



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

MARCELLA VILLELA PELLEGRINI

**CORONAVÍRUS: ATUAÇÃO POSITIVA DO ESTADO PARA GARANTIA DA
SAÚDE DIANTE DAS RESTRIÇÕES ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS**

**Brasília
2020**

MARCELLA VILLELA PELLEGRINI

**CORONAVÍRUS: ATUAÇÃO POSITIVA DO ESTADO PARA GARANTIA DA
SAÚDE DIANTE DAS RESTRIÇÕES ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS**

Monografia apresentada para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: MsC. Edgard Leite

**Brasília
2020**

MARCELLA VILLELA PELLEGRINI

**CORONAVÍRUS: ATUAÇÃO POSITIVA DO ESTADO PARA GARANTIA DA
SAÚDE DIANTE DAS RESTRIÇÕES ÀS LIBERDADES INDIVIDUAIS**

Monografia apresentada para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Edgard Leite

BRASÍLIA, de de 2020.

BANCA AVALIADORA

Professor Edgard Leite (Orientador)

Professor(a) Avaliador(a)

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer à minha família, Mayrluce, Carlos Henrique e Bruna. Em especial à minha mãe, por todo apoio nas minhas tentativas de conhecer as mais variadas áreas que o mundo jurídico pode oferecer.

Ao meu namorado, Gabriel, pelo suporte e incentivo constantes nesses anos de muito estudo e dedicação. Obrigada por ter acreditado em mim e por sempre me motivar a ir atrás dos meus sonhos, independentemente de quais eles sejam.

Agradeço ao meu professor orientador, Edgard Leite, por todos os ensinamentos e por ter me aproximado ainda mais do Direito Constitucional.

A todos os meus amigos de curso e de vida, Isabella, Rafaela, Carolina, Tannise, Filipe, Natália, Maria Luiza, João Marcos e Daniel, que foram verdadeiros parceiros nessa trajetória tão importante, dividindo comigo momentos únicos durante a graduação. Vocês tornaram essa fase muito mais leve e proveitosa.

Por fim, gostaria de agradecer a todos os professores do UniCEUB que contribuíram para o meu processo de formação acadêmica. Todos os ensinamentos serão eternamente lembrados com muito carinho.

RESUMO

O presente projeto visa analisar o cenário atual gerado pelo novo coronavírus, bem como todas as implicações decorrentes das medidas adotadas para o enfrentamento da pandemia. Estuda a evolução do vírus pelo mundo, desde o primeiro caso notificado até os dias de hoje. Ainda, identifica os tipos de isolamento adotados em determinados lugares, verificando a eficácia de cada um deles. Faz um paralelo entre a ação Estatal na garantia da saúde à população e as violações às liberdades individuais, como forma de evitar a disseminação do vírus. Compreende a história dos direitos fundamentais, bem como os princípios constitucionais que colidem no caso concreto (direito de ir e vir X direito à saúde). Entende o papel do federalismo no reconhecimento da autonomia dos entes da federação. Por fim, aborda as decisões que legitimam a restrição ao direito de ir e vir em prol da garantia da saúde e as decisões que reconhecem a competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proferir normas no enfrentamento do coronavírus.

Palavras-chave: Coronavírus. Saúde. Prestação estatal. Restrições às liberdades individuais. Liberdade de locomoção. Direitos fundamentais. Direitos individuais. Direitos sociais. Competência.

ABSTRACT

The present project aims to analyze the current scenario generated by the new coronavirus, as well as the implications arising from the measures adopted to face the pandemic. Studies the evolution and spread of the virus around the world, from the first case reported to the present day. It also identifies the types of isolation adopted in certain places, checking the effectiveness of each one. It compares State actions in guaranteeing health to the population and violations of individual freedoms as a way to prevent the spread of the virus. It studies the evolution of fundamental rights, as well as the constitutional principles that clash in the specific case. Understands the role of federalism in recognizing the autonomy of the federation's entities. It also comprehends the decisions that legitimize the restriction of the right to come and go in order to guarantee health. Last but not least, it identifies the decisions that recognize the competing competence of the Union, the states, the Federal District and the Municipalities to face the coronavirus crisis.

Keywords: Coronavirus. Health. State benefit. Restrictions on individual freedoms. Freedom of movement. Fundamental rights. Individual rights. Social rights. Competence.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS - 3 GERAÇÕES	10
1.1 Primeira Geração	13
1.2 Segunda Geração	14
1.3 Terceira Geração	16
2 O NOVO CORONAVÍRUS E AS PROPORÇÕES ATINGIDAS EM NÍVEL GLOBAL	18
2.1 Direito à saúde X liberdade de locomoção - art. 5º, XV, CF	20
2.2 Comparação entre a efetividade do isolamento parcial e total	25
3 CHOQUE ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS - COMO SOLUCIONAR?	32
3.1 Princípio da proporcionalidade	33
3.2 Dignidade da pessoa humana como fundamento da República	36
3.3 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado	38
4 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES DA FEDERAÇÃO.....	40
4.1 Federalismo	40
4.2 Competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	43
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS	49

INTRODUÇÃO

O coronavírus, certamente, foi a causa das maiores mudanças sociais observadas nos últimos tempos, tendo em vista as proporções atingidas, além da forma como refletiu na vida das pessoas em diferentes países e continentes.

A pandemia fez repensar o modo de se viver, a forma de se relacionar com os outros e os valores elencados como mais importantes. Era inimaginável pensar que a variação de um vírus já existente fosse ser tão letal (e contagiosa) em um curto período de tempo.

O novo coronavírus, ou COVID-19, como ficou conhecido, já causou inúmeras mortes no mundo todo. Quando se trata do Brasil, no dia 09 de outubro de 2020, o vírus já tirou a vida de mais de 148 mil pessoas. Nesse estudo, será possível observar o número de casos acumulados de coronavírus desde a primeira notificação, bem como o número de óbitos até então. (BRASIL, 2020d).

Com base nesses números (crescimento de casos e de óbitos em um curto período de tempo), e considerando o contexto gerado pela pandemia, diversas medidas de enfrentamento foram tomadas por quem detém o poder decisório no país: os deputados, os senadores, o chefe do Executivo (em âmbito federal e local), bem como os representantes do Judiciário.

Nesse momento, os três poderes dialogam (ou tentam dialogar) em prol da superação do coronavírus no país. Para tanto, foi necessário fazer algumas restrições a liberdades individuais, como o direito de ir e vir, de modo a garantir a saúde de forma ampla e irrestrita.

Diversas medidas de enfrentamento foram discutidas e adotadas para superar a pandemia no Brasil, seja em aspectos sanitários como também em aspectos econômicos. O Poder Legislativo, por exemplo, aprovou algumas medidas essenciais na pandemia, como o uso obrigatório de máscaras em âmbito federal, o orçamento de guerra (que compreende um orçamento destinado somente para ações relacionadas ao coronavírus), o auxílio emergencial, as Medidas Provisórias que alteraram as regras trabalhistas - visando a manutenção do emprego, dentre outras.

Assim, este estudo tem como foco analisar a legitimidade das restrições à liberdade de locomoção em face da garantia da saúde, bem como a competência de cada representante do Estado para emitir normas a fim de regulamentar as medidas de enfrentamento necessárias.

Para fazer esta análise, é imprescindível entender acerca dos direitos fundamentais e suas três dimensões, as quais constituem um processo evolutivo de acumulação e buscam a efetivação concreta destes direitos para todos os indivíduos inseridos em sociedade.

O objeto deste estudo é identificar como o choque entre direitos fundamentais (direito de ir e vir X direito à saúde) deve ser solucionado no caso concreto. Por se tratarem de direitos que estão na mesma hierarquia - positivados na Constituição Federal, deve ser feita a ponderação dos direitos, tendo como base a garantia da dignidade da pessoa humana.

Para compreender objetivamente qual desses direitos deve prevalecer levando em conta a pandemia do coronavírus, serão analisados os diferentes tipos de isolamento social adotados não só no Brasil, mas em outros países de diferentes partes do mundo. Segundo os estudos já realizados, é possível observar que o isolamento prolongado altera substancialmente a curva do vírus, fazendo com que minimize as chances de superlotação dos leitos de hospitais - e, conseqüentemente, assegure o acesso à saúde ao maior número de pessoas (em razão da desaceleração do crescimento da curva).

Em seguida, serão trabalhados os princípios utilizados para solucionar o choque entre direitos fundamentais, como o princípio da proporcionalidade e a técnica da ponderação – que relaciona as normas que colidem entre si, verificando qual deve prevalecer no caso concreto; o princípio da dignidade da pessoa humana – buscando garantir uma condição mínima aos indivíduos; e o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado – que tem como objetivo efetivar direitos para o maior número de pessoas, em detrimento do interesse isolado de um indivíduo.

Ao analisar a dignidade da pessoa humana, que constitui um dos fundamentos da República, poder-se-á perceber a sua essencialidade para a efetivação dos direitos tanto no plano individual como na ordem coletiva. Este princípio, apesar de sua abstração, é fundamento para a solução de diversos casos em que há o choque entre direitos fundamentais e a colisão entre princípios constitucionais.

Dessa forma, o presente projeto busca defender a legitimidade das restrições à liberdade de locomoção em tempos de coronavírus, visando a garantia da saúde a todos os indivíduos e a diminuição de chances de superlotação do sistema de saúde.

1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS - 3 GERAÇÕES

Os direitos fundamentais compreendem o reconhecimento de aspectos essenciais na ordem material, como valores, reivindicações e bens jurídicos, que fazem parte da ação humana. Ainda, são reconhecidos na ordem formal, com base no direito constitucional positivo, que destaca os direitos fundamentais constitucionais. (SARLET, 2001).

Os “direitos” se distinguem das “garantias” ao passo que os direitos fundamentais são aqueles elencados na norma constitucional, representando bens e vantagens aos indivíduos de uma sociedade. Já as garantias fundamentais representam a forma de assegurar o exercício dos direitos, bem como repará-los, caso sejam violados. Segundo Luis Roberto Barroso,

Direito é a possibilidade de exercer poderes ou de exigir condutas. Garantias são instituições, condições materiais ou procedimentos colocados à disposição dos titulares de direitos para promovê-los ou resguardá-los. (BARROSO, 2015, p. 211).

Assim, os direitos fundamentais possuem características específicas que concretizam sua importância no ordenamento jurídico, sejam elas: inalienabilidade - por serem direitos inegociáveis e intransferíveis; imprescritibilidade - não deixam de ser exigidos, ainda que não utilizados; irrenunciabilidade - nenhum indivíduo pode abrir mão desses direitos; universalidade - devem ser reconhecidos na ordem global; e por último, mas não menos importante, a **limitabilidade** - os direitos fundamentais não são absolutos, podendo ser limitados diante da colisão de direitos fundamentais. Esta última característica é justamente o que fundamenta a posição adotada pelo presente estudo.

Assim, existem três polos interligados que pressupõem a existência dos direitos fundamentais, quais sejam:

a) o Estado, que é essencial para a proclamação prática desses direitos, agindo “por meio da Administração Pública, dos tribunais, da polícia, das forças armadas e também dos aparelhos de educação e propaganda política”; (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 10-11). Segundo os autores, o Estado ao qual se referem é o Estado moderno, que se trata do “Estado Leviatã teoricamente desenvolvido e político-filosoficamente fundamentado na obra de Thomas Hobbes” (HOBBS, 2000 *apud* DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 10-11);

b) o indivíduo, não mais considerado como parte subordinada de uma coletividade (ideia predominante no passado), mas sim como sujeito de direito, independente e autônomo, possuidor de direitos individuais; (DIMOULIS; MARTINS, 2014); e

c) um texto normativo que regule a relação entre Estado e indivíduos, que é exercido

pela Constituição, no sentido formal, que declara e garante determinados direitos fundamentais, permitindo ao indivíduo conhecer sua esfera de atuação livre de interferências estatais e, ao mesmo tempo, vincular o Estado a determinadas regras que impeçam cerceamentos injustificados das esferas garantidas da liberdade individual. O texto deve ter validade em todo o território nacional e encerrar supremacia, isto é, força vinculante superior àquela das demais normas jurídicas. (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 12).

