais, são utilizados em circunstâncias muito específicas e bem delimitadas, com a finalidade última, em todo caso, de assegurar o pleno funcionamento das instituições democráticas e do estado democrático de direito, justamente com o intuito de evitar qualquer situação de subversão constitucional, descrito pelo excesso de poder concedido a mandatários políticos, em situações de crises severas, como o ocorrido na Alemanha nas décadas de 1930 e 1940.

³ AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção: [Homo Sacer, II, I]**. 2ª. ed. São Paulo: BOITEMPO, 2004. p. 67.

⁴ CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO ALEMÃO. **Constituição do Reich alemão de 11 de agosto de 1919 (Constituição de Weimar)**, artigo 48, §2º: “Caso a segurança e a ordem públicas estejam seriamente ameaçadas ou perturbadas, o Presidente do Reich (Reichspräsident) pode tomar as medidas necessárias a seu restabelecimento, com auxílio, se necessário, de força armada. Para esse fim, pode ele suspender, parcial ou inteiramente, os direitos fundamentais (Grundrechte) fixados nos artigos 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 154”. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/download/20436/18867/>. Acesso em: 17 out. 2021.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Constituição do Novo Modelo**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 61.

3. TRAJETÓRIA, CONSOLIDAÇÃO E INSTRUMENTOS DE LIMITAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Os direitos fundamentais possuem uma longa trajetória histórica, até a sua plena positivação em documentos jurídicos constitucionais. Nesse sentido, podemos destacar dois importantes marcos para o início do processo de constitucionalização dos direitos fundamentais no Brasil, foram eles: a inédita Constituição Republicana de 1891 e em especial a Constituição de 1988. A primeira Constituição da era republicana brasileira, trouxe com mais evidência a temática dos direitos fundamentais que faziam parte de uma seção especial com o nome de “Declaração de Direitos” e vinham discriminados em 31 (trinta e um) parágrafos do artigo 72.⁶

Todavia, a Constituição de 1988 conhecida como “cidadã”, por ter sido concebida no processo de redemocratização iniciado com o fim da ditadura militar em 1985, período no qual, todos os direitos e garantias democráticas foram arbitrariamente suprimidas, a nova Constituição, em resposta a este momento autoritário, veio imbuída de um espírito iminentemente democrático, expresso nitidamente em seu artigo 5º, que consagra os direitos e garantias fundamentais, bem como os deveres individuais e coletivos, logo, é considerado o dispositivo mais importante da Constituição Federal de 1988.

A este propósito, a importância deste documento constitucional para o Brasil foi devidamente apontada por Marcia Andrea Bühring:

A sétima Constituição de 05 de outubro de 1988 representou e ainda representa um marco na história do país, pois veio para proteger e promover os direitos humanos e fundamentais no Brasil. Oportuno, nessa seara, o que afirmou Ulisses Guimarães em seu discurso que a nova Carta de 1988 era uma “Constituição cidadã”, porque ela mostrou que o homem tem uma dignidade, dignidade essa que precisa ser resgatada e que se expressa, politicamente, como cidadania.⁷

O caráter essencial e fundamental da carta de 1988, para a formação da cidadania e consolidação da democracia no Brasil, é muito bem sintetizado por Luís Roberto Barroso, pois segundo ele “A constituição de 1988 representa o ponto culminante dessa trajetória, catalisando, o esforço de inúmeras gerações de brasileiros contra o autoritarismo, a exclusão social e o patrimonialismo, estigmas da formação nacional.”⁸

Como visto, é notório o elevado grau de importância que tiveram os direitos e garantias fundamentais para a fundamentação, estruturação e positivação na Carta Política de 1988, no entanto, isso não impede que eles possuam uma certa relatividade nas suas respectivas aplicações na prática jurídica, ou seja, não são ilimitados, uma vez que, segundo Alexandre de Moraes, encontram seus limites nos demais direitos consagrados pela carta constitucional (*Princípio da relatividade ou conveniência das liberdades públicas*).⁹

⁶ BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Art.72: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

⁷ BÜHRING, Marcia Andrea. **Direitos Humanos e Fundamentais: Para além da Dignidade da Pessoa Humana**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2014. p. 65-66. Disponível em: https://3c290742-53df-4d6f-b12f-6b135a606bc7.filesusr.com/ugd/48d206_ad211f84b81b4b3eaaca9a2bb6cb571c.pdf Acesso em: 9 nov. 2021.

⁸ BARROSO, *op. cit.* p. 489.

⁹ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33ª. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017. p. 45.

A propósito disto, Humberto Quiróga Lavié leciona “que o princípio da limitação é aquele segundo o qual os direitos constitucionais, em razão de não terem caráter absoluto, encontram limite nas leis que regulamentam seu exercício, em atenção a razões do bem público e de interesses gerais que justificam sua regulamentação.”¹⁰

No Brasil, por exemplo, a Constituição prevê duas medidas para a Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, são elas, o “estado de defesa” e o “estado de sítio”. O artigo 136 no seu §1º é transparente ao abordar que é plenamente possível restrições a direitos e garantias fundamentais, quando da decretação do estado de defesa:

Art. 136. O Presidente da República pode, ouvidos o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, decretar estado de defesa para preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos e determinados, a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza.

§ 1º O decreto que instituir o estado de defesa determinará o tempo de sua duração, especificará as áreas a serem abrangidas e indicará, nos termos e limites da lei, as medidas coercitivas a vigorarem, dentre as seguintes:

I - restrições aos direitos de:

- a) reunião, ainda que exercida no seio das associações;
- b) sigilo de correspondência;
- c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica;¹¹

A esse respeito, Alexandre de Moraes define que o Estado de Defesa é uma modalidade menos branda de Estado de Sítio, pois corresponde as antigas medidas de emergência do direito constitucional anterior, uma vez que a Constituição de 1988, atribui a competência exclusiva do Presidente da República para a sua decretação, dispensando a autorização por parte do Congresso Nacional.¹²

4. SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES NO DIREITO PÁTRIO

Em âmbito nacional, podemos denominar como Sistema Constitucional das Crises uma série de medidas excepcionais que permitem a segurança das relações sociais em situações de anormalidade como o estado de emergência ou de calamidade pública. O jurista José Afonso da Silva, em sua obra, cita a definição de Aricê Moacyr Amaral Santos, que traz a conceituação de sistema constitucional das crises como sendo “O conjunto ordenado de normas constitucionais, que, informadas pelos princípios da necessidade e da temporariedade, tem por objeto as situações de crises e por finalidade a manutenção ou restabelecimento da normalidade constitucional”.¹³

A restrição às liberdades (de locomoção, de reunião e da atividade econômica, por exemplo), provenientes do Poder Executivo, são determinadas à luz do sistema constitucional

¹⁰ LAVIÉ, Humberto Quiroga. **Lecciones de Derecho Constitucional**. Buenos Aires: Depalma, 1995. p. 247.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

¹² MORAES, Alexandre de. *op. cit.* p. 591.

