

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

ANATIELLE MAIARA MARTINS SERIANO

**AS RESTRIÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DE QUE FORMA OS
DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS FORAM ASSEGURADOS NO
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

SANTA RITA – PB

2022

ANATIELLE MAIARA MARTINS SERIANO

**AS RESTRIÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DE QUE FORMA OS
DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS FORAM ASSEGURADOS NO
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito, do Departamento de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário

SANTA RITA – PB

2022

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S485r Seriano, Anatielle Maiara Martins.

As restrições dos direitos fundamentais: de que forma os direitos e garantias individuais foram assegurados no contexto da pandemia da Covid-19 / Anatielle Maiara Martins Seriano. - Santa Rita, 2022. 75 f.

Orientação: Alessandra Danielle C. S. Hilário.
Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Restrições de direitos. 2. Direitos e garantias fundamentais. 3. Pandemia. 4. Covid - 19. I. Hilário, Alessandra Danielle Carneiro dos Santos. II. Título.

UFPB/BS/DCJ CDU 34

ANATIELLE MAIARA MARTINS SERIANO

**AS RESTRIÇÕES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DE QUE FORMA OS
DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS FORAM ASSEGURADOS NO
CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito, do Departamento
de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba, como requisito parcial da obtenção do
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Alessandra Danielle
Carneiro dos Santos Hilário

BANCA EXAMINADORA:

Data de Aprovação:

Profa. Dra. Danielle Carneiro dos Santos Hilário

Orientadora

Prof. Alex Taveira dos Santos

Examinador

Profa. Werna Karenina Marques de Sousa

Examinador

AGRADECIMENTOS

À Deus, autor e consumidor da minha fé, e que, durante todo esse período de curso, sustentou-me e ajudou.

Aos meus pais, Rosa e Seriano, que me apoiaram incondicionalmente nesse sonho e torcem pelas minhas conquistas.

Ao meu irmão Guilherme, pelo carinho e cuidado.

Às minhas amigas Larine, Maria Luiza, Marielle, Raylla e Vitória, pelo convívio diário e as boas conversas e sorrisos.

À professora orientadora Alessandra Hilário, pela ajuda, preocupação e instrução na escrita deste trabalho.

E a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para que esse ciclo se findasse.

Porque eu bem sei os pensamentos que tenho a vosso respeito, diz o Senhor; pensamentos de paz, e não de mal, para vos dar o fim que esperais.

Jeremias 29:11

RESUMO

O presente estudo tem como escopo analisar as possibilidades de restrições dos direitos e garantias fundamentais no cenário da pandemia da Covid-19, a fim de compreender a legalidade e necessidade dessas medidas implementadas com o intuito de conter o vírus, assim como analisar as colisões de direitos fundamentais provocados por essa situação atípica, observando o fato de que esses direitos não são absolutos e se sujeitam ao princípio da proporcionalidade cujo estudo de suas formas de efetivação se deu em cenário de anormalidade. O objetivo principal do projeto consiste em pesquisar e analisar as restrições aos direitos fundamentais no contexto da pandemia da Covid-19. Quanto aos objetivos específicos pesquisou-se acerca das possibilidades de restrições aos direitos e garantias fundamentais dentro do ordenamento jurídico pátrio; esclareceu-se acerca da atuação e interferência do Estado na vida privada do cidadão no contexto pandêmico e ainda conceituou-se os institutos de Estado de Sítio, Estado de Defesa assim como Estado de Emergência da saúde pública. O estudo foi realizado mediante pesquisa bibliográfica e documental. Foram consultados livros e artigos de juristas nacionais e estrangeiros, trabalhos acadêmicos, teses e dissertações bem como decisões judiciais, sem esquecer o estudo da legislação brasileira referente à matéria. Portanto, o Estado foi desafiado a interferir na sociedade com o intuito de garantir a maior eficácia aos direitos e garantias positivados constitucionalmente.

Palavras-chave: restrições de direitos; coronavírus; efetivação de direitos.