Para discutir a atuação do Estado brasileiro em face da situação gerada pelo coronavírus, é importante demonstrar como se deu a evolução histórica dos direitos fundamentais até os dias de hoje.

Essa evolução compreende 3 dimensões de direitos, as quais constituem um processo de acumulação, e não de sobreposição. Nesse sentido, todas as gerações possuem importância equivalente na garantia dos direitos fundamentais como um todo.

Segundo Norberto Bobbio, esse processo de surgimento dos direitos fundamentais se deu pois “[...] os direitos não nascem todos de uma vez. Nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando há o aumento do poder do homem sobre o homem [...] ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências”. (BOBBIO, s.d *apud* VIEIRA JÚNIOR, 2015, p. 78).

Para analisar a trajetória de consolidação dos direitos fundamentais, é essencial partir da elaboração da Magna Carta, firmada no fim do século XIII, no ano de 1215, na Inglaterra da Idade Média, a qual simbolizava um pacto entre o Rei João Sem Terra e os bispos e barões ingleses. (SARLET, 2018).

Apesar de esse documento ter sido feito sobretudo para os nobres ingleses, ele tratava de “alguns direitos e liberdades civis clássicos, tais como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a garantia da propriedade”. Ainda, vale lembrar do papel da Reforma Protestante no reconhecimento da liberdade religiosa e de culto na Europa. (SARLET, 2018, p. 327).

O próximo passo nesse contexto de reconhecimento dos direitos fundamentais se deu nos séculos XVII e XVIII, com as Declarações de Direitos da Inglaterra, que reconheceram direitos e liberdades - como a proibição de prisões arbitrárias, o princípio da legalidade penal, o *habeas corpus*, o direito de petição, além de iniciar o debate acerca da liberdade de expressão. (SARLET, 2018, p. 327).

Essas declarações foram essenciais para a garantia da efetividade dos direitos fundamentais, abordando em seus textos “ideias políticas dos filósofos iluministas precedentes, como John Locke, e contemporâneos, como Voltaire, Diderot, Montesquieu, Rousseau e Benjamin Franklin, por exemplo”, buscando garantir liberdades essencialmente individuais. (VIERIA JÚNIOR, 2015, p. 75).

Dentre esses documentos encontra-se a Petição de Direitos, de 1628 (*Petition of Rights*), o Ato de *Habeas Corpus*, de 1679 (*Habeas Corpus Act*), a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), em 1689, resultante da Revolução Gloriosa de 1688. (SARLET, 2018, p. 328).

Ainda, as Declarações Inglesas do século XVIII simbolizaram uma ampla extensão da titularidade dos direitos ali reconhecidos, quando comparadas aos documentos editados no século XIII. Além da expansão da titularidade, houve um reconhecimento de mais direitos e liberdades.

Na França, por sua vez, foi redigida a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, “fruto da revolução que provocou a derrocada do Antigo Regime e a instauração da ordem liberal-burguesa na França” (SARLET, 2018, p. 329). Esse documento reconheceu direitos como a igualdade, a propriedade, a liberdade de religião e de pensamento, entre outros tidos como fundamentais. (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

A Suprema Corte dos Estados Unidos, entretanto, ao decidir o caso *Marbury X Madison*, em 1803, entendeu que o legislador é subordinado ao texto da Constituição Federal, a qual é superior a todos os dispositivos legais. Assim, cabe aos juízes norte-americanos garantir a supremacia da Constituição, bem como os direitos fundamentais presentes no texto constitucional.

Mais a frente, no século XIX, o constitucionalismo alemão adotou como entendimento a seguinte máxima: “não haverá intervenção na liberdade e propriedade sem lei (que a legitime). Por isso que se diz que os direitos fundamentais eram então sinônimo de ‘reserva da Lei’”. (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

Dessa forma, apesar das diferenças existentes entre esses sistemas constitucionais, todos contribuíram para a elaboração de declarações de direitos fundamentais, as quais passaram a ser reconhecidas e respeitadas pelos tribunais, pelo legislador e pela própria Administração Pública como fundamento da ordem constitucional. (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

Ao se tratar da evolução histórica dos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, é evidente que estes foram positivados desde 1824, com a Constituição do Império. Os direitos ali positivados se inspiraram naqueles elencados na Constituição francesa e norte-americana. Porém, a concretização desses direitos ficou condicionada ao surgimento do Poder Moderador, o qual conferia poderes constitucionalmente ilimitados ao imperador. (DIMOULIS; MARTINS, 2014).

Em 1891, a Constituição Republicana não só elencou esses direitos fundamentais, como ampliou o reconhecimento destes no texto constitucional, inserindo, por exemplo, os direitos de reunião, de associação e de garantias penais como o *habeas corpus*. (DIMOULIS; MARTINS, 2014). Esses direitos, entretanto, também foram encontrados nas Constituições Brasileiras de 1934, 1937, 1946 e 1967/1969.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, por sua vez, “trouxe em seu Título II os direitos e garantias fundamentais, subdividindo-os em cinco capítulos: direitos individuais e coletivos; direitos sociais; nacionalidade; direitos políticos e partidos políticos”. (MORAES, 2018, p. 69).

Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a primeira geração de direitos fundamentais engloba as liberdades públicas; a segunda, traz os direitos sociais; já a terceira, abarca os direitos de solidariedade. (FERREIRA FILHO, 2016).

1.1 Primeira Geração

A primeira geração de direitos compreende as liberdades públicas (ou direitos individuais) e representa o núcleo essencial dos direitos fundamentais. Esses direitos são subjetivos, ou seja, são aqueles reconhecidos aos indivíduos e protegidos pela ordem jurídica. (FERREIRA FILHO, 2016).

Essa dimensão se deu, sobretudo, sob a luz das Declarações do século XVIII, como as Declarações dos Direitos do Homem e do Cidadão, que abarcou os ideais políticos e filosóficos da Revolução Francesa. (VIERIA JÚNIOR, 2015, p. 78).

Assim, essa dimensão refletia um pensamento liberal-burguês, de cunho individualista em face do absolutismo existente àquela época, visando limitar o poder concentrado nas mãos do monarca e consagrar direitos de defesa do indivíduo perante o Estado. (SARLET, 2018).

O titular dos direitos de primeira geração são os seres humanos, uma vez que eles são fundamentais e inerentes a todos. Por sua vez, estes direitos são oponíveis a todos aqueles que não figuram como seus titulares, inclusive e especialmente o Estado, o qual é tido como sujeito passivo, exercendo um duplo papel: o de abstenção - se abstendo de violar o exercício desses direitos; e o de restauração dos direitos violados, juntamente com a punição daqueles responsáveis pela violação. (FERREIRA FILHO, 2016).

Nesse sentido, os direitos da primeira dimensão são tidos como “negativos”, considerando a necessidade de abstenção do Estado - o qual tem o dever de não violar as liberdades individuais.

Essa dimensão se traduz pelo direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade, sobretudo os direitos civis e políticos - como é o caso do direito ao voto. (VIERIA JÚNIOR, 2015, p. 78). Ainda, há o reconhecimento de garantias processuais - como o direito de petição, *habeas corpus*, entre outros. (SARLET, 2018).

1.2 Segunda Geração

A segunda geração de direitos é pautada pelo “impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam”. No entanto, constatou-se que “a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo”, o que gerou a necessidade de um “comportamento ativo do Estado”. (SARLET, 2018, p. 332).

O Estado não tem mais um papel de abstenção para garantir a efetividade dos direitos, mas sim uma intervenção positiva, de forma a realizar “prestações de assistência social, saúde, educação, trabalho, etc”. (SARLET, 2018, p. 333).

Dessa forma, a segunda geração compreende os direitos econômicos e sociais, os quais não excluem e nem negam as liberdades individuais, mas a elas se somam. Esses direitos são subjetivos, devendo ser exigidos do Estado por meio de prestações concretas. (FERREIRA FILHO, 2016).

Diferentemente dos direitos de primeira geração, os direitos buscados pela segunda geração (sejam eles os direitos sociais, econômicos e culturais) pressupõem uma prestação positiva do Estado, com o fim de garantir a justiça social. (VIERIA JÚNIOR, 2015, p. 79).

Essa geração de direitos foi se desenvolvendo no início dos anos 1900, juntamente com a Revolução Mexicana (em 1910), a Constituição Mexicana (em 1917) e a Constituição Alemã (em 1919).

Compreende-se, contudo, o Estado como sendo garantidor dos direitos sociais, quais sejam: educação, cultura, lazer, desporto, turismo, **saúde**, entre outros. Dentro do direito à saúde, entretanto, se configura a prestação de um serviço médico-sanitário-hospitalar, o qual será explorado mais adiante.

Esses direitos sociais compreendem uma certa intervenção estatal, calcada no objetivo de assegurar igualdade material e condições materiais mínimas aos indivíduos, em prol de uma existência digna. (SARLET, 2001).

Além desses direitos fundamentais, a segunda geração também engloba as liberdades sociais,

como por exemplo, as liberdades de sindicalização e o direito de greve, bem como a positivação constitucional de direitos fundamentais do trabalhador, como o direito as férias, o repouso semanal remunerado, a limitação da jornada de trabalho, a garantia de uma remuneração mínima, para citar alguns dos mais representativos. (SARLET, 2009 *apud* VIEIRA JUNIOR, 2015, p. 80).

Assim, trata-se de uma garantia institucional, na qual o Estado confere esses direitos à sociedade por meio da oferta de serviços públicos que possibilitem a sua existência e manutenção. Ainda, essa vinculação do Estado na garantia dos direitos sociais representa um pressuposto para a expansão dos serviços públicos, os quais devem ser acessíveis a toda a população. (FERREIRA FILHO, 2016).

Caso o Estado não estivesse vinculado à prestação dos direitos de segunda dimensão, impulsionaria o surgimento de uma crise dos direitos fundamentais, a qual não se limitaria aos direitos sociais, colocando em risco o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à propriedade, à integridade física, entre outros. (SARLET, 2001).

Vale lembrar que pelo fato de esses direitos exigirem uma atuação positiva do Estado, eles estão dispostos em normas que adotam o princípio da aplicabilidade imediata, o qual está previsto no art. 5º, § 1º da Constituição Federal. Segundo esse princípio, esses direitos não seriam vistos como “meros conselhos”, mas sim com a necessidade concreta de efetivação. (VIERIA JÚNIOR, 2015, p. 81).

Justamente por esse motivo é que se mostra necessária, mais do que em qualquer outro momento, a atuação do Estado, visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais, mesmo quando estes colidem entre si.

1.3 Terceira Geração

Por fim, a terceira geração de direitos é fundada no princípio da solidariedade e da fraternidade. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2016), essa geração compreende o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e ao patrimônio comum da humanidade.

Para Alexandre de Moraes (2018, p. 70), os direitos de terceira geração também englobam os direitos à qualidade de vida, à autodeterminação dos povos e ao progresso. Para Ingo Sarlet (2018), ainda estão abarcados “o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação”.