¹³ SILVA, José Afonso da, *apud* SANTOS, Aricê Moacyr. **Curso de Direito Constitucional Positivo: até a Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019**. 43ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 775.

das crises. Esse sistema é composto pelos seguintes princípios constitucionais: excepcionalidade, necessidade, obediência estrita à Constituição e temporalidade.¹⁴

Segundo o princípio da excepcionalidade, medidas excepcionais no campo constitucional, devem ser tomadas apenas em casos de total desequilíbrio social, justamente para restabelecer a ordem que prevalecia anteriormente.¹⁵

Nessa mesma linha, tem-se o princípio da necessidade, segundo o qual medidas excepcionais só podem ser tomadas se não existir outro meio menos gravoso para restabelecer a ordem.¹⁶ E conforme leciona José Afonso da Silva, sem que se verifique a necessidade, o estado de exceção configurará puro golpe de estado, ou seja, simples arbítrio.¹⁷

Vale lembrar que todas essas determinações excepcionais e necessárias devem seguir rigorosamente as normas constitucionais, contemplando o princípio da obediência estrita à Constituição.¹⁸

Por fim, segundo o princípio da temporalidade, essas medidas devem vigorar apenas enquanto durar o estado de desordem social. A regra é a existência e manutenção do Estado Democrático de Direito; a exceção, medidas restritivas e de caráter temporal.¹⁹

Todas essas observações que dizem respeito aos princípios informadores do instituto do Sistema Constitucional das Crises, mais especificamente sobre o princípio da necessidade e o princípio da temporariedade, ambos, são conceitualmente elucidados por Aricê Moacyr Amaral Santos:

Nos sistemas de legalidade especial determina: a) a declaração é condicionada a ocorrência de pressuposto fático; b) os meios de resposta têm sua executoriedade restrita e vinculada a cada anormalidade em particular e, ainda, ao lugar e tempo; c) o poder de fiscalização política dos atos de exceção é de competência do legislativo; d) o controle judicial *a tempore* e *a posteriori* é do Judiciário.²⁰

A esse respeito, é oportuno ressaltar a importância dessas ferramentas constitucionais excepcionais, fundados nos princípios da excepcionalidade, necessidade, obediência total a Constituição e temporalidade, para o restabelecimento da ordem constitucional vigente em um país que passe por uma situação transitória de emergência seja interna ou externa, mas de outro modo, é de suma relevância a coexistência de métodos de limitação de poder, para que não haja em nome deste, atos que extrapolem os limites delimitados pela Carta Magna e pelas legislações infraconstitucionais.

Nesse sentido, em harmonia com Ana Claudia Silva Scalquette, é:

¹⁴ ZAMPIER, Bruno; GONÇALVES, Bernardo. **Direito Constitucional em tempos de coronavírus**. Supremo Concursos: Conteúdo Jurídico, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://blog.supremotv.com.br/direito-constitucional-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**: até a Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019. 43ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 776

¹⁸ ZAMPIER, Bruno; GONÇALVES, Bernardo, *op. cit.* Disponível em: <https://blog.supremotv.com.br/direito-constitucional-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 30 set. 2021.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ SILVA, José Afonso da, apud SANTOS, Aricê Moacyr. **Curso de Direito Constitucional Positivo**: até a Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019. 43ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 775.

Importante salientar que para a segurança da primazia da Constituição, esta deve conter não só normas para situações normais, mas deve também se firmar em situações excepcionais onde a previsão detalhada dos caminhos a serem seguidos e os freios necessários para a limitação de poder impedem que abusos sejam cometidos em nome do controle de situações emergenciais, enfim, a Constituição deve ser suficientemente ampla para, quer em situações normais ou excepcionais, manter a segurança jurídica.²¹

Note-se que as restrições aos direitos fundamentais não ocorrem somente na vigência do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, previstos respectivamente nos artigos 136 e 137 da Carta Magna. Pois, em realidade, a deflagração do “sistema constitucional de crises”, segundo Luiz Antônio Freitas de Almeida:

Permite maior elastério as restrições que poderiam ser construídas pelo Legislativo em tempos ordinários da vivência social e política; importam, por consequência, em um menor ônus de fundamentação por parte do Estado e numa menor intensidade de controle judicial em relação às medidas adotadas durante sua vigência. Afinal, a arte legislativa de restringir direitos fundamentais é uma necessidade constante, de forma a compatibilizar harmoniosamente a promoção de diferentes direitos, princípios e interesses coletivos.²²

Desse modo, depreende-se que os regramentos normativos constitucionais que regulamentam e norteiam as ações para o enfrentamento de emergências que acometam a sociedade e a coletividade de uma nação, derivadas por situações de calamidade pública ou de qualquer outra natureza, possuem uma importância destacada em Constituições de diversos países, porém todas essas previsões são direcionadas a um fim comum, que é garantia da segurança jurídica e ordem pública, além de constantemente visar a salvaguarda do estado democrático de direito e das instituições democráticas.

Justamente, por ter sempre como norte a conservação do Estado Democrático de Direito, conquistado a duras penas pelo povo brasileiro, que toda e qualquer restrição de um direito fundamental deve ter a sua fundamentação e aplicação fundadas em normas e princípios preconizados pela Constituição.

Nessa perspectiva, dirige-se a ponderação de Vitor Cruz, valendo-se de um dos princípios basilares do Sistema Constitucional das Crises, o da obediência estrita a Carta Magna, de acordo com o autor:

Permite-se, então, a fim de proteger o teor de certos direitos fundamentais, que o legislador crie restrições a algum desses direitos. Essas restrições legais deverão decorrer de autorização da Constituição, porém, essas autorizações podem estar expressas na Constituição (limitações expressamente constitucionais) ou de forma implícita (limitações tacitamente constitucionais).²³

²¹ SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema Constitucional das crises: os direitos fundamentais face a situações extremas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2004. p. 92.

²² ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. As medidas legais de controle da COVID-19 (isolamento, quarentena e tratamento de saúde compulsório) e sua proporcionalidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 263-295, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/41978/92347>. Acesso em: 30 out. 2021.