ABSTRACT

The aim of this study is to analyze the possibilities of restrictions of fundamental rights and guarantees in the scenario of the Covid-19 pandemic, in order to understand the legality and necessity of these measures implemented in order to contain the virus, as well as to analyze the collisions of fundamental rights caused by this atypical situation, observing the fact that these rights are not absolute and are subject to the principle of proportionality whose study of their forms implementation occurred in a scenario of abnormality. The main objective of the project is to research and analyze restrictions on fundamental rights in the context of the Covid-19 pandemic. The specific objectives were researched on the possibilities of restrictions on fundamental rights and guarantees within the national legal system; it was clarified about the state's action and interference in the private life of the citizen in the pandemic context and also conceived the Institutes of State of Sítio, State of Defense as well as state of emergency of public health. The study was carried out through bibliographic and documentary research. Books and articles by national and foreign jurists, academic papers, theses and dissertations as well as judicial decisions were consulted, without forgetting the study of Brazilian legislation on the subject. Therefore, the State was challenged to interfere in society in order to ensure greater effectiveness to the rights and guarantees positive constitutionally.

Keywords: rights restrictions; coronavirus; enforcement of rights.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	AS POSSIBILIDADES DE RESTRIÇÕES DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO.....	12
2.1	Dificuldades na efetivação dos Direitos e Garantias Fundamentais.....	15
2.2	Limitações aos direitos fundamentais em virtude da pandemia.....	20
2.3	Colisões entre os direitos e garantias fundamentais e o princípio da proporcionalidade.....	25
3	O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISES: ESTADO DE SÍTIO, ESTADO DE DEFESA E ESTADO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA.....	33
3.1	A relação do Sistema Constitucional das Crises com a Covid-19	43
3.2	Controle de legitimidade.....	46
4	OS EFEITOS DA PANDEMIA NO CONTEXTO SOCIAL E JURÍDICO BRASILEIRO.....	49
4.1	Os reflexos das medidas restritivas na educação.....	50
4.2	Pandemia da Covid-19: Dicotomia entre Economia-Saúde.....	56
4.3	Os efeitos das medidas limitadoras na economia.....	58
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
	REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

No contexto pandêmico da Covid-19, notou-se a imprescindibilidade da atuação do Estado a fim conter o avanço epidemiológico juntamente com a colaboração da ciência como instrumento dotado de capacidade para disponibilizar soluções que beneficiem a sociedade. De acordo com Zigmunt Bauman (1997), no que se refere à responsabilidade política numa sociedade de risco, existe um perigo de o Estado eximir-se de seus compromissos e responsabilidades. O autor afirma, ainda, que esse perigo, quando percebido de modo universal pelos agentes políticos, poderia ensejar uma ação eficaz e unificada.

É importante mencionar que o coronavírus, também é conhecido como a síndrome respiratória provocada pelo vírus Sars-Cov-2, que origina a Covid-19, teve início na China, especificamente na cidade de Wuhan, em dezembro de 2019, e, devido ao seu alto contágio, disseminou-se rapidamente para outras partes do globo, de maneira que, poucos meses após, foi considerada uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

Segundo Mazzuoli (2020), é competência do Estado ações que visem a promoção, recuperação e proteção da saúde e todos os direitos e garantias fundamentais atingidos pela situação de calamidade, como por exemplo, o acesso ao sistema de saúde, alimentação, renda, moradia, transporte, desenvolvimento, dentre outros. Essa responsabilidade é ainda mais evidente no Brasil, uma vez que é um país com significativas desigualdades sociais em que os cidadãos dependem da saúde pública, cujo acesso é gratuito e universal, como disciplinado na Constituição Federal de 1988.

A partir dessa conjuntura, inferiu-se que a atuação estatal deveria ser orientada às ações positivas, cuja natureza é prestacional. Isso porque o Estado tem como responsabilidade assegurar o bem-estar conforme as necessidades atuais da sociedade. Nessa perspectiva, é compreensível que haja determinadas restrições às liberdades individuais bem como outros direitos fundamentais, com o objetivo de garantir a saúde e outros direitos. Portanto, é cabível que ocorram restrições, como por exemplo o direito de ir e vir, o exercício profissional, à livre iniciativa, ao trabalho.

Salienta-se que as medidas excepcionais mencionadas são das mais variadas, como por exemplo a determinação do isolamento social, quarentena, *lockdown*, entre outras. Evidentemente que a adoção dessas medidas de restrições tem como finalidade proteger a coletividade, uma vez que o coronavírus se dissemina com grande velocidade.

Contudo, as restrições aos direitos e garantias fundamentais devem ocorrer sempre de modo fundamentado, intrinsecamente relacionado ao interesse público, em caráter temporário e excepcional, observando o princípio da dignidade da pessoa humana. Em síntese, o Estado de Calamidade Pública não pode legitimar o arbítrio estatal, juntamente com atos administrativos sem a devida razão e políticas públicas que lesam os direitos individuais.