Essa geração se diferencia das demais em razão da sua titularidade transindividual. Isso quer dizer que o indivíduo não é mais considerado de forma isolada. A proteção, nesse momento, se dá em razão da coletividade, de um grupo de pessoas indeterminadas e indetermináveis. (SARLET, 2018).

Na visão de Ingo Sarlet (2018), esses direitos se desenvolveram, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial, em meio ao desenvolvimento tecnológico e os impactos por ele trazidos na vida em sociedade.

Assim, entende-se que a titularidade transindividual dos direitos de terceira geração se deu, sobretudo, com a globalização - a qual foi impulsionada pelos avanços tecnológicos, exigindo-se, portanto, uma atuação em escala mundial para a sua efetivação.

Ao se analisar a evolução dos direitos fundamentais, perpassando pelas três dimensões de direito, depreende-se que o reconhecimento desses direitos está em constante atualização, uma vez considerados os avanços e retrocessos ao longo dos anos.

No entanto, o que importa é a garantia e a busca pela efetivação constante dos direitos considerados fundamentais. Estes são imprescindíveis para a garantia de uma vida digna, respaldados pelo texto constitucional.

Nesse sentido, dispõe José Joaquim Gomes Canotilho (1999, s.p):

Estarem os direitos na Constituição significa, antes de tudo, que beneficiam de uma tal dimensão de fundamentalidade para a vida comunitária que não podem deixar de ficar consagrados, na sua globalidade, na lei das leis, ou lei suprema (a constituição). Significa, em segundo lugar, que, valendo como direito constitucional superior, os direitos e liberdades obrigam o legislador a respeitá-los e a observar o seu núcleo essencial, sob pena de nulidade das próprias leis.

Ainda, o autor pontua que:

A constitucionalização dos direitos revela a fundamentalidade dos direitos e reafirma a sua positividade no sentido de os direitos serem posições juridicamente garantidas e não meras proclamações filosóficas, servindo ainda para legitimar a própria ordem constitucional como ordem de liberdade e de justiça. (CANOTILHO, 1999, s.p)

Diante da posição de importância alcançada pelos direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro, percebe-se que todos, inclusive o legislador, estão a eles vinculados. Isso se dá sobretudo em razão de anos e anos de lutas, movimentos e Declarações históricas que consagraram o seu papel na vida em sociedade.

2 O NOVO CORONAVÍRUS E AS PROPORÇÕES ATINGIDAS EM NÍVEL GLOBAL

No fim de dezembro de 2019, começaram a surgir vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China. No entanto, não se tratava de uma pneumonia qualquer, mas sim de uma doença de causa desconhecida.

A maioria desses casos adveio de trabalhadores do mercado atacadista local de frutos do mar, que também vendiam animais vivos. Assim, as pessoas contaminadas desenvolveram sintomas graves de infecção respiratória. (VELASCO, 2020).

Em 7 de janeiro, um novo coronavírus foi identificado pelo Centro Chinês para Controle e Prevenção de Doenças a partir da amostra de esfregação na garganta de um paciente e posteriormente foi nomeado 2019-nCov pela OMS, sendo depois renomeado como SARS-COV-2 e a doença provocada COVID-19. (VELASCO, 2020, p. 717).

Pode-se afirmar que o coronavírus já existia, mas houve uma mutação no vírus, identificada no fim do ano de 2019. Porém, ainda não foi encontrada pelos estudiosos uma droga eficiente para esse subtipo viral.

Diante dos estudos de médicos e pesquisadores, pôde-se observar que

A disseminação ocorre principalmente por gotículas respiratórias, semelhante à disseminação da Influenza. Com a transmissão de gotículas, o vírus liberado nas secreções respiratórias quando uma pessoa com infecção tosse, espirra ou fala pode infectar outra pessoa se entrar em contato direto com as membranas mucosas. Infecção também pode ocorrer se uma pessoa tocar uma superfície infectada e depois encostar nos olhos, nariz ou boca. [...] A doença parece ser altamente transmissível, com uma taxa de infecção de novos casos de aproximadamente 3, o que indica alto risco de rápida disseminação. (VELASCO, 2020, p. 717).

Assim, uma vez que se trata de uma nova mutação viral de fácil disseminação, não demorou muito para a covid-19 atingir proporções mundiais, sobretudo diante do fenômeno da globalização.

Após a confirmação de casos na China, em Janeiro, pessoas residentes no Japão e na Tailândia que tinham viajado para Wuhan foram testadas positivo para o vírus. Em seguida, foi constatado o primeiro caso nos Estados Unidos, na cidade de Seattle, após triagem em aeroportos do país. (CHAVES; BELLEI, 2020).

Nesse momento, no dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou a situação como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ES-PII), o que se caracteriza por oferecer um risco de saúde pública internacional para outro Estado. (OPAS BRASIL, 2020).

Depois, foram confirmados casos na França, Alemanha e Costa do Marfim, ainda no mês de janeiro, bem como três novos casos nos Estados Unidos. (BNO NEWS, 2020).

Em Fevereiro, mais de 80 mil casos foram confirmados em 44 países, dando destaque para a Itália e Irã como os países que apresentaram os maiores números de infectados, levando ao fechamento das fronteiras. (BNO NEWS, 2020).

No dia 25 de fevereiro, no entanto, foi confirmado o primeiro caso de coronavírus no Brasil, em um homem de 61 anos que tinha voltado de uma viagem à Itália (Lombardia). (BASTOS; CAJUEIRO, 2020).

Com os avanços da doença e o crescente número de casos, a Europa foi considerada pela OMS como sendo o epicentro do coronavírus em março de 2020. Assim, a OMS considerou a covid-19 como uma **pandemia** no dia 11 de março de 2020. (BAHIA, 2020).

Aqui, é válido diferenciar os termos “pandemia” e “epidemia”, para que se possa verificar as proporções atingidas pelo novo coronavírus. (OPAS BRASIL, 2020). O termo ‘epidemia’ “se caracteriza pela incidência, em curto período de tempo, de grande número de casos de uma doença”, ao passo em que ‘pandemia’ é uma epidemia que alcança grandes proporções, se espalhando por diversos países e continentes. (REZENDE, 1998, p. 153).

Em seguida, no dia 13 de março, foi regulamentado pelo Ministério da Saúde critérios de isolamento e quarentena a serem adotados pelas autoridades locais.

Diversas medidas foram tomadas pelo Governo Brasileiro Federal e pelos governadores Estaduais, bem como foi e está sendo essencial o trabalho do Congresso Nacional e do STF para o enfrentamento da pandemia pelo país.

No fim de março, o Ministério da Saúde declarou a transmissão comunitária do vírus em todo o território nacional. No dia 20 deste mês, foi reconhecido pelo Congresso Nacional o estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo nº 6 de 2020. (PEDRA, 2020).

Em abril, foi sancionada a lei que conferia o auxílio emergencial a determinadas categorias de trabalhadores, tendo em vista a crise econômica mundial gerada pela disseminação do coronavírus.

Em seguida, os Estados Unidos se tornaram o novo epicentro da doença, uma vez que o número de casos cresceu exponencialmente em um curto período de tempo, juntamente com uma alta taxa de letalidade. (BNO NEWS, 2020).

Em maio, por sua vez, a América ultrapassou o número total de casos da Europa. Nesse sentido, os Estados Unidos e o Brasil se tornaram os países mais atingidos pelo coronavírus até o presente momento, com milhares de mortos e infectados.

Assim, pode-se perceber que a crise do coronavírus tomou proporções intercontinentais, colocando a vida de diversas pessoas em risco. Além disso, já é possível observar alguns reflexos comuns nos países atingidos. Houve alterações no índice de desemprego, na economia, bem como no modo de viver dos indivíduos.

Além do mais, as pessoas foram restringidas de exercer em sua plenitude o direito de ir e vir, o qual levou um longo tempo para ser reconhecido e concretizado pelas constituições ao redor do mundo. Neste estudo, trabalharemos a causa dessa restrição e o porquê da sua legitimidade.

2.1 Liberdade de locomoção - art. 5º, XV, CF X Direito à saúde

Inicialmente, cabe discorrer sobre o conceito de direito à saúde e no que consiste a liberdade de locomoção, para que, então, seja apontada a relação existente entre eles em tempos de coronavírus.

A liberdade de locomoção, mais especificamente o direito de ir e vir, é um direito de primeira dimensão consagrado desde os primórdios do constitucionalismo, presente na Magna Carta Inglesa, em 1215, e reconhecido em plano internacional, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. (SARLET, 2018). Segundo Ingo Sarlet:

[...] a liberdade de locomoção opera, em primeira linha, como um direito de defesa (de conteúdo negativo), que tem por objeto precisamente a abstenção por parte do Estado e de terceiros em relação à livre circulação das pessoas no território nacional.

Essa liberdade está presente em diversos documentos internacionais, os quais buscam garantir a sua efetividade, como demonstra Sarlet, dando destaque para alguns destes, como se observa a seguir:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada em 1948, dispõe, em seu art. XIII:

Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Ainda, é assegurado pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951:

Art. 26. Cada Estado contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular, livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

De acordo com o Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, editado em 1966:

Art. 12.

§ 1º Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher a sua residência.

§ 2º Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país.

§ 3º Os direitos supracitados não poderão constituir objeto de restrições, a menos que estejam previstas em lei e no intuito de proteger a segurança nacional e a ordem, **saúde ou moral públicas, bem como todos os direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos no presente Pacto.**

§ 4º Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país. (grifo nosso)

Nesse mesmo sentido, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em seu art. 22, consagra a liberdade de locomoção no seguinte sentido:

1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais. 2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. 3. O exercício dos direitos supracitados não pode ser restringido, **senão em virtude de lei, na medida indispensável, em uma sociedade democrática**, para prevenir infrações penais **ou para proteger** a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a **saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.** 4. **O exercício dos direitos reconhecidos no inciso 1 pode também ser restringido pela lei, em zonas determinadas, por motivo de interesse público.** 5. Ninguém pode ser expulso do território do Estado do qual for nacional e nem ser privado do direito de nele entrar. 6. O estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte

na presente Convenção só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei. 7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais. 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas. 9. É proibida a expulsão coletiva de estrangeiros. (grifo nosso)

Também vale citar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, de 1950:

Art. 2º. 1. Qualquer pessoa que se encontra em situação regular em território de um Estado tem direito a nele circular livremente e a escolher livremente a sua residência. 2. Toda pessoa é livre de deixar um país qualquer, incluindo o seu próprio. 3. O exercício destes direitos não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas pela lei, constituem providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a segurança pública, a manutenção da ordem pública, a prevenção de infrações penais, a proteção da saúde ou da moral ou a salvaguarda dos direitos e liberdades de terceiros. 4. Os direitos reconhecidos no § 1.º podem igualmente, em certas zonas determinadas, ser objeto de restrições que, previstas pela lei, se justifiquem pelo interesse público numa sociedade democrática.

Por fim, Sarlet ainda faz referência a diversas Cartas Constitucionais, as quais tratam da liberdade de locomoção:

No âmbito do direito constitucional estrangeiro, a liberdade de circulação é assegurada, por exemplo, pela Constituição italiana (1947), art. 16, assegurando a livre circulação no território da República, bem como pela Lei Fundamental da Alemanha de 1949, no seu art. 11, que igualmente assegura a livre circulação em todo o território do país. A Constituição da República Portuguesa (1976) contempla a liberdade de locomoção no art. 44, que dispõe sobre o direito de deslocação e de emigração: “1. A todos os cidadãos é garantido o direito de se deslocarem e fixarem livremente em qualquer parte do território nacional. 2. A todos é garantido o direito de emigrar ou de sair do território nacional e o direito de regressar”. A Constituição da Espanha (1978), por sua vez, no art. 19, assegura que “los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la Ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos”. (SARLET, 2018, p. 552).