²³ CRUZ, Vítor. **Constituição anotada para concursos**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2017. p. 166

Ademais, é necessário ressaltar que o cerne do instituto do direito constitucional das crises está justamente alicerçado entre o confronto, no sentido jurídico-constitucional, dos direitos e garantias fundamentais largamente expressos e delimitados pela Constituição de 1988, e o período de crise que, de alguma forma, estes devem ser temporariamente colocados em compasso de suspensão para que a situação de adversidade seja superada e as garantias e os direitos possam voltar a possuir a sua plena eficácia, ou seja, é na esfera, do sistema constitucional das crises onde será apresentado instrumentos para que em situações de anormalidade, seja restabelecida a normalidade. No entanto, quando, é discutido uma restrição, mesmo que de maneira temporária, de direitos e garantias fundamentais que, são os sustentáculos de um Estado Democrático de Direito, são produzidas uma onda de revoltas e discussões no debate público, principalmente, por se tratar de um tema tão caro a uma nação em que o sistema democrático vigora a muito pouco tempo.

4.1 DA RESTRIÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Neste percurso de mais de 30 anos de vigência, desde a promulgação da Constituição, houve poucos, ou quase inexistiram momentos em que foram demandados um enfrentamento constitucional por parte dos entes federativos para contenções de crises emergenciais, especialmente, no tocante a restrição ou suspensão a direitos e garantias fundamentais, neste sentido é oportuno apresentar a diferenciação entre estas possíveis sujeições que estão submetidos os direitos fundamentais, presente na obra de Jorge Miranda, a saber:

A restrição atinge um direito a título permanente, e sempre apenas parcialmente; a suspensão, provocada por situações de necessidade, atinge um direito a título transitório, equivale a um eclipse. A restrição apaga uma parcela potencial do direito; a suspensão paralisa ou impede, durante algum tempo, o seu exercício, no todo ou em parte (e só neste caso pode, porventura, corresponder a uma restrição).²⁴

Neste ponto, é oportuno ressaltar que a doutrina não é convergente na denominação utilizada para designar as fronteiras de um direito fundamental. De acordo com José Adércio Leite Sampaio, existem duas formas para se referir aos limites dos direitos fundamentais, podendo ser designado tanto a expressão restrição ou limitação. A restrição, segundo ele, seria o gênero de toda forma de constrição normativa jus fundamental, externa ou interna. A limitação, por sua vez, uma das suas espécies: aquela interna ou imanente.²⁵

Ainda conforme o entendimento de Sampaio, os limites podem remeter a contenções de caráter geral (como ordem pública, moral e bem-estar) para o exercício de todo e qualquer direito ou ainda podendo conter condicionantes (como a comunicação previa a autoridade competente) ao exercício de um direito determinado (a liberdade de reunião no caso). Nestas duas hipóteses, a limitação não afetaria o conteúdo ou âmbito dos direitos, apenas ou seu exercício. Já as restrições, segundo o autor, dão-se diferente, pois elas atingem o próprio âmbito de proteção de um direito específico (em geral ou quanto a certas pessoas ou situações), excluindo algumas faculdades que *a priori* estariam nele compreendidas.²⁶

Como quer que seja, a doutrina menciona, majoritariamente, duas teorias sobre a possibilidade de restrição dos direitos fundamentais: a teoria interna e a teoria externa. A utilização da teoria interna possui a ideia de direito individual com determinado conteúdo, para

²⁴ MIRANDA, Jorge. **Curso de direito constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991. p. 299.

²⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013. p. 689.

²⁶ *Ibidem*.

a qual não existem os conceitos de direito individual e de restrição como categorias autônomas, ou seja, segundo Nakamura “para quem adota a teoria interna, não existe o conceito de direito e sua restrição, mas apenas o direito com um determinado conteúdo”.²⁷ Robert Alexy, nesse ponto, complementa no sentido de que “o conceito de restrição é substituído pelo conceito de limite”.²⁸

Por outro lado, os adeptos da teoria externa, compreendem que o direito fundamental é sempre *prima facie*, podendo ser restringido no caso concreto, de acordo com outros princípios. Em suma, essa teoria entende que o direito individual e restrições são duas categorias que se deixam distinguir. Dessa forma, existe o direito propriamente dito, ilimitado, e partir da imposição de restrições, surge outro direito, agora limitado.²⁹

Constata-se que o núcleo da divergência entre as duas teorias, está centrado na adoção da premissa de que os direitos fundamentais são regras ou princípios. Se o entendimento for de que os direitos fundamentais são regras, não se pode falar em restrição, dado que a regra somente pode ser aplicada na sua totalidade, devendo-se adotar a teoria interna. Na hipótese de se entender que os direitos fundamentais são princípios, resulta claro que é possível a restrição, pela aplicação da teoria da ponderação dos princípios, guiada pela regra da proporcionalidade e razoabilidade, razão pela qual se deve adotar a teoria externa.³⁰

Verifica-se ainda, que atividade interpretativa para a fundamentação de uma restrição ou limitação de direitos fundamentais, possui uma grande complexidade, pois as causas que levam cada agente público a utilizarem estes institutos são muitas vezes imbuídos de subjetividade aplicacional, ou seja, baseiam-se em elementos extrajurídicos, caracterizada por percepções políticas, ideologias, porém o fato é que a interpretação e posterior aplicação de instrumentos restritivos, segundo Tabarelli e Galia (2021) possuem:

Inúmeros interesses a serem atendidos, compreensões divergentes, prioridades distintas dos mais diversos intérpretes. De qualquer modo, frise-se que o vetor maior para a interpretação constitucional que envolva direitos fundamentais deve ser, de modo imperativo, o resultado que produza as menores limitações ou restrições de forma a prestigiar, o quanto possível, sua maior eficácia possível.³¹

Isto posto, com a vigência da Constituição Federal desde o ano de 1988, houve poucos momentos, para não dizer nenhum, nas mais de três décadas de vigência, em que foi colocado o dilema da restrição e limites de direitos e fundamentais para assegurar o pleno gozo

²⁷ NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. RESTRIÇÕES AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, n.2, p.153-166, jul-dez/2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-Hum-Fund_v.16_n.02.08.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

²⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. tradução de Luís Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 277.