Em suma, os direitos fundamentais podem ser limitados e mesmo restringidos quando entram em conflito com outro direito. Desse modo, nota-se a necessidade de uma análise acerca da colisão desses direitos e garantias individuais nesse cenário. Assim sendo, deve ser observado o princípio da proporcionalidade como solução para a colisão dos direitos fundamentais, bem como em face da decretação do *lockdown* como medida de proteção, objetivando a proteção do direito à vida e a saúde, de forma a ensejar discussões sobre a possível restrição de um direito em detrimento do outro.

Nesse prisma, o ordenamento jurídico pátrio traz duas possibilidades para o enfrentamento das crises, são elas: o Estado de Defesa e o Estado de Sítio. Pontua-se que ambos os sistemas são aplicados em situações de excepcionalidade constitucional. Esses instrumentos constitucionais de exceção geralmente interferem na liberdade de locomoção assim como nos direitos e garantias individuais, de modo que essa interferência tem como finalidade o bem da coletividade.

Diante desse cenário, esse trabalho realiza uma análise da atuação do Estado brasileiro no que tange a garantia dos direitos fundamentais, sob a perspectiva das possibilidades de restrições desses direitos e garantias individuais dentro do ordenamento jurídico pátrio. Dando ênfase às situações de conflitos desses direitos individuais em face do Estado de Calamidade Pública decretado, bem como das soluções por parte do Estado tendo como fundamento a Constituição Federal de 1988.

Essa pesquisa apresenta, portanto, uma análise crítica acerca das possibilidades de restrições aos direitos e garantias fundamentais, sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, bem como das limitações aos direitos no contexto da pandemia da Covid-19 sob a perspectiva do princípio da proporcionalidade. Pontuou-se, ainda, acerca das razões e justificativas plausíveis para a mitigação dos direitos e garantias fundamentais. Nessa toada, buscou-se esclarecer sobre a atuação e interferência do Estado na vida privada do cidadão no contexto pandêmico, bem como conceituar os institutos de Estado de Sítio, Estado de Defesa com base na Constituição Federal, assim como Estado de Emergência da Saúde Pública a partir da conceituação dada pela OMS.

Esse estudo foi realizado mediante pesquisas bibliográficas e documentais, sob o aspecto da observação de artigos científicos, teses, livros, legislações e jurisprudências, com a finalidade de consubstanciar a temática sob a perspectiva das restrições dos direitos fundamentais, dando ênfase na forma com que esses direitos fundamentais foram garantidos no contexto da pandemia da Covid-19.

Assim sendo, o trabalho proporciona, mediante os tópicos abaixo elencados, informações interrelacionadas no que se refere às possibilidades de restrições dos direitos e garantias fundamentais em tempos de pandemia. No primeiro capítulo, são abordadas as possibilidades de restrições dos direitos e garantias individuais no ordenamento jurídico pátrio, de modo a tratar das dificuldades na efetivação dos direitos e garantias fundamentais a ainda se abordou sobre colisões entre os direitos e garantias fundamentais e o princípio da proporcionalidade.

O segundo capítulo traz a conceituação do sistema constitucional de crises, especificamente no que diz respeito ao Estado de Sítio, Estado de Defesa e o Estado de Emergência de Saúde Pública, bem como a relação desse sistema constitucional das crises com a pandemia da Covid-19 tratou-se, ainda, sobre o controle de legitimidade, uma vez que essas medidas excepcionais devem submeter-se aos limites definidos pela lei.

Por fim, no último capítulo, foram analisados os efeitos da pandemia no contexto social e jurídico brasileiro, de modo a trazer os reflexos dessas medidas restritivas na educação, que foi significativamente atingido, bem como os efeitos das medidas limitadoras na economia.

2 AS POSSIBILIDADES DE RESTRIÇÕES DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO

A realidade pandêmica do coronavírus, amplamente disseminada como a síndrome respiratória causada pelo vírus Sars-Cov-2, que gera a COVID-19, teve início na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019, todavia se disseminou rapidamente pelo globo, de modo que, em poucos meses, a Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a classificar o coronavírus como uma pandemia. Além do fato dessa doença ser altamente contagiosa, a mesma ainda apresentou um alto nível de letalidade, ceifando inúmeras vidas, não se limitando àqueles que se enquadravam no grupo de risco.