Dessa forma, fica evidente que na história da humanidade diversos documentos buscaram conquistar a efetividade da liberdade de locomoção, seja no âmbito nacional (de algum país específico, em seu texto constitucional) ou no âmbito internacional (ao tratar das liberdades de locomoção de estrangeiros e, inclusive, dos refugiados).

No entanto, também é possível observar, sobretudo diante das Constituições elencadas pelo autor em sua obra, que, apesar de haver a garantia da liberdade de locomoção nos países supramencionados, esse direito foi restringido tendo em vista a disseminação do coronavírus.

Na Alemanha, por exemplo, o governo federal adotou o *lockdown* no dia 16/3/2020, juntamente com o fechamento das fronteiras de todo o território Alemão, sob determinação da chanceler Alemã, Angela Merkel. (VARGAS, 2020).

A Espanha, por sua vez, adotou o *lockdown* total por duas semanas, incluindo o fechamento de fábricas e empresas, bem como proibiu a entrada no país de pessoas não residentes e não cidadãos espanhóis.

A Itália, país considerado epicentro global da pandemia por algumas semanas, foi a primeira a decretar o *lockdown* total de sua população, o qual durou meses. Apesar de estar com a economia debilitada, esse período foi essencial para diminuir o número de infectados e, especialmente, o número de mortes.

Assim, diante dessa análise, fica claro que mesmo os países que declaram em seus documentos oficiais a proteção e a garantia das liberdades de locomoção, pelo fato de terem sido atingidos pela pandemia do coronavírus, limitaram esse direito. Essa limitação, no caso, se deu em prol da garantia da saúde para toda a população.

No entanto, antes de adentrar na análise do direito à saúde, particularmente, é essencial identificar o direito de ir e vir no cenário constitucional brasileiro.

Esse direito foi consagrado pelas Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946, 1967 e 1969, até chegar na atual Constituição Federal, de 1988. O art. 5º, XV da Carta vigente atualmente dispõe que:

Art. 5º, XV. É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens. (BRASIL, 1988).

O art. 5º, XV é tido como um direito fundamental, o qual dialoga com outros direitos e garantias fundamentais da própria Constituição. Essa relação tem o intuito tanto de proteger a liberdade de locomoção, como de limitá-la, em determinadas ocasiões.

Porém, é objeto deste estudo fazer uma contraposição da liberdade de locomoção com o direito à saúde, sob a luz da atual situação gerada pelo coronavírus. Após as considerações

acerca do direito de ir e vir, consagrado no art. 5º, XV da Constituição Federal de 1988, deve-se analisar a fundo o direito à saúde.

O direito à saúde está disposto nos artigos 196 e seguintes da Constituição, sendo inerente a todos os indivíduos. De acordo com a Carta Constitucional vigente:

Art. 196. 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 e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (BRASIL, 1988)

O direito à saúde, portanto, depende de uma atuação positiva do Estado, que deve promover políticas públicas para a sua garantia, por se tratar de um direito de segunda geração. Além disso, é válido considerar que é um direito inerente a todos, portanto, diz respeito a uma coletividade de pessoas, à sociedade.

Conforme dispõe a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. XXV:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, **saúde** e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, **cuidados médicos** e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (grifo nosso)

Ainda, a Lei 8.090/1990 (a qual regulamentou o Sistema Único de Saúde) dispõe, em seu art. 2º, que “a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício”. (BRASIL, 1990)

Assim, pode-se concluir que o direito a saúde está intrinsecamente ligado ao direito à vida, tendo como sujeito passivo toda a coletividade, e o Estado figurando como principal sujeito no polo ativo dessa prestação jurisdicional.

Dessa forma, quando a liberdade de locomoção é posta em comparação ao direito à saúde, o autor sugere um conceito denominado recolhimento domiciliar, justificando a necessidade de sua adoção em tempos de coronavírus. (NABAIS, 2007, *apud* MARTINS, 2020, p. 54).

Segundo Carlos Eduardo Behrmann Rátis Martins (2020, p. 55):

O dever geral de recolhimento domiciliar se traduz em sujeições à limitação de circulação em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, buscando conter os efeitos do crescimento desenfreado do número de casos de COVID-19 e inevitável sobrecarga de atendimentos hospitalares.

Este termo trabalhado por Rátis Martins é admitido pelos próprios documentos que garantem a liberdade de locomoção, os quais admitem a sua restrição para a proteção da saúde pública e para questões de interesse público.

Ainda, o autor defende que:

Essas imposições só poderão ser consideradas compatíveis com a Constituição se forem essenciais, adequadas e proporcionais, objetivando restringir o direito de locomoção para proteger o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos brasileiros. As medidas de isolamento social sempre deverão ser justificadas, em termos de necessidade e razoabilidade. (BAHIA, 2020, p. 54).

Tendo em vista que ambos os direitos possuem importante posição no ordenamento jurídico e podem colidir em determinados casos concretos, será estudado adiante como proceder nos choques entre direitos fundamentais, analisando a possibilidade de restrição de um em detrimento do outro.

2.2 Comparação entre a efetividade do isolamento parcial e total

Para analisar se é **necessário** realizar uma restrição da liberdade de locomoção, deve-se verificar se ela é, de fato, efetiva. Para isso, é essencial comparar uma situação de isolamento parcial da população com o isolamento total, o que pode ser verificado diante dos avanços do coronavírus na Itália.

Porém, primeiramente deve-se entender o conceito de isolamento social e seus subtipos. De acordo com o Boletim Epidemiológico 7 - COE Coronavírus, o distanciamento social seletivo representa

Estratégia onde apenas alguns grupos ficam isolados, sendo selecionados os grupos que apresentam mais riscos de desenvolver a doença ou aqueles que podem apresentar um quadro mais grave, como idosos e pessoas com doenças crônicas (diabetes, cardiopatas etc) ou condições de risco como obesidade e gestação de risco. Pessoas abaixo de 60 anos podem circular livremente, se estiverem assintomáticos.

Já o *lockdown* (ou bloqueio total)

é o nível mais alto de segurança e pode ser necessário em situação de grave ameaça ao Sistema de Saúde. Durante um bloqueio total, TODAS as entradas do perímetro são bloqueadas por profissionais de segurança e NINGUÉM tem permissão de entrar ou sair do perímetro isolado.

Após esse entendimento, pode-se observar que a Itália foi um dos países mais atingidos pela pandemia em termos de propagação do vírus por período de tempo. No entanto, ela passou por dois momentos diferentes de lidar com a situação, que será demonstrado a seguir.

No fim de fevereiro de 2020, mais precisamente no dia 21, foi constatado o primeiro caso de coronavírus na Itália, na região da Lombardia, em um homem de apenas 37 anos. A partir de então, o Governo italiano implementou algumas medidas para minimizar a disseminação do vírus. (GUZZETTA, 2020).

Porém, o número de casos foi aumentando exponencialmente, até que em 11 de março a Itália adotou o *lockdown* total. Segundo estudos de um grupo de pesquisadores de Trento, Roma e Chipre, foi explicada a variação do número de casos na Itália. (GUZZETTA, 2020).

Foi adotada como variação estatística no estudo a letra R, que representa,

o número médio de infecções secundárias geradas por um infectado primário na presença de intervenções de controle e adaptações comportamentais humanas. (GUZZETTA, 2020).

Segundo Guzzetta, 2020, o valor R foi computado a partir de dois bancos de dados: 1) série cronológica de casos de covid-19 baseados na data do início dos sintomas (denominado R_{symp}); e 2) baseado no número de casos hospitalizados por data de internação (R_{hosp}). Portanto, a variável R indica a taxa de contágio baseada no dia do início dos sintomas (R_{symp}) e o dia em que o paciente deu entrada no hospital (R_{hosp}).

Dessa forma, é possível observar o Gráfico 1, presente no respectivo artigo científico (GUZZETTA, 2020):

Gráfico 1 – Contaminação do coronavírus na Itália

Figures

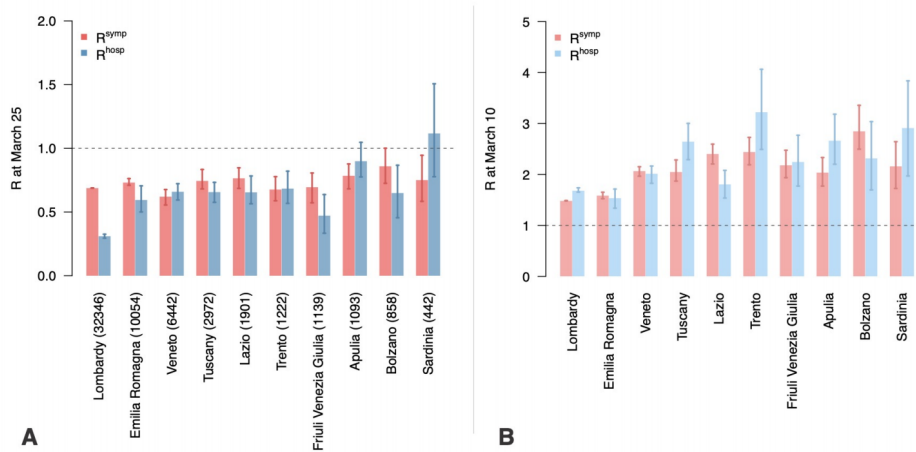


Figure 1. Estimates of the reproduction numbers R^{symp} and R^{hosp} for 8 selected Italian regions and the two autonomous provinces of Trento and Bolzano. Regions are sorted by decreasing absolute cumulative incidence at March 25 (reported in parentheses after the region name). **A** Estimates at March 25th. **B** Estimates at March 10th. Solid bars and vertical lines: mean and 95% CI from the posterior distribution. The horizontal dashed grey line represents the epidemic threshold.

Fonte: (GUZZETA, 2020, p. 5)

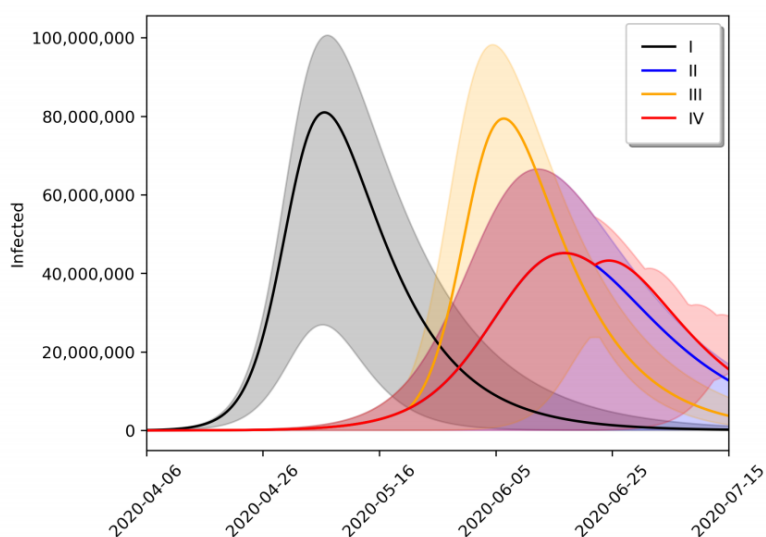
Os gráficos demonstram a diferença entre a taxa de contágio no dia 10 de março (um dia antes de ser adotado o isolamento total no país) e duas semanas após a adoção do *lockdown*. No gráfico B (variável R antes do *lockdown*), é possível tomar como exemplo a cidade de Trento, onde a variável R estava acima de 4, enquanto que duas semanas após o isolamento total (gráfico A), a taxa de contágio se encontrava abaixo de 1.