²⁹ NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. *op, cit.* Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-Hum-Fund_v.16_n.02.08.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ TABARELLI, Liane; GALIA, Rodrigo Wasem. REPENSANDO O ENSINO JURÍDICO A PARTIR DA PANDEMIA (COVID-19) E AS NOVAS TECNOLOGIAS PARA A EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA. **Revista Científica Disruptiva**, ano JAN-JUN / 2021, v. III, n. 1, p. 65-80, 26 jun. 2021. Disponível em: <http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/view/99/62> Acesso em: 17 nov. 2021.

de outros direitos também de suma importância como por exemplo: o do direito social a saúde, conforme preconiza o artigo 196 em seu caput: “é direito de todos e dever do Estado [...]”, e o direito à vida previsto no artigo 5º da Carta Magna, pois para lidar com algum cenário que viesse de encontro a direitos e garantias expressamente assegurados pela Carta Magna, seria necessário uma determinada conjuntura de altíssima complexidade, para que colocasse estes direitos em rota de colisão, e que simultaneamente um deles, mesmo que temporariamente, alçado a um patamar mais importante, caracterizando, dessa forma, uma supressão de tamanha magnitude para o indivíduo e sociedade como um todo que, de certo modo seria inimaginável cogitar sobrevir uma situação, dotada de uma singularidade como a descrita.

4.2 A PANDEMIA DE COVID-19 E A COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Pois bem, no fim do ano de 2019, o mundo presenciava na cidade de Wuhan, na China, o anúncio dos primeiros casos de pneumonia de origem desconhecida, posteriormente revelou-se que se tratava do vírus SARS-CoV-2 agente etiológico da COVID-19³², uma doença respiratória altamente infecciosa, que se alastrou rapidamente pelo mundo, sendo alçada ao patamar de uma pandemia no dia 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde.³³ O Brasil, por sua vez, havia confirmado o primeiro caso em território nacional no mês anterior, mais precisamente no dia 26 de fevereiro.³⁴

Em virtude disto, a pandemia de COVID-19 ocasionou a inclusão do Brasil no que a doutrina denomina de Sistema Constitucional das Crises, que foi devidamente recepcionada pela Constituição da República em diversas de suas passagens, especificamente, no que se caracteriza como estado de calamidade pública.³⁵

Como aponta Marcella Vieira de Queiroz Carneiro:

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

³² BRASIL. Ministério da Saúde. **Como ocorreram as primeiras infecções humanas pelo novo coronavírus?**. Brasília, 7 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/perguntas-e-respostas/covid-19/como-ocorreram-as-primeiras-infeccoes>. Acesso em: 30 out. 2021.

³³ BRASIL. Ministério da Saúde. Ascom SE/UNA-SUS. **Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus**: Mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 29 out. 2021.

³⁴ BRASIL. Ministério da Saúde. Ascom SE/UNA-SUS. **Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença**: Ministério da Saúde confirmou o primeiro caso de coronavírus em São Paulo. O homem de 61 anos deu entrada no Hospital Israelita Albert Einstein, com histórico de viagem para Itália. Brasília, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: 29 out. 2021.

³⁵ GARCIA, Eduarda Barbosa Facchini; VILLELA, Gabriella Rocha; PEREIRA, Luana Esteves Figueira; MACHADO, Thaiane de Souza. COVID 19 E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES: restrições a direitos fundamentais?. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**, v. 13, n. 1, p. 138- 159, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.jornaleletronicofivj.com.br/jefvj/article/download/787/757/>. Acesso em: 26 out. 2021.

excepcionalidade, a temporalidade, a proporcionalidade/necessidade e a observância estrita à Constituição.³⁶

Com a expansão desenfreada do vírus, dado a sua alta transmissibilidade, fazia-se necessário, principalmente, naquele momento, restrições de atividades relacionadas a circulação e reunião de pessoas e grupos, ou seja, era imprescindível a realização do isolamento social, medidas que configuraram um dilema constitucional entre os direitos essenciais e fundamentais insculpidos na Constituição Federal de 1988 para salvaguardar o direito social a saúde e principalmente o mais relevante bem jurídico tutelado no ordenamento legal brasileiro, acentuado em contextos pandêmicos: o direito fundamental à vida.

Desse modo, todas essas observações, recaem para um impasse, de difícil resolução, neste contexto ímpar da história, o da colisão entre normas constitucionais fundamentais, mais uma vez ressaltando o caráter de singularidade imposto pela pandemia, pois, mesmo sendo *a priori*, uma crise na saúde pública, os seus reflexos e peculiaridades foram igualmente sentidos no campo jurídico-constitucional através da colisão dos direitos jusfundamentais insculpidos na Constituição.

Conforme Luís Roberto Barroso, o entrelaçamento entre direitos fundamentais é de três tipos: colisão entre princípios, colisão entre direitos fundamentais e colisão entre direitos fundamentais e outros valores e interesses constitucionais.³⁷

A esse respeito, o cenário pandêmico do coronavírus, justamente por se enquadrar no item da colisão entre direitos fundamentais, conforme o ensinamento de Sampaio, diz-se que se trata de uma “colisão em sentido amplo”, uma vez que as antinomias apresentadas entre direito de reunião, locomoção, atividade econômica versus o direito a saúde, e a vida, pois além de serem normas constitucionais de suma relevância, conceitualmente, os seus núcleos de proteção são garantidoras de interesse ou bem coletivo.³⁸

Em ato contínuo, as colisões envolvendo direitos e garantias fundamentais geram consequentemente um poder decisório daquele determinado governante que está com a responsabilidade de limitação, devendo este, escolher quais direitos e garantias devem ser suprimidos em prol daqueles que numa situação de pandemia devem ser devidamente garantidos numa lógica de hierarquização temporária de primazia de proteção.

Sobre isso, Carneiro elucida:

Na vigência do Sistema Constitucional de Crises, os governantes se viram na necessidade de realizarem um juízo de ponderação entre o direito fundamental à saúde em detrimento de uma série de outros, a saber: liberdade de locomoção, propriedade privada, busca do pleno emprego, livre iniciativa, desencadeando conflitos de opiniões entre os brasileiros sobre a efetividade e o acerto de tais providências.³⁹

³⁶ CARNEIRO, MARCELLA VIEIRA DE QUEIROZ. **O sistema constitucional de crises, a Covid-19 e a autolimitação de direitos fundamentais pelos brasileiros**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 out 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54758/o-sistema-constitucional-de-criises-a-covid-19-e-a-autolimitao-de-direitos-fundamentais-pelos-brasileiros>. Acesso em: 26 out 2021.

³⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Constituição do Novo Modelo**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 373.

³⁸ SAMPAIO, *op. cit.* p. 711.

³⁹ CARNEIRO, *op. cit.* Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54758/o-sistema-constitucional-de-criises-a-covid-19-e-a-autolimitao-de-direitos-fundamentais-pelos-brasileiros>. Acesso em: 26 out 2021.