Faz-se pertinente trazer a distinção entre os conceitos de pandemia, epidemia e endemia. Uma enfermidade é enquadrada como pandemia quando atinge níveis mundiais, quer dizer, quando aquela doença se propaga em vários países ou continentes, geralmente recaindo numa grande quantidade de pessoas, tendo a Organização Mundial de Saúde, a responsabilidade de identificar se a doença é uma ameaça global. Já uma epidemia, ocorre quando há um aumento no número de casos de determinada doença em várias regiões, estados ou cidades, contudo não atinge níveis mundiais. A endemia, por sua vez, acontece quando a doença é comum na região, porém não há de se falar em um aumento significativo na quantidade de casos e a sociedade convive com a mesma.

Não obstante, percebe-se a excepcionalidade consequente do coronavírus, que instaurou um quadro de emergência, com força suficiente para aumentar os poderes do Estado, uma vez que esse cenário de calamidade mune Estado de autoridade e legalidade para uma atuação mais imponente, permitindo-o a adoção de medidas excepcionais, tal qual a restrição de direitos, com a finalidade de preservar a saúde coletiva, impedindo a disseminação do vírus.

Diante ao exposto, conforme Mazzuoli (2020), o Estado possui a competência de efetivar ações de promoção, proteção e recuperação da saúde bem como de todos os direitos e garantias fundamentais atingidos por esse contexto de calamidade, dentre os quais se destacam o acesso ao sistema de saúde, alimentação, moradia, transporte, renda, desenvolvimento e outros.

A partir dessa conjuntura, percebe-se a necessidade de uma atuação estatal especificamente direcionada às ações positivas, cuja natureza é prestacional. Isso pelo fato de que o Estado tem como um de seus deveres efetivamente assegurar o bem-estar em consonância com as necessidades atuais da sociedade. Desse modo, não é surpresa que haja algumas limitações às liberdades individuais assim como outros direitos fundamentais com o intuito de garantir a saúde e outros direitos positivos. Assim sendo, nota-se a viabilidade da ocorrência de restrições ao direito de ir e vir, ao exercício profissional, ao trabalho, à livre iniciativa, por exemplo.

Contudo, é importante compreender que toda e qualquer restrição deve necessariamente ocorrer de maneira fundamentada, intrinsecamente vinculada ao interesse público, por sua vez em caráter temporário e excepcional. Em suma, o estado de calamidade pública não deve dar legalidade para o arbítrio estatal, de modo que os atos administrativos sejam devidamente motivados, evitando assim políticas públicas que ofendam os direitos e garantias individuais.

Portanto, é necessário compreender que os direitos e garantias fundamentais não são ilimitados, de forma que podem ser restringidos a fim de proteger outros direitos ou bens coletivos também salvaguardados pela Magna Carta. Assim, as discussões giram em torno do conteúdo, abrangência e limites das restrições colocadas aos direitos fundamentais e ainda no que tange à diferenciação entre normas restritivas e as denominadas normas configurativas de direitos fundamentais.

Uma solução para a problemática, que se aplica no ordenamento jurídico pátrio e fundamentada na doutrina constitucional majoritária, consiste na sistematização das restrições postas aos direitos fundamentais resguardados na Constituição Federal de 1988 nas chamadas restrições indiretamente constitucionais, isto é, reserva de lei simples e qualificada, e nas denominadas restrições tácitas.

A partir do exposto, faz-se necessário compreender a conceituação dos direitos fundamentais, de acordo com Calmon (2001), os direitos humanos nascem de afirmações filosóficas, evoluem para o estado de positivação ou reconhecimento estatal e, ao final, podem adquirir o status de universalidade pelo consenso.

Portanto, deve o Estado priorizar a garantia desses direitos mesmo diante de um contexto pandêmico.

No que diz respeito às dimensões dos direitos e garantias individuais, observa-se que esses direitos refletem as demandas de cada período histórico e dessa forma os mesmos foram positivados nos ordenamentos jurídicos a partir de dados eventos históricos e demandas respectivas. Nesse sentido, compreende Marmelstein (2019), que os valores das sociedades são bastantes dinâmicos, que se submetem aos saltos evolutivos e também às falhas históricas, que naturalmente acompanham a evolução cultural da sociedade.

Faz-se pertinente mencionar o que defende Branco (2019), ao afirmar que os direitos de cada geração não são substituídos, mas persistem com validade e eficácia conjuntamente com os direitos da nova geração, ainda que esses se sujeitem às concepções jurídicas da nova geração.