Dessa forma, é possível observar que a taxa de contaminação duas semanas após o início do *lockdown* diminuiu exponencialmente em relação ao dia 10 de março. Assim, ficou demonstrado pelo estudo a efetividade do isolamento total em comparação com o isolamento parcial.

No Brasil, no entanto, foi constatada uma subnotificação do número real de pessoas infectadas, além do fato de a taxa de mortalidade ser considerada somente diante dos casos sintomáticos, considerando que os assintomáticos, por muitas vezes, não foram sequer testados. (BASTOS; CAJUEIRO, 2020).

Estudos de um outro grupo de pesquisadores, pela Universidade de Brasília (UnB) relacionaram quatro possíveis cenários para identificar qual seria o melhor tipo de isolamento a ser adotado: (BASTOS; CAJUEIRO, 2020).

Gráfico 2 – Tipos de isolamento social



Fonte: (BASTOS; CAJUEIRO, 2020, p. 18).

De acordo com a pesquisa, o primeiro cenário (representado pela linha preta) simboliza a ausência de implementação de medidas de distanciamento social; o segundo caso (linha azul), representa políticas de isolamento social adotadas pelo Governo por tempo indeterminado; a terceira linha (amarela) demonstra uma política de distanciamento social por um curto período de tempo; por fim, a linha vermelha demonstra uma ótima política de isolamento social, por tempo limitado (porém, mais prolongado), de modo que o segundo pico de contaminação não é maior que o primeiro. (BASTOS; CAJUEIRO, 2020).

Ainda, o estudo realizado concluiu que o caso demonstrado pela terceira situação (linha azul), que é baseado no distanciamento social por um curto período de tempo, **não** é suficiente para restringir a evolução da pandemia, podendo ocorrer um segundo pico de contaminação ainda maior. (BASTOS; CAJUEIRO, 2020).

Nesse sentido, os dados mais recentes apresentados pelos pesquisadores demonstram não somente que a restrição à liberdade de locomoção é efetiva para o enfrentamento da pandemia, mas comprovam, ainda, que ela deve ser implementada de forma prolongada, porém limitada, para que de fato surta efeitos.

Um dos principais exemplos de isolamento social adotado a longo prazo foi na Argentina. Mesmo com o avanço do coronavírus, eles possuem um dos números de mortes mais baixos por coronavírus nas Américas. (CARMO, 2020)

O isolamento na Argentina teve início no dia 20 de março de 2020 e, em 18 de setembro de 2020, o governo argentino decidiu prolongar o isolamento até o dia 11 de outubro. Porém, inicia-se uma abertura gradual com a estabilização no número de casos. No dia 18 de setembro, a Argentina possuía cerca de 600 mil casos e 12 mil mortes, ao passo que no Brasil, na mesma data, já se ultrapassava 4.497.434 diagnósticos de coronavírus e 135.857 mortes confirmadas. (FRANCE PRESSE, 2020; G1, 2020)

Isso indica que a duração do isolamento social influencia diretamente no número de casos e de óbitos registrados em um país. O Brasil, que não adotou um isolamento de forma eficaz, possui um número consideravelmente maior do que a Argentina nesses dois indicativos – o que será demonstrado adiante.

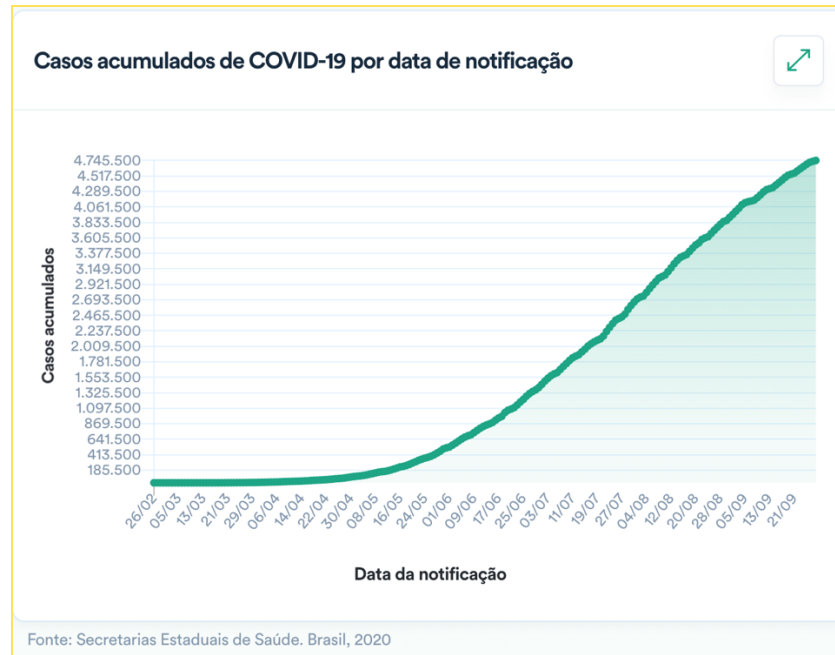
Quando se fala das medidas de distanciamento adotadas pelo Brasil, é possível perceber diferenças regionais entre os avanços do coronavírus, tendo em vista a competência concorrente para decretar as medidas necessárias em cada região (como será discutido mais adiante).

O que deve ser observado neste capítulo é justamente a diferença numérica entre o modelo de isolamento total adotado pela Itália (como demonstrado anteriormente) e o número de casos em alguns Estados no Brasil, tomando como base o modelo de isolamento menos eficaz.

Embora as políticas de isolamento social a curto prazo adotadas por governos locais sejam razoáveis, elas não são efetivas a longo prazo, como demonstrado pelo estudo feito por pesquisadores da Universidade de Brasília. As políticas atuais adotadas são capazes de aplanar o padrão de contaminação do coronavírus, mas, o valor do pico de contaminação seguinte se mantém quase no mesmo valor. (BASTOS; CAJUEIRO, 2020).

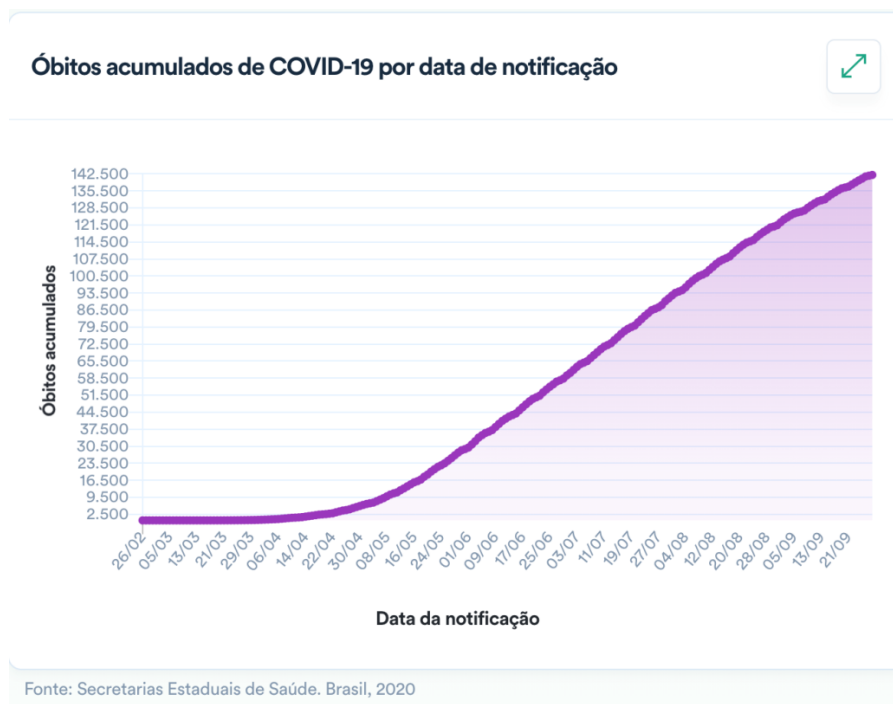
Ainda, pode-se observar a curva de crescimento do número de casos diários de coronavírus desde a data da primeira notificação, bem como o número de óbitos.

Gráfico 3 – Número de casos acumulados do coronavírus no Brasil



Fonte: (BRASIL, 2020d)

Gráfico 4 – Número de óbitos acumulados por data de notificação



Fonte: (BRASIL, 2020d)

Esses gráficos são resultado do avanço do vírus no país, somado aos tipos de isolamento adotados em cada região (as variações podem sofrer alterações conforme o tipo de restrição adotada). De acordo com o gráfico, pode-se observar que a curva de contágio foi subindo com o passar dos meses, o que coincide com o relaxamento das medidas de isolamento social - diante da reabertura do comércio em várias cidades, por exemplo. Isso será analisado posteriormente.

Ainda há diversos questionamentos acerca da constitucionalidade dessa restrição, sobretudo diante da garantia constitucional do direito de ir e vir. Nesse sentido, esse direito está diretamente em confronto com a garantia coletiva da saúde.

3 CHOQUE ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS - COMO SOLUCIONAR?

Frequentemente, é possível observar situações em que dois ou mais direitos fundamentais podem ser adotados em determinado caso, mas um deles acaba prevalecendo em detrimento do outro. Isso é entendido como sendo um choque de direitos fundamentais no caso concreto, o qual pode ser superado a partir das características intrínsecas aos próprios direitos fundamentais.

Nesse sentido,

As colisões e restrições nascem, como já constatado, porque o exercício de um direito fundamental entra em conflito com outro ou com outros preceitos constitucionais (bens jurídico-constitucionais) [...] Tarefa da doutrina jurídica e dos tribunais é traçar os limites que permitam o exercício harmônico daqueles direitos fundamentais colidentes, por mais difícil que seja a definição dos critérios para a solução da colisão. Tem-se, assim, a figura da colisão entre direitos fundamentais no caso concreto. (DIMOULIS; MARTINS, 2014, p. 170).

Como mencionado no Capítulo I deste estudo, a limitabilidade é uma das diversas características dos direitos fundamentais, a qual possibilita a adoção de um direito como ressalta Paulo Gonet Branco, ao afirmar que “os direitos fundamentais podem ser objeto de limitações, não sendo, pois, absolutos”. (BRANCO, 2007, s.p)

Nesse mesmo sentido, a liberdade de locomoção é um dos direitos fundamentais que é passível de sofrer limitações e restrições, não sendo considerado, portanto, um direito absoluto. (SARLET, 2018).

Essa limitação, neste caso, ocorre quando o direito de ir e vir entra em choque com o direito à saúde, o qual também é considerado um direito fundamental, inerente à coletividade, e garantido mediante ação positiva do Estado.

De acordo com Alexandre de Moraes,

quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, o intérprete deve utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de forma a coordenar ou combinar os bens jurídicos em conflito, evitando o sacrifício total de uns em relação aos outros, realizando uma redução proporcional do âmbito de alcance de cada qual (contradição dos princípios), sempre em busca do verdadeiro significado da norma e da harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua. (MORAES, 2018, p. 71).

Ainda tratando da limitação dos direitos fundamentais, Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins (2014, p. 136) entendem:

Os limites aos direitos fundamentais apresentam possibilidades de cerceamento de condutas e situações que fazem parte da área de proteção do direito fundamental.

Porém, esses direitos não podem ser limitados de forma ilimitada, devendo observar a necessidade e a razoabilidade da limitação. Partindo desse pressuposto, o choque entre os direitos fundamentais é compreendido a partir de alguns princípios e conceitos, abordados nos pontos que se seguem.