Por isso, valendo-se da interpretação sistemática da Constituição, indubitavelmente, o direito à vida, além do direito à saúde (supracitado), por comportar diversos outros direitos dentro do seu conteúdo, ocupa o lugar de distinção na hierarquia constitucional brasileiro. Pois, como bem realça José Afonso da Silva, de nada adiantaria a Constituição assegurar outros direitos fundamentais, como a igualdade a intimidade, a liberdade, o bem-estar, se não erigisse a vida humana num desses direitos.⁴⁰

Nesse momento, é importante conceituar os direitos fundamentais, e reconhecer a dimensão valorativa desses preceitos para todos os indivíduos que vivem sob a égide de uma Constituição eminentemente democrática. À vista disso, o mais distinto e difundido conceito acerca da personalização e positivação dos direitos fundamentais é formulado por Ingo Wolfgang Sarlet:

Direitos fundamentais são, portanto, todas aquelas proposições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo).⁴¹

Diante desse cenário caótico no campo sanitário resultante da pandemia do novo Coronavírus, que resultou em uma crise sem precedentes na saúde pública, afetando consequentemente toda a sociedade, no que diz respeito, principalmente, ao aspecto humanitário, adversidades estas, extremamente profundas que foram vivenciadas pela humanidade, a última vez, há pelo menos mais de 100 anos atrás, com a pandemia da gripe espanhola, vitimando segundo estudos, cerca de 17,4 milhões da população mundial à época.⁴²

Em relação a pandemia de COVID-19, os governos a níveis federais e, principalmente estaduais e municipais com governadores e prefeitos respectivamente, necessitaram, de forma emergencial, providenciar medidas restritivas no âmbito dos direitos fundamentais por meio de medidas consideradas não farmacológicas, caracterizadas pela implementação de restrições por parte dos governos dos entes federativos, de isolamento social, quarentena, lockdown, e da atividade econômica.

Outrossim, naquele momento, tinha-se um ponto de inflexão, pela falta expertise dos gestores públicos no trato de questões profundamente delicadas como esta, por consequência as primeiras tentativas de combate no começo da pandemia foram pouco estudadas e premeditadas, visto que, através de decretos editados pelo Ministério da Saúde com aval do Presidente da República, a União capturava para si todos os poderes de polícia sanitária do país, ou seja, o Governo Federal estaria usurpando a sua competência, não concedendo espaço de atuação, através da autonomia constitucional que detêm os governos estaduais e municipais.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**: até a Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019. 43^a. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 200.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 70.

⁴² SPREEUWENBERG, Peter; KRONEMAN, Madelon; PAGET, John. Reassessing the Global Mortality Burden of the 1918 Influenza Pandemic. **American Journal of Epidemiology**, v. 187, ed. 12, p. 2561–2567, 7 set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/aje/kwy191>. Acesso em: 30 out. 2021.

5. PRODUÇÃO LEGISLATIVA PARA O ENFRENTAMENTO A PANDEMIA E O POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADI 6341

A primeira medida legislativa adotada pelo Brasil no que diz respeito ao combate a pandemia de coronavírus, foi a edição da lei ordinária nº 13.979/20⁴³, versando sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Esta lei foi um marco no processo legislativo brasileiro, pois trouxe normas restritivas de direitos fundamentais, como isolamento, quarentena, limitação da atividade econômica, além de determinação de realização compulsória de exames médicos e de vacinas, restrição à locomoção internacional, interestadual e intermunicipal, requisição de bens, entre outras, assentando, no §1º do seu artigo 1º, que tais determinações objetivavam a proteção da coletividade, e conseqüentemente um marco na discussão política e especialmente no campo jurídico-constitucional sobre o tópico específico da competência de atuação na saúde pública, bem como o poder de regulamentar as atividades essenciais e o uso do poder de polícia para o estabelecimento de decretos restritivos emanados do poder público dos entes federativos.

Com intuito de esclarecer esta situação controversa, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 6341) no Supremo Tribunal Federal (STF) para questionar incisos e parágrafos do artigo 3º da Lei 13.979/20 na redação que lhe deu a Medida Provisória (MP) 926/2020, que dispõe sobre medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus em 2020.

Pois bem, a discussão em torno do mérito da ADI, orbitava na alegação de inconstitucionalidade da Medida Provisória, pois teria tratado de matéria reservada a lei complementar, e especialmente nos incisos e parágrafos artigo 3º da Lei, pois as normas concentrariam na União todos os poderes de polícia sanitária para o exercício dos atos de enfrentamento da pandemia, violando conseqüentemente a competência político-administrativa constitucional concorrente para prestação de serviços, na forma do artigo 23, inciso II de “cuidar da saúde e assistência pública”, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e por sua vez, colidindo com o chamado federalismo cooperativo introduzido pela Carta da República de 1988.

O ex-ministro do STF, Marco Aurélio Mello, foi designado como relator da ADI 6341, sendo assim, foi o primeiro a se manifestar em decisão cautelar, constatando que providências no campo da saúde pública nacional, envolvendo matérias restritivas de direitos e garantias fundamentais, possuem legitimação concorrente entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios, considerando a competência comum concorrential (político-administrativa) do artigo 23, II, da Lei Maior. A decisão foi referendada em plenário, em 15 de abril de 2020, pelo Tribunal, por maioria, conforme extrato de ata disponibilizada pela corte constitucional.

Ademais, a própria legislação especial, responsável por regular o tema da saúde pública do país, a Lei Geral do Sistema Único de Saúde (SUS), de 1990⁴⁴, traz no *caput* do artigo 15, o rol de competências e atribuições comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Com isso, depreende-se que cabe a União editar normas e diretrizes gerais, e como

⁴³ BRASIL, **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

⁴⁴ BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

efeito, incumbe a Estados, Distrito Federal e Municípios a adequação desses procedimentos nas suas peculiaridades regionais.

O ministro Edson Fachin, por ocasião da proferição do seu voto na ADI 6341, elencou 8 premissas a fim de orientar o seu raciocínio na presente Ação Constitucional, das quais, a quinta e a sexta merecem uma atenção especial, pois valendo-se exatamente da Lei 8.080/90 (Lei do SUS), o ministro colocou luz na questão de mérito enfrentado pela ADI.

No que tange a quinta premissa, o magistrado argumenta que a Lei 8.080/90 dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito, por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198⁴⁵ não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles.