Nessa toada, nota-se que os direitos de primeira dimensão são denominados como direitos de liberdade, caracterizados pelo caráter negativo, acrescenta-se que a concepção contemporânea é de que esses direitos necessitam, efetivamente, de ações positivas também do Estado para concretizá-lo, uma vez que o Estado deve garantir a autonomia individual, conhecido como direitos de defesa, visto que, segundo Ramos (2019), protege o cidadão contra interferências inconvenientes do Estado, que possui caráter de distribuição de competências entre o Estado e o indivíduo.

No que se refere aos direitos de segunda dimensão, Bonavides (2004), evidencia que os mesmos nasceram interligados aos princípios da igualdade, de modo que requerem prestações positivas do Estado e consistem nos chamados direitos sociais culturais e econômicos, com enfoque na coletividade e grupos sociais.

No que tange aos direitos de terceira dimensão são os denominados direitos difusos ou coletivos, chamados de direitos de solidariedade. Afirma Branco (2019), que os direitos de terceira dimensão se caracterizam pela titularidade difusa ou coletiva, visto que foram instituídos a fim de proteger não o indivíduo de modo particular, mas a coletividade e os grupos.

Desse modo, é interessante diferenciar os direitos fundamentais de primeira dimensão e os de segunda dimensão, de maneira que o primeiro diz respeito aos direitos civis e políticos que possuem como característica o seu aspecto negativo, quer dizer, deve o Estado abster-se por meio de restrições impostas pela sociedade.

Assim, o Estado, normalmente, não pode interferir na liberdade de ir e vir do cidadão, na liberdade de expressão, associação, e ainda não pode mitigar o direito à vida, à saúde, à segurança, à informação, dentre outros direitos, protegendo o cidadão do abuso de poder do Estado. Em contrapartida, os direitos de segunda dimensão atribuem ao estado o dever de garantir a dignidade da pessoa humana de modo integral, de forma a assegurar as liberdades positivas e negativas.

De acordo com George Marmelstein (2019), os direitos fundamentais consistem em normas jurídicas, que estão vinculados a uma determinada ordem jurídica, intrinsecamente relacionada à ideia de dignidade da pessoa humana bem como de restrição do poder, que são positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito e que, devido a sua importância axiológica, dão fundamento e legitimidade a todo ordenamento jurídico.

Portanto, observando as possibilidades constitucionais de restrições dos direitos e garantias, naqueles casos previstos no ordenamento jurídico pátrio, faz-se importante uma análise acerca dos obstáculos para que esses direitos sejam efetivados sem trazer prejuízos à harmonia constitucional.

2.1 Dificuldades na efetivação dos Direitos e Garantias Fundamentais

É importante pontuar que os avanços científicos advindos de novas pesquisas e estudos aprofundados traz a segurança de que a sociedade estará preparada para enfrentar as adversidades que eventualmente surgirão, uma vez que se tem a possibilidade de prever o risco de situações catastróficas, de modo a determinar quais as possíveis soluções para essa situação e evitar consequências mais graves.

Segundo Bauman (1997), o risco pode ser determinado, isto é, ele pode ser medido de forma objetiva (a ciência tem atuado dessa maneira), de modo a computar a probabilidade estatística de acontecimento de algum desastre, bem como a dimensão desse desastre. No século XXI, devido às evoluções científicas e

ao conhecimento, através dos estudos e das novas tecnologias, já se faz possível o monitoramento dos riscos, buscando agir de modo a evitar, mitigar ou impedir os danos.

Todavia, no contexto provocado pela COVID-19, notou-se um grande desafio para se prever esse risco, visto que se trata de um cenário de enfrentamento de novos e grandes desafios, que difere das outras crises e calamidades enfrentadas pelos países. Por ser uma pandemia, consequentemente necessitou-se de uma cooperação entre os países, especialmente entre os Estados, juntando esforços para assegurar aos seus cidadãos seus direitos legitimados pelas suas constituições bem como a segurança sanitária.

Nessa perspectiva, diante dessa realidade incerta, especificamente quanto ao processo mais adequado de condução Político-sanitária, observou-se a existência de um grande desafio quanto a essa situação, tanto pelo fato de que não há conhecimento científico profundo, por tratar-se de uma doença nova, quanto pela necessidade de agilidade governamental para tomada de decisões que atingiram de forma minimizada as liberdades e garantias fundamentais e concomitantemente garantindo o