3.1 Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade é muito utilizado para solucionar choques entre direitos fundamentais, uma vez que é entendido como sendo um princípio relacional. Nesse sentido, a proporcionalidade é um instrumento da ponderação das normas constitucionais que colidem entre si.

De acordo com Dimoulis e Martins (2014, p. 177), a proporcionalidade é entendida como

[...] mandamento constitucional que objetiva verificar a constitucionalidade de intervenções estatais a um direito fundamental, mediante avaliação de sua licitude e da licitude dos fins pretendidos, assim como da adequação e necessidade da intervenção para fomentar determinada finalidade.

Este princípio é proveniente do direito administrativo e “guarda íntima vinculação com a ideia de um controle dos atos do Poder Público, buscando precisamente coibir excessos de intervenção na esfera dos direitos dos cidadãos” (SARLET, 2018, p. 234).

O princípio da proporcionalidade é historicamente entendido pelo direito alemão sob três aspectos: a) adequação (ou conformidade) - que compreende a capacidade de determinada medida produzir os fins pretendidos; b) necessidade (ou exigibilidade) - configura a inexistência de outro meio igualmente eficaz e menos restritivo para a configuração dos direitos fundamentais; c) proporcionalidade em sentido estrito - “onde se processa a ponderação propriamente dita, ou seja, a verificação de se a medida, embora adequada e exigível, é mesmo proporcional e preserva uma relação de ‘justa medida’ entre os meios utilizados e o fim almejado”. (CANOTILHO, 2003 *apud* SARLET, 2018, p. 235).

Alguns autores, como o Ministro Luis Roberto Barroso, entendem que o princípio da proporcionalidade é empregado de modo fungível à razoabilidade, não estando positivado na

Constituição de forma expressa, mas é consolidado pela justiça e pelo devido processo legal substantivo. (BARROSO, 2015). Segundo o jurista:

O princípio da razoabilidade-proporcionalidade [...] tratam de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade dos atos do Poder Público e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para a melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema. (BARROSO, 2015, p. 340).

Assim, apesar de alguns autores interpretarem a proporcionalidade como sendo sinônimo da razoabilidade, outra corrente doutrinária, como a defendida pelo jurista Ingo Sarlet, entendem que não há uma equiparação entre os conceitos, uma vez que

a estruturação da metódica de aplicação da proporcionalidade em três níveis (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), tal como desenvolvida na Alemanha e amplamente recepcionada, **não se confunde** com o raciocínio (embora haja pontos de contato) utilizado quando da aplicação da razoabilidade. (ÁVILA, p. 159 e ss. *apud* SARLET, 2018, p. 236). (grifo nosso)

Apesar dessa distinção doutrinária entre os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, Alexandre de Moraes traz o entendimento de Luiz Francisco Torquato Avolio acerca da teoria da proporcionalidade, ainda que em outro contexto:

[...] Para que o Estado, em sua atividade, atenda aos interesses da maioria, respeitando os direitos individuais fundamentais, se faz necessário não só a existência de normas para pautar essa atividade e que, em certos casos, nem mesmo a vontade de uma maioria pode derrogar (Estado de Direito), como também há de se reconhecer e lançar mão de um princípio regulativo para se **ponderar** até que ponto se vai dar preferência ao todo ou às partes (princípio da **proporcionalidade**), o que também não pode ir além de um certo limite, para não retirar o mínimo necessário a uma existência humana digna de ser chamada assim. (AVOLIO, 1995, *apud* MORAES, 2018, p. 159). (grifo nosso)

Partindo do conceito empreendido por Torquato Avolio, entende-se que o princípio da proporcionalidade compara os interesses individuais e os interesses coletivos, analisando qual deve sobressair no caso concreto.

Tomando como base o contexto atual da pandemia vivenciada pelo Brasil e pelo mundo, o princípio da proporcionalidade, no entanto, busca verificar em que medida o direito à liberdade de locomoção deve ser garantido, uma vez que para a efetivação do direito à saúde é necessário que sejam feitas restrições à liberdade individual de ir e vir.

Assim, pode-se dizer que o princípio da proporcionalidade está intimamente ligado à técnica da ponderação, explicada pelo Ministro Luis Roberto Barroso. Para o jurista, a ponderação

[...] consiste em uma técnica de decisão jurídica, aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente. A insuficiência se deve ao fato de existirem normas de mesa hierarquia indicando soluções diferenciadas. (BARROSO, 2015, p. 373).

É justamente o caso em questão. Não é possível solucionar o choque entre o direito de ir e vir e o direito à saúde por meio da subsunção, uma vez que esta compreende “um raciocínio silogístico, no qual a premissa maior - a norma - incide sobre a premissa menor - os fatos, produzindo um resultado, fruto da aplicação da norma no caso concreto.” (BARROSO, 2015, p. 373).

A subsunção não é aplicável nesse caso justamente por não haver hierarquia entre as normas constitucionais, sobretudo entre direitos fundamentais expressamente elencados. Por essa razão, a forma de solucionar o choque entre esses direitos fundamentais é por meio da ponderação.

A técnica de ponderação se dá em três etapas. Primeiramente, o intérprete deve identificar no ordenamento jurídico as normas mais relevantes para a resolução do caso concreto, bem como os conflitos existentes entre elas - agrupando um conjunto de normas que indicam a mesma solução para o caso. Em seguida, “cabe examinar os fatos, as circunstâncias concretas do caso e sua interação com os elementos normativos”. (BARROSO, 2015, p. 374).

Por fim, vem a etapa de decisão, a qual se diferencia da subsunção pelo fato de analisar, de forma conjunta, os diferentes agrupamentos de normas e a incidência delas no caso concreto, identificando qual grupo deve prevalecer, por meio do peso que a cada uma das normas é atribuído. (BARROSO, 2015).

Ainda, deve ser decidida a intensidade que esse grupo de normas deve prevalecer em contraposição das demais normas. Ou seja, para o presente estudo, deve-se identificar em que medida a garantia do direito à saúde deve restringir a liberdade de locomoção, uma vez que se entende que é legítima a restrição a um direito individual em prol da garantia de um direito coletivo, considerado as proporções atingidas pela pandemia do coronavírus.

3.2 Dignidade da pessoa humana como fundamento da República

A dignidade da pessoa humana é um princípio constitucional que possui um certo grau de abstração. Esse princípio é muito utilizado para solucionar a colisão de direitos fundamentais, e, inclusive, o choque entre princípios constitucionais. É com base na dignidade da pessoa humana que os juízes decidem o que deve prevalecer no caso concreto.

A dignidade da pessoa humana está disposta na própria Constituição Federal, em seu art. 1º, inciso III, sendo considerada um dos fundamentos da República:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana. (BRASIL, 1988).

Apesar de ser vista com um conceito abstrato e geral, muitos doutrinadores se dedicaram a estudar o significado concreto deste princípio. Ela é utilizada por diferentes órgãos do Poder Judiciário, em todos os níveis de jurisdição (estadual e federal). No entanto, esse princípio tem destaque nas decisões do Supremo Tribunal Federal - que possui jurisprudência de caráter vinculativo e diretivo no ordenamento jurídico brasileiro. (SARLET, s.d).

A dignidade da pessoa humana é uma qualidade inerente a todo e qualquer ser humano, que está em constante evolução. A dignidade humana é um conceito relativamente recente, que passou a ser reconhecido sobretudo após a Segunda Guerra Mundial e o advento das Constituições de Estados democráticos, bem como diante da positivação da dignidade humana em diferentes documentos internacionais. (SARLET, s.d). (BARROSO, 2010, p. 4).

Além de ser considerada uma qualidade inerente ao indivíduo, a dignidade “representa um valor especial e distintivo reconhecido em cada ser humano como sendo merecedor de igual respeito, proteção e promoção”. (SARLET, s.d, p. 60). Ainda, a dignidade humana é abordada no art. 1º da Declaração Universal da ONU, 1948:

Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. Dotados de razão e consciência, devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade.

A partir desse documento da ONU, a dignidade passou a ser universalmente reconhecida como inerente a todas as pessoas. Além disso, ela está intimamente ligada aos direitos humanos

e fundamentais, uma vez que se enquadra em um contexto de intersubjetividade. (SARLET, p. 61).

De acordo com o ministro Luis Roberto Barroso, a dignidade humana pode ser entendida como um elemento argumentativo necessário à produção da solução justa. O jurista classifica a dignidade humana como um valor moral fundamental, bem como reconhece seu *status* de princípio jurídico. Isso é observado diante da materialização do referido princípio em documentos constitucionais e internacionais (BARROSO, 2010).

Segundo o jurista, a dignidade da pessoa humana tem qualificações distintas quanto à sua natureza jurídica em diferentes países: ela é tida ora como um direito fundamental, ora como valor absoluto ou princípio jurídico. (BARROSO, 2010).

Em relação aos princípios em sentido amplo, vale destacar que:

[...] Princípios são normas jurídicas que não se aplicam na modalidade tudo ou nada, como as regras, possuindo uma dimensão de peso ou importância, a ser determinada diante dos elementos do caso concreto. (DWORKIN, 1978, *apud* BARROSO, 2010, p. 11).

Partindo desse pressuposto, o princípio da dignidade da pessoa humana serve para nortear o que deve prevalecer diante do choque entre o direito individual à liberdade de locomoção e o direito coletivo à saúde, considerando qual deve sobressair no caso concreto.

Ainda, segundo Luis Roberto Barroso (2010, p. 12):

Princípios são normas jurídicas com certa carga axiológica, que consagram valores ou indicam fins a serem realizados, sem explicitar comportamentos específicos. Sua aplicação poderá se dar por subsunção, mediante extração de uma regra concreta de seu enunciado abstrato, mas também **mediante ponderação, em caso de colisão com outras normas de igual hierarquia.** (grifo nosso)

No caso do choque entre os direitos fundamentais (direito de ir e vir X direito à saúde), ambos possuem hierarquia constitucional reconhecida. Assim, para solucionar o choque existente entre eles, a técnica da ponderação é observada em conjunto com o princípio da dignidade da pessoa humana - fazendo com que prevaleça aquele direito que maior garanta a dignidade humana para o maior número de pessoas.

Analisando o objeto deste estudo, é possível concluir que uma vez que a liberdade de locomoção é restringida - de forma temporária - para resguardar o direito à saúde, a dignidade do maior número de pessoas está sendo garantida.

Segundo Rátis Martins (2020, p. 59):

[...] havendo conflito entre deveres fundamentais, os critérios das colisões de direitos serão úteis para enfrentar as colisões de deveres. Entretanto, qualquer que seja a resposta, a *dignidade de pessoa humana* será a norma orientadora na ponderação enquanto método de solução que transcende e direciona a convergência entre os deveres conflitantes, em face à necessidade de salvaguarda dos próprios direitos fundamentais envolvidos [...].

Assim, conclui-se que o princípio da dignidade da pessoa humana é utilizado como parâmetro diante da colisão de direitos, em face da técnica de ponderação e observando o princípio da proporcionalidade.

3.3 Princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é utilizado como base para legitimar as restrições ao direito de ir e vir. Isso porque, além de se tratar de um princípio da Administração Pública, este princípio pressupõe a necessidade de assegurar os direitos da coletividade, ainda que em detrimento de uma liberdade individual.