Na sexta, o Ministro Edson Fachin ressalta que:

É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. Como se depreende dessa Lei, o exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.⁴⁶

Quando o magistrado cita a municipalização para a prestação do direito social a saúde, é nítido a utilização de umas das derivações do princípio federativo, qual seja: o da descentralização das competências entre as unidades federativas.

Nesta linha, discorre Bernardo Gonçalves Fernandes:

A ideia de Federação está necessariamente correlacionada com a noção de território, como limite espacial do exercício da soberania estatal. Na Federação, encontramos um processo de descentralização política no qual temos a retirada de competências de um centro para transferi-las para novos centros, o que irá gerar não uma unidade central, mas outras entidades parciais, cuja capacidade foi concedida diretamente pela Constituição.⁴⁷

Dessa forma conclui-se, que uma norma que contenha em seu núcleo normativo, matérias que envolvam a saúde pública, torna-se imperioso que esta regra tenha uma vinculação constitucional com o artigo 24, inciso XII, *in fine*, da Constituição, que dispõe sobre as matérias que deliberem acerca de tópicos que compreendam a proteção e defesa da saúde, em que a competência legislativa é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal, isso tudo, ocorre justamente em decorrência do pacto federativo existente no Brasil, possibilitando e assegurando a plena autonomia dos entes federativos através de suas peculiaridades regionais, em face a união federal.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. “Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...]”

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade, **ADI 6341**. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 15/04/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁴⁷ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017. p. 302.

Importante ressaltar que o pacto federativo previsto pela Constituição de 1988 é resultante do princípio federativo, que é conceitualmente exposto por Fernandes: “O princípio federativo é responsável por definir a nossa forma de Estado, qual seja, a Federação, caracterizada pela união indissolúvel de organizações políticas dotadas de autonomia, com fim de criação e manutenção do Estado Federal.”⁴⁸

Em suma, nota-se que a ADI 6341 julgada pelo Supremo, foi categoricamente fundamentada em princípios e artigos dispostos na Carta, ou seja, valendo-se da interpretação literal do texto constitucional, o STF logrou êxito ao dirimir esta ação direta de inconstitucionalidade, de notável importância jurídico-constitucional, pois mesmo acrescido de um cenário delicado de pandemia, não tornou impeditivo o reconhecimento da sintonia direta com o artigo 1^a da Constituição, especialmente com os princípios ali contidos, possibilitando dessa forma, o exercício pleno da autonomia para que os entes federados da República pudessem adotar poderes de polícia sanitária e direcionar esforços para a criação de políticas públicas visando o combate a pandemia de COVID-19 dentro de suas peculiaridades regionais.

5.1 A NOVA DIRETRIZ FIXADA PELO STF: ENTES FEDERATIVOS NÃO NECESSITAM DE AUTORIZAÇÃO DA UNIÃO PARA AGIR EM SITUAÇÕES QUE POSSUAM LEGITIMAÇÃO CONCORRENTE

Além da ADI 6341, em que a interpretação conforme a Constituição, o STF consolidou a competência concorrente entre os entes federativos para atuação na mitigação em decorrência da pandemia, além disso, também houve uma segunda ADI ajuizada perante a Suprema Corte, para esclarecimento de uma outra questão, com o mérito discutido, muito semelhante com a primeira, que foi exatamente a ADI 6343, peticionada pelo partido Rede Sustentabilidade (REDE).

No bojo da ADI 6343, o partido contestou determinações constante no parágrafo 1º do mesmo artigo 3º da Lei nº 13.979/20, sob o argumento de que a Constituição asseguraria a autonomia para Estados e Municípios, ou seja, no âmbito de suas competências e em seus territórios, os entes podem adotar medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia, sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde para decretação de isolamento, quarentena ou outras providências, ou seja, em outros termos, significa que a adoção de medidas normativas nas suas respectivas particularidades é plenamente assegurado pela Constituição, sendo assim, é dispensado a obrigatoriedade de aviso prévio a órgãos federais para adoção de providências restritivas no âmbito de enfrentamento da pandemia de COVID-19.

Em 06/05/2020, no referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343, o STF por maioria,

[...] concedeu parcialmente a cautelar para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito

⁴⁸ *Ibidem*.

da competência constitucional de cada ente federativo, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes [...] ⁴⁹

Importante mencionar, que ambos os casos, tiveram *a priori*, como contexto, a inércia da União na proposição e efetivação de medidas, e políticas públicas, na área da saúde pública diante do estado de calamidade pública decorrente da pandemia, conseqüentemente deixando de exercer a sua competência, tanto no aspecto finalístico da prestação de serviços, quanto no âmbito legislativo, em centralizar e direcionar o combate da pandemia, através do setor governamental legalmente responsável, o Ministério da Saúde, motivos pelas quais, especialmente os partidos políticos, que possuem a legitimidade de representarem a sociedade civil, impetraram as respectivas Ações Diretas de Inconstitucionalidade apresentadas neste artigo.

Segundo o entendimento de Ana Paula de Barcellos, os julgamentos realizados pelo plenário do STF das ADIs 6341 e 6343, traça uma tendência da Suprema Corte em uniformizar uma jurisprudência, no sentido de que é dispensado no âmbito das competências comuns do art. 23, e nas competências concorrentes do art. 24, o aviso prévio a entidades ou órgãos federais para a execução e implementação de medidas que envolvam matéria de direitos fundamentais nas respectivas peculiaridades de cada um dos entes federativos da Republica. ⁵⁰

Segundo Barcellos:

Parece razoável concluir desses dois julgamentos levados a cabo pelo Plenário do STF, no âmbito das ADIs 6341 e 6343, que a Corte de fato entende que tal diretriz deve orientar a interpretação das competências comuns do art. 23, e talvez também das competências concorrentes do art. 24, como se verá. Parece razoável assumir também que essa nova diretriz será universalizada pela jurisprudência do STF, isto é: ela corresponde ao entendimento do STF na matéria e deve ser aplicada na interpretação das competências comuns como um todo. ⁵¹

Outrossim, é nítido que as competências envolvendo União, Estados, e DF são muito claras em relação ao seu escopo de atuação nas questões de competências concorrentes e legislativas, porem no que diz respeito ao município, a situação fica mais indefinida, pois os Municípios embora partilhando das competências político-administrativas do art. 23, não foram expressamente incluídos na partilha legislativa do art. 24, cabendo-lhes suplementar a legislação dos demais entes (art. 30, II, da CF) e legislar sobre interesse local (art. 30, I, da CF).