Conforme apresentado por Alexandre de Moraes (2018, p. 71), pode-se elencar o art. 29 da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, o qual dispõe que:

toda pessoa tem deveres com a comunidade, posto que somente nela pode-se desenvolver livre e plenamente sua personalidade. No exercício de seus direitos e no desfrute de suas liberdades todas as pessoas estarão sujeitas às limitações estabelecidas pela lei com a única finalidade de assegurar o respeito dos direitos e liberdades dos demais, e de satisfazer as justas exigências da moral, da ordem pública e do bem estar de uma sociedade democrática. Estes direitos e liberdades não podem, em nenhum caso, serem exercidos em oposição com os propósitos e princípios das Nações Unidas. Nada na presente Declaração poderá ser interpretado no sentido de conferir direito algum ao Estado, a um grupo ou uma pessoa, para empreender e desenvolver atividades ou realizar atos tendentes a supressão de qualquer dos direitos e liberdades proclamados nessa Declaração.

De acordo com o referido artigo, as pessoas são livres para exercerem os direitos que a elas são conferidos, desde que seja assegurado o direito dos demais. Assim, uma vez que o direito da coletividade está em risco, os direitos individuais podem sofrer limitações, com fins de assegurar a ordem pública e o bem estar social.

Ainda, há entendimento jurisprudencial que consagra a supremacia do interesse público, partindo do pressuposto da limitabilidade dos direitos fundamentais, como consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 23.452/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 12.05.2000, p.20:

OS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NÃO TÊM CARÁTER ABSOLUTO. Não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque **razões de relevante interesse público** ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados os termos estabelecidos pela própria Constituição. O estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa – permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a **proteger a integridade do interesse social** e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois **nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.** (grifo nosso)

Partindo desse pressuposto, entende-se que o interesse da coletividade deve prevalecer em razão de um interesse individual, ainda que, em ambos os casos, direitos fundamentais legitimem a pretensão de cada parte.

Assim, mesmo que o indivíduo possua o direito de ir e vir, devendo este ser garantido de forma ampla, seu exercício não é irrestrito, podendo ser limitado quando a saúde de uma coletividade de indivíduos é colocada em risco pelo simples fato de as pessoas transitarem na rua sem a devida necessidade, considerando a atual situação gerada pelo coronavírus.

Quando se fala em uma situação de normalidade, no entanto, as liberdades de locomoção não colocam em risco, por si só, a saúde da sociedade. Porém, ao se tratar de uma pandemia, o direito de ir e vir, se exercido de forma plena e ilimitada, é o principal meio de contágio e disseminação do vírus, especialmente por não haver uma vacina que minimize a contaminação.

Ainda, deve-se considerar que a prestação da saúde é uma obrigação vinculada ao Estado. Contudo, uma vez este não intervém no direito de ir e vir, o vírus se espalha mais rápido pela sociedade, havendo uma superlotação do sistema de saúde.

Apesar de o Estado ter o dever de garantir a saúde à todos, ele deve implementar esforços para que os leitos hospitalares disponibilizados não se esgotem em sua totalidade, presando por uma rotatividade da população, de forma a garantir o acesso à saúde ao maior número de pessoas possível.

Dessa forma, é legítimo que haja uma restrição às liberdades individuais de locomoção, sob o fundamento de proteção de um direito fundamental inerente à coletividade, que é o direito à saúde.

4 O FEDERALISMO BRASILEIRO E A COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES DA FEDERAÇÃO

Como foi previamente mencionado, os primeiros casos de coronavírus no Brasil foram registrados em fevereiro, momento em que os entes federativos começaram o processo de tomada de decisão acerca das medidas de enfrentamento necessárias a serem empreendidas durante a pandemia.

Assim, diversos questionamentos começaram a surgir em relação a quem deveria dispor sobre as medidas de enfrentamento a serem adotadas por cada ente federativo. Porém, para adentrar nessa discussão, é essencial entender o papel do federalismo na forma de estado brasileira.

4.1 O Federalismo na Constituição de 1988

O federalismo é uma forma de estado que perpassou um longo caminho até se consolidar na Constituição de 1988. No entanto, vale destacar que a forma de estado federativa foi recebida pela CF/88, mas com uma remodelação importante: os municípios foram incluídos como unidade da federação - ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. (SARLET, 2018, p. 941).

Segundo Alexandre de Moraes,

A adoção da espécie **federal** de Estado gravita em torno do princípio da **autonomia** e da participação política e pressupõe a consagração de certas regras constitucionais, tendentes não somente à sua configuração, mas também à sua manutenção e indissolubilidade [...]. (MORAES, 2018, p. 408). (grifo nosso)

A Constituição Federal de 1988 assim dispõe, de modo vinculativo:

Art. 1º A República **Federativa** do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos. (BRASIL, 1988). (grifo nosso)

Em seu art. 18, a Constituição trata da **autonomia** dos entes federativos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

todos autônomos, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988). (grifo nosso)

A partir da análise dos arts. 1º e 18 da CF/88, é possível compreender o *princípio da indissolubilidade do vínculo federativo*, o qual possui dois objetivos: a unidade nacional e a necessidade descentralizadora. Assim, a União, os Estados, o DF e os municípios são autônomos e possuem a tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. (MORAES, 2018, p. 410).

Mais adiante, em seu art. 23, a Constituição Federal determina que:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (BRASIL, 1988). (grifo nosso)

Vale lembrar que esta competência comum estabelecida pelo art. 23 da Carta Constitucional de 1988 diz respeito à competência administrativa (ou material). Esse tipo de competência, quando exclusiva (da União), é indelegável, conforme preceitua o art. 21 da CF.

Assim, a competência exclusiva cabe somente à União, enquanto que a competência **comum** abarca a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. De acordo com o art. 23 da Constituição, todos os entes da federação concorrem para dispor sobre medidas administrativas (na ordem material).

Por outro lado, há a competência legislativa, tratada nos artigos 22 e 24 da Constituição Federal. O art. 22 da CF/88 dispõe sobre a competência privativa da União de legislar sobre determinadas matérias, a qual pode ser delegada para os Estados e para o Distrito Federal (mas **não** para os municípios), nos termos do art. 24 – que estabelece a competência concorrente.

Partindo desse pressuposto de diferenciação básica entre a competência material (ou administrativa) e a competência legislativa, pode-se analisar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, discutida pelo Supremo Tribunal Federal e impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto do coronavírus no Brasil. (BRASIL, 2020e)

O relator, ministro Alexandre de Moraes, entendeu que

não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais e no âmbito de seus territórios, adotaram ou venham a adotar importantes medidas restritivas que são reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como

demonstram a recomendação da Organização Mundial de Saúde (OMS) e vários estudos técnicos científicos. (BRASIL, 2020e)

Dessa forma, ficou reconhecida a autonomia administrativa dos entes da federação, tendo em vista que cada governo local possui autonomia para adotar medidas que sejam necessárias para o enfrentamento do coronavírus naquela região específica. Assim, tem-se como objetivo a garantia da saúde aos indivíduos, ainda que seja necessário restringir a liberdade de locomoção (mediante emprego de medidas de isolamento) em prol da garantia da saúde.

Nesse sentido, é possível compreender o federalismo - adotado pela Constituição Federal de 1988, diante das competências específicas da União, bem como dos demais entes federados. Assim, as unidades federadas se adaptam de acordo com as suas necessidades locais, ou seja, se um ente federado possui uma política que julga ser mais eficiente para aquela região no combate ao coronavírus, aquele governo local tem autonomia e competência para assim dispor.

Isso pôde ser percebido em razão das competências reconhecidas aos entes federativos, bem como à autonomia de cada um deles. Nesse contexto, o *princípio da predominância de interesses* - que é basilar na distribuição de competências, pode ser perfeitamente empreendido no caso aqui estudado. Esse princípio norteia a repartição de competência entre os entes federados. Assim,

À União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominante interesse regional e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. Em relação ao Distrito Federal, por expressa disposição constitucional (CF, art. 32, § 1o), acumulam-se, em regra, as competências estaduais e municipais, com a exceção prevista no art. 22, XVII, da Constituição. (MORAES, 2018, p. 436).

Analisando essa ideia de uma forma prática, deve-se considerar a situação do coronavírus em diferentes regiões no Brasil. O município X, por exemplo, por possuir menos casos de coronavírus, funciona normalmente, uma vez que a taxa de contaminação é baixa. Porém, no município Y, há um maior número de casos, com alta taxa de ocupação de leitos de UTI. Sendo assim, é necessário que o município Y adote medidas mais severas, de modo a evitar a disseminação ainda maior do vírus naquela região, e, conseqüentemente, garantir o acesso à saúde ao maior número de pessoas.

Por essa razão, o federalismo no Brasil assume papel importante no enfrentamento da pandemia, concedendo maior autonomia administrativa aos entes federados, e gerando um protagonismo regional em face da diferença epidemiológica de cada localidade.

Portanto, vale analisar algumas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que trataram da competência dos entes da federação.

4.2 A competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

No dia 6 de fevereiro de 2020, foi promulgada a Lei 13.979/2020, a qual:

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

Esta lei trouxe como objetivo principal o enfrentamento do coronavírus no Brasil e a proteção da coletividade - considerado o principal fundamento do presente estudo. Ainda, a Lei definiu conceitos de isolamento e quarentena - já trabalhados anteriormente, bem como determinou ações que poderiam ser adotadas pelas autoridades competentes, conforme disposto em seu art. 3º.

Em seguida, foi editado o Decreto Legislativo nº 6 de 2020, para fins de reconhecer o estado de calamidade pública, no dia 18 de março de 2020, conforme preceitua a ementa:

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

Segundo Gabriel Dias Marques da Cruz, 2020, p. 106:

[...] o ordenamento jurídico contempla ao menos três situações de excepcionalidade para enfrentar casos de calamidade de grandes proporções, que exigem providências enérgicas e concentração de esforços: a **Calamidade Pública**, o *Estado de Defesa* e o *Estado de Sítio*. (grifo nosso)

Esse foi exatamente o caso da pandemia do coronavírus, que resultou na situação de excepcionalidade a partir da edição do supramencionado Decreto Legislativo nº 6, concedendo maior flexibilização orçamentária ao Executivo, mediante autorização do Congresso Nacional. (BRASIL, 2020b)

Nesse sentido, o ministro Alexandre de Moraes, na ADPF 672, entendeu que

A fiel observância à **Separação de Poderes e ao Federalismo** – cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal e limitadoras de eventual exercício arbitrário de poder – é essencial na interpretação da Lei 13.979/20 (Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019), do Decreto Legislativo 6/20 (Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado

de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020) e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020 (Regulamam a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais), **sob pena de ameaça a diversos preceitos fundamentais do nosso texto constitucional**. (BRASIL, 2020e). (grifo nosso).

Em razão do estado de calamidade pública, diversas normas foram editadas para garantir o combate ao coronavírus: a título de exemplo, vale citar o orçamento de guerra - criado para destinar um orçamento específico para o combate do coronavírus; auxílio emergencial; plano de socorro aos Estados e Municípios - para ajudar os entes federativos no combate à pandemia do coronavírus, além das Medidas Provisórias que tratavam da flexibilização das normas trabalhistas durante o período da covid-19 - que ajudariam as empresas e os empregados; dentre outras normativas.

Porém, apesar de todas essas medidas, havia dúvidas sobre quem era o responsável por decidir acerca da adoção das medidas de enfrentamento ao coronavírus: seria a União a responsável, já que ela possui competência mais ampla? Seriam os Estados e o Distrito Federal? Ou seriam os Municípios? Esse questionamento foi discutido em algumas ações perante o Supremo Tribunal Federal, como as Ação Direta de Inconstitucionalidade (**ADI**) **6341**, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (**ADPF**) **672** e a Suspensão de Tutela Provisória (**STP**) **501**.