Neste tópico, é oportuno ressaltar que o STF em ambas as decisões, referentes as ADI's 6341 e 6343, decidiu que as competências político-administrativas contidas no art. 23 da Constituição, podem ser exercidas autonomamente, ou seja, sem qualquer interferência da União. Porém a questão fica mais controvertida quando se trata das competências legislativas de que trata o art. 24.

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade, **ADI 6343**. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 06/05/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁵⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e Federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n.42, p.166-181, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁵¹ *Ibidem*.

O artigo 24 da Carta de 1988, elenca União, Estados e Distrito Federal como entes legitimados para legislar concorrentemente sobre aqueles dezesseis incisos ali contidos, conseqüentemente, com base neste artigo, o Município é excluído deste rol de entes legalmente autorizados para legislar de forma concomitante.

A esse respeito, em harmonia com Ana Paula Barcellos, como que ficaria, numa eventual situação em que um ente que detêm a competência para legislar se omite perante algum assunto? ⁵²

Segundo a autora:

Se a hipótese envolver alguma das competências legislativas concorrentes do art. 24, a eventual omissão legislativa da União sobre o tema poderá ser superada pelos Estados e DF nos termos já regulados pelos parágrafos do dispositivo. Bastará a eles editar normas sobre o tema e, na sequência, implementar os atos e políticas que considerarem próprios com fundamento nessas normas.

Assim, por exemplo, caso a União não houvesse editado norma geral para o enfrentamento da pandemia, os Estados e o DF poderiam editar normas sobre o assunto nos termos do que prevê o art. 24, § 3º: “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”. E, com fundamento em tais normas, praticar os atos necessários.⁵³

Barcellos assinala ainda, na direção de que: “Os Municípios poderiam igualmente praticar atos com fundamento nas normas de seus Estados ou editar sua própria legislação com fundamento em eventual interesse local ou suplementando a norma estadual, para, na sequência, praticar os atos pertinentes.”⁵⁴

Em síntese, neste julgamento envolvendo a ADI 6343, o STF fixou uma jurisprudência, essencialmente fundamentada no princípio constitucional do federalismo cooperativo vigente no Brasil, no sentido de que em se tratando de atuação político-administrativa por parte dos entes federativos, é dispensada a obrigatoriedade de autorização da União ou de iniciativa do ente central para a execução das competências comuns previstas no artigo 23 da Constituição.

Entretanto, no tocante as competências legislativas concorrentes previstas no artigo 24 da Carta Magna, a situação é um pouco mais complexa para os Municípios, pois para eventual omissão legislativa da União sobre o tema poderá ser superada pelos Estados e DF nos termos já regulados pelos parágrafos do dispositivo, porém a tendência que se traça a partir do julgamento desta ADI, é que mesmo os Municípios não sendo mencionados no caput do artigo 24, poderiam numa eventual omissão legislativa atípica e conjunta de União ou de Estados, de assumir a responsabilidade plena para legislar, tomando como exemplo o contexto da pandemia de COVID-19, os municípios poderiam suplementar a legislação dos demais entes, para atender as suas particularidades e interesses locais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante a exposição feita ao decorrer deste artigo, percebe-se a notável valia do instituto do Sistema Constitucional das Crises para o Direito Constitucional, pois em momentos de perturbação social que excepcionalmente, implique numa eventual limitação de direitos e

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

garantias fundamentais, é para ele que os poderes constituídos da República recorrem para que haja a legitimação necessária para a implementação de restrições mais bruscas no campo político-constitucional.

Em 11 de março de 2020, com a COVID-19, sendo caracterizada pela OMS (Organização Mundial de Saúde) como uma pandemia, o rápido desenvolvimento de pesquisas e estudos científicos apontavam que esta doença se apresentava com um poder altíssimo de transmissibilidade e potencialmente geraria um índice elevado de mortalidade no planeta se ações no sentido de restringir atividades, especialmente, direcionadas ao ramo econômico e liberdades individuais de ir e vir, comércio, que naquele período não fossem essenciais a subsistência humana.

Todos esses direitos citados acima, são direitos fundamentais, insculpidos na Constituição Federal de 1988, que possuem natureza principiológica, e por serem princípios comportam restrições no âmbito de seus exercícios. Como todos os direitos, os direitos fundamentais não são absolutos, podendo ser restringidos a depender da situação fática enfrentada por uma nação, como é o caso da pandemia de COVID-19.

Claro que medidas que visem a limitação ou restrição do exercício de determinado direito deve sempre ser necessariamente embasado nos seguintes princípios norteadores do sistema constitucional das crises, quais sejam: excepcionalidade, necessidade, obediência estrita à Constituição e temporalidade. Sendo que o princípio da excepcionalidade leciona que medidas excepcionais no campo constitucional, devem ser tomadas apenas em casos de total desequilíbrio social, justamente para restabelecer a ordem que prevalecia anteriormente. Na mesma linha, tem-se o princípio da necessidade, segundo o qual medidas excepcionais só podem ser tomadas se não existir outro meio menos gravoso para restabelecer a ordem. segundo o princípio da temporalidade, essas medidas devem vigorar apenas enquanto durar o estado de desordem social. A regra é a existência e manutenção do Estado Democrático de Direito; a exceção, medidas restritivas e de caráter temporal.

As atitudes iniciais do governo brasileiro em declarar o estado de calamidade pública e posteriormente com a edição da lei 13.979/20, não foram suficientes na contenção da pandemia, pois foi a partir dos entes federativos através de decretos e medidas legislativas para o cerceamento temporário dos direitos fundamentais que foram determinantes para as salvaguardas dos dois principais bem jurídicos humanos, os direitos a vida e a saúde.

Por outro lado, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6341 e 6343, impetradas respectivamente por PDT e Rede Sustentabilidade perante o Supremo Tribunal Federal, também desempenharam uma função importantíssima no sentido de esclarecer algumas incertezas que pairavam no início da crise da sanitária, acerca principalmente dos poderes de polícia sanitária e repartição de competências para a atuação no combate a Covid-19.

A ADI 6341 foi essencial para deslindar que providências no campo da saúde pública nacional, envolvendo matérias restritivas de direitos e garantias fundamentais, possuem legitimação concorrente entre os Estados, Distrito Federal e os Municípios, considerando a competência comum concorrential (político-administrativa) do artigo 23, II, da Lei Maior. Ou seja, em outras palavras, a Suprema Corte interpretou, constitucionalmente, que os poderes de polícia sanitária para o exercício dos atos de enfrentamento da pandemia, possuem a competência político-administrativa concorrente para prestação de serviços, na forma do artigo 23, inciso II de “cuidar da saúde e assistência pública”, entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e por sua vez, em consonância com o chamado federalismo cooperativo introduzido pela Carta da Republica de 1988.