A ADI 6341, impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista, tinha a finalidade de analisar a constitucionalidade da Medida Provisória 926/2020, a qual alterava o art. 3º, *caput*, I, II e VI, bem como os parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, todos da Lei 13.979/2020. Ocorre que, de forma equivocada, o relator da ADI, ministro Marco Aurélio, reconheceu a competência *concorrente* dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que isso é inviável de acordo com a própria Carta Constitucional. Como explanado anteriormente, a competência concorrente diz respeito à criação de leis, o que está restrito à União, Estados e Distrito Federal, não englobando os municípios. (BRASIL, 2020f).

Na decisão, dispõe o ministro relator que:

[...] As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e **Município** considerada a **competência concorrente** na forma do **artigo 23, inciso II**, da Lei Maior.

[...]

3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para **tornar explícita**, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, **a competência concorrente**. (BRASIL, 2020f). (grifo nosso)

Pode ser observado que, ao fundamentar a decisão pelo reconhecimento da competência concorrente, o ministro não só englobou os municípios na competência para legislar, como também fundamentou o argumento no artigo 23, inciso II da Constituição Federal. Ocorre que o mencionado artigo trata da competência comum, ou seja, é uma atribuição administrativa e que abarca todos os entes da federação, inclusive os municípios.

Dessa forma, a ADI 6341, que foi citada em outras decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal, como na ADPF 672 e a STP 501, deveria reconhecer não a competência concorrente dos entes federativos, mas sim a competência **comum**, de acordo com o art. 23, II da CF, uma vez que trata da esfera material / administrativa, e não legislativa.

A competência concorrente (legislativa) por sua vez, está respaldada pelo art. 24 da Carta Constitucional, sendo concedida somente à União, Estados e Distrito Federal.

Vale destacar que o reconhecimento da competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios se mostra necessária considerando que o Brasil possui um território extremamente extenso, com bastante diversidade regional. Partindo desse ponto, compreende-se que cada região (seja um estado ou município) possui uma realidade singular acerca da situação do coronavírus. Assim, não é conveniente que a União, por si só, determine todas as medidas de enfrentamento em âmbito nacional, sem levar em consideração as particularidade de cada região existente no Brasil.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal se equivocou ao reconhecer a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a Constituição dispõe de maneira diversa, nos termos de seus artigos. 23 e 24. Assim, a competência comum dos entes da federação é mais do que adequada, sobretudo ao observar a forma de Estado adotada pela Constituição Federal: o federalismo.

CONCLUSÃO

O presente estudo demonstrou que a restrição à liberdade de locomoção não só é possível (sob o aspecto constitucional), como necessária (considerando a taxa de evolução do número de casos nos diferentes tipos de isolamento social adotados).

Isso foi percebido ao perpassar pela evolução dos direitos fundamentais, entendendo suas três gerações e seu processo de acumulação (e não de sobreposição), bem como observando o *status* constitucional do direito de ir e vir e do direito à saúde, positivados em diversas Cartas Constitucionais e Declarações (como a Constituição Federal de 1988 e a Declaração Universal dos Direitos do Homem).

Concluiu-se que, por mais que haja um choque entre direitos que possuem a mesma hierarquia constitucional (direito de ir e vir X direito à saúde) - tidos como direitos fundamentais garantidos a todos os indivíduos, um desses direitos, em face da colisão no caso concreto, pode sofrer limitações quanto à sua efetivação, em detrimento da garantia ampla e irrestrita do outro.

Foi exatamente esse o objeto desta pesquisa, que partiu do princípio da proporcionalidade como instrumento de ponderação para definir a prevalência do direito à saúde em prol do direito de ir e vir.

Ademais, foi possível identificar que o direito à saúde, por se enquadrar na segunda dimensão de direitos fundamentais, exige uma prestação positiva do Estado para que seja efetivado, o que constitui um dos fundamentos para a legitimidade da restrição da liberdade de locomoção, buscando-se garantir o acesso à saúde pelo maior número de pessoas.

Ainda, um dos princípios mais importantes para compor base de argumentação da preponderância do direito à saúde é a dignidade da pessoa humana. A dignidade é tida como a condição mínima que deve ser assegurada a um indivíduo, além de ser um elemento argumentativo essencial para a produção da solução justa diante do choque de direitos fundamentais.

Somada a ela, encontra-se o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, essencial para embasar a priorização do direito à saúde sobre o direito de ir e vir em tempos de coronavírus. Isso se dá em razão de o direito à saúde ser entendido como um direito que diz respeito à coletividade, ou seja, a um número indeterminado de pessoas.

Esse direito foi bastante demandado durante a pandemia, sobretudo no que diz respeito ao acesso aos hospitais, no que tange aos leitos de UTI, materiais de entubação e medicamentos (meios mais utilizados por pacientes do coronavírus).

Apesar do respaldo constitucional, a liberdade de locomoção para fins não essenciais teve que ser limitada para minimizar a disseminação do vírus e, conseqüentemente, diminuir a saturação do setor terciário do sistema de saúde.

Por fim, pôde-se concluir que a União, os Estados, o DF e os municípios possuem competência comum para dispor sobre as medidas essenciais a serem adotadas no enfrentamento da pandemia, uma vez que cada região possui uma realidade epidemiológica diferente. No entanto, essa competência deveria reconhecida levando em conta a forma de estado federalista adotada pelo Brasil, a qual confere autonomia aos entes federativos.

Porém, a ADI 6341, citada também na ADPF 672 e na STP 501, pelo Supremo Tribunal Federal, reconheceram a competência concorrente de todos os entes da federação, o que não é cabível, considerando que os Municípios não fazem parte do art. 24 da Constituição Federal de 1988.

Assim, a pandemia traz consigo a possível restrição das liberdades fundamentais, como é o caso do direito de ir e vir, mediante a adoção do isolamento social, o cancelamento de viagens (fechamento de aeroportos e proibição de transporte intermunicipal, por exemplo), o impedimento da realização de eventos públicos e até a forma como ocorrem os funerais das pessoas vítimas da covid-19.

Pode-se então entender que, para a superação da pandemia no Brasil, até que seja criada uma vacina efetiva contra a covid-19, é necessário que haja uma ação coordenada do Governo Federal e dos governos locais, de modo a estipular medidas de enfrentamento eficazes na minimização da disseminação do vírus.

Ainda, exige-se uma postura consciente e responsável dos indivíduos, sempre levando em conta os interesses da coletividade em prol dos interesses individuais com fins não essenciais.

Sendo assim, este estudo entende pela legitimidade da restrição da liberdade de locomoção por parte do Poder Público, reconhecida a competência comum entre os entes federativos e utilizando-se do princípio da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana, como forma de garantia ao direito coletivo à saúde.

REFERÊNCIAS

BAHIA, Saulo José Casali (org.). **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dez. 2010. Disponível em: http://luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em: 2 set. 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BASTOS, Saulo B.; CAJUEIRO, Daniel O. **Modeling and forecasting the early evolution of the Covid-19 pandemic in Brazil**. Cornell University, June 2020. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2003.14288>. Acesso em: 2 jul. 2020.

BNO NEWS. **Tracking coronavirus**: map, data and timeline. Apr. 1 2020. Disponível em: <https://bnonews.com/index.php/2020/04/the-latest-coronavirus-cases/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet *et al.* **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.979, de 06 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: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 19 set. 2020a.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2020/decretolegislativo-6-20-marco-2020-789861-publicacaooriginal-160163-pl.html>. Acesso em: 20 set. 2020b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Provisória. **STP 501/SP**. Reque-
rente: Município de Votuporanga. Requerido: RELATOR DO AI Nº 2174815-
44.2020.8.26.000 do Tribunal de Justiça de São Paulo. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 03
de agosto de 2020. Disponível em: [http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?inci-
dente=5969860](http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5969860). Acesso em: 15 set. 2020c.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 set. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19: painel coronavírus**. 1 out. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 2 out. 2020d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **ADPF 672**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CF OAB. Intdo(s): Presidente da República e Ministro de Estado da Economia. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 08 abr. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 12 set. 2020e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. **ADI 6341**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intdo: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 15 de abril de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 20 set. 2020f.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF conclui julgamento de MPs que regulamentam competência para impor restrições durante pandemia**. Brasília, 06 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso em: 20 set. 2020h.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **COVID-19: restabelecida eficácia de decretos municipais que restringem funcionamento do comércio**. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=449139>. Acesso em: 15 set. 2020i.

BRASIL. **Lei nº 8.090, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em: 02 set. 2020.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CARMO, Marcia. Como a Argentina conseguiu manter o número de mortes por covid-19 sob controle. **BBC News Brasil**, 3 ago. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53640342>. Acesso em: 2 out. 2020.

CHAVES, Tânia S. S.; BELLEI, Nancy. SARS-COV-2, o novo Coronavírus: uma reflexão sobre a Saúde Única (*One Health*) e a importância da medicina de viagem na emergência de novos patógenos. **Rev Med**, São Paulo, p. i-iv. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revistadc/article/view/167173/159662>. E <https://core.ac.uk/download/pdf/288188626.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS; Leonardo. **Teoria geral dos direitos fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FRANCE PRESSE. Argentina prolonga até outubro medidas de isolamento contra a Covid-19. **G1**, 18 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/09/18/argentina-prolonga-ate-outubro-medidas-de-isolamento-contr-a-covid-19.ghtml>. Acesso em: 2 out. 2020.

G1. Brasil registra 826 mortes em 24 horas; média móvel é de 769 na última semana. **G1**, 18 set. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/09/18/casos-e-mortes-por-coronavirus-no-brasil-em-18-de-setembro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em: 2 out. 2020.

GUZZETTA, Giorgio *et al.* **The impact of a nation-wide lockdown on COVID-19 transmissibility in Italy**. Cornell University, April 2020. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2004.12338>. Acesso em: 2 jul. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OPAS BRASIL. **Folha Informativa: COVID - 19** (doença causada pelo novo coronavírus). 2020. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 15 jun. 2020.

REZENDE, Joffre Marcondes de. Epidemia, endemia, pandemia, epidemiologia. **Revista de Patologia Tropical**, v. 27, n. 1, p. 153-155, 1998.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 1-46, 2001. Disponível em: http://files.camolinaro.net/200000611-9669597622/OS%20DIREITOS%20FUNDAMENTAIS%20SOCIAIS%20NA%20CONST_1988.pdf. Acesso em: 20 abr. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. P. 55-83. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic2.pdf?d=636675533238095643#:~:text=A%20dignidade%20da%20pessoa%20humana,sua%20invoca%C3%A7%C3%A3o%20e%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20pelos>. Acesso em: 6 set. 2020.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, n. 6, p. 541-558, 2005. Disponível em: <https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2020.

VARGAS, Daniel Barcelos (coord.). **O combate à covid-19 pelo mundo: como Estado, sociedade civil e iniciativa privada têm atuado para combater os efeitos da pandemia?**. Disponível em: https://mapacovid-19.com/_files/200000249-4d9e14d9e5/MAPA%20COVID-19%20-%20RELATO%CC%81RÍO%20I%20FINAL-0.pdf. Acesso em: 17 jun. 2020.

VELASCO, Irineu Tadeu *et al.* **Medicina de emergência: abordagem prática**. 14. ed. Barueri (SP): Editora Manole, 2020.

VENTURA, Deisy. Pandemias e Estado de Exceção. *In*: CATTONI, Marcelo; MACHADO, Felipe (org.). **Constituição e processo**: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror. Belo Horizonte: Del Rey/IHJ, 2009. p. 159-181.

VIERIA JUNIOR, Beches Dicesar. Teoria dos direitos fundamentais: evolução histórico-positiva, regras e princípios. **Revista da Faculdade de Direito - RFD – UERJ**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 73-96, dez. 2015.