Já no que diz respeito a ADI 6343, além do STF fixar uma jurisprudência, essencialmente fundamentada no princípio constitucional do federalismo cooperativo vigente no Brasil, no sentido de que em se tratando de atuação político-administrativa por parte dos entes federativos, é dispensado a obrigatoriedade de autorização da União ou de iniciativa do

ente central para a execução das competências comuns previstas no artigo 23 da Constituição, também depreende-se que a maior instância do poder judiciário, encaminha uma diretriz em que mesmo os Municípios não sendo mencionados no caput do artigo 24, poderiam numa eventual omissão legislativa atípica e conjunta de União ou de Estados, de assumir a responsabilidade plena para legislar, tomando como exemplo o contexto da pandemia de COVID-19, com o intuito de suplementar a legislação dos demais entes e atender as suas particularidades e interesses locais.

Em suma, é possível constatar que a pandemia do novo coronavírus acarretou a inserção do Brasil no que é denominado pela doutrina Sistema Constitucional das Crises. Pois, mesmo a Constituição Federal de 1988, prevendo os institutos do Estado de Defesa e do Estado Sítio, a crise derivada da pandemia revelou-se, em todos os sentidos, totalmente original e atípica e que, por consequência, as medidas tomadas pelos governantes brasileiros, por serem menos gravosas em comparação ao rol daqueles institutos supracitados, se demonstraram o melhor modo para a mitigação dos efeitos da pandemia. Logo, restrições ou suspensões temporárias de direitos fundamentais, através de medidas de isolamento, quarentena, distanciamento social, para salvaguardar o direito social a saúde, e principalmente o mais relevante bem jurídico tutelado no ordenamento legal, e naturalmente realçado em contextos pandêmicos: o direito à vida, são completamente constitucionais, desde que os postulados democráticos, preconizados pela Constituição, sejam plenamente cumpridos.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção: [Homo Sacer, II, I]**. 2ª. ed. São Paulo: BOITEMPO, 2004.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Luís Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Luiz Antônio Freitas de. As medidas legais de controle da COVID-19 (isolamento, quarentena e tratamento de saúde compulsório) e sua proporcionalidade. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 263-295, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/41978/92347>. Acesso em: 30 out. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e Federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.42, p.166-181, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>. Acesso em: 30 out. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Constituição do Novo Modelo**. 7ª. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Lei Orgânica do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ascom SE/UNA-SUS. **Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença**: Ministério da Saúde confirmou o primeiro caso de coronavírus em São Paulo. O homem de 61 anos deu entrada no Hospital Israelita Albert Einstein, com histórico de viagem para Itália. Brasília, 27 fev. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Ascom SE/UNA-SUS. **Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus**: Mudança de classificação obriga países a tomarem atitudes preventivas. Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Como ocorreram as primeiras infecções humanas pelo novo coronavírus?**. Brasília, 7 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/perguntas-e-respostas/covid-19/como-ocorreram-as-primeiras-infeccoes>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade, **ADI 6341**. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 15/04/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade, **ADI 6343**. Plenário. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 06/05/2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 8 nov. 2021.

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

BÜHRING, Marcia Andrea. **Direitos Humanos e Fundamentais**: Para além da Dignidade da Pessoa Humana. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2014. Disponível em: <https://3c290742->

53df-4d6f-b12f-6b135a606bc7.filesusr.com/ugd/48d206_ad211f84b81b4b3eaaca9a2bb6cb571c.pdf
Acesso em: 9 nov. 2021.

CARNEIRO, MARCELLA VIEIRA DE QUEIROZ. **O sistema constitucional de crises, a Covid-19 e a autolimitação de direitos fundamentais pelos brasileiros.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 out 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54758/o-sistema-constitucional-de-criises-a-covid-19-e-a-autolimitao-de-direitos-fundamentais-pelos-brasileiros>. Acesso em: 26 out 2021.

CONSTITUIÇÃO DO IMPÉRIO ALEMÃO. **Constituição do Reich alemão de 11 de agosto de 1919 (Constituição de Weimar).** artigo 48, §2º. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/download/20436/18867/>. Acesso em: 17 out. 2021.

CRUZ, Vítor. **Constituição anotada para concursos.** 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Ferreira, 2017.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODVIM, 2017.

GARCIA, Eduarda Barbosa Facchini; VILLELA, Gabriella Rocha; PEREIRA, Luana Esteves Figueira; MACHADO, Thaiane de Souza. COVID 19 E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES: restrições a direitos fundamentais?. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**, v. 13, n. 1, p. 138- 159, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.jornaleletronicofivj.com.br/jefvj/article/download/787/757/>. Acesso em: 26 out. 2021.

LAVIÉ, Humberto Quiroga. **Lecciones de Derecho Constitucional.** Buenos Aires: Depalma, 1995.

MIRANDA, Jorge. **Curso de direito constitucional.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1991

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 33ª. ed. rev. e atual. até a EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Atlas, 2017.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. RESTRIÇÕES AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, n.2, p.153-166, jul-dez/2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Dir-Hum-Fund_v.16_n.02.08.pdf . Acesso em: 23 nov. 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva. **Sistema Constitucional das crises: os direitos fundamentais face a situações extremas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo: até a Emenda Constitucional n. 105, de 12.12.2019**. 43^a. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

SPREEUWENBERG, Peter; KRONEMAN, Madelon; PAGET, John. Reassessing the Global Mortality Burden of the 1918 Influenza Pandemic. **American Journal of Epidemiology**, v. 187, ed. 12, p. 2561–2567, 7 set. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/aje/kwy191>. Acesso em: 30 out. 2021.

TABARELLI, Liane; GALIA, Rodrigo Wasem. REPENSANDO O ENSINO JURÍDICO A PARTIR DA PANDEMIA (COVID-19) E AS NOVAS TECNOLOGIAS PARA A EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA. **Revista Científica Disruptiva**, ano JAN-JUN / 2021, v. III, n. 1, p. 65-80, 26 jun. 2021. Disponível em: <http://revista.cers.com.br/ojs/index.php/revista/article/view/99/62>. Acesso em: 17 nov. 2021.

ZAMPIER, Bruno; GONÇALVES, Bernardo. **Direito Constitucional em tempos de coronavírus**. Supremo Concursos: Conteúdo Jurídico, 3 abr. 2020. Disponível em: <https://blog.supremotv.com.br/direito-constitucional-em-tempos-de-coronavirus/>. Acesso em: 30 set. 2021.



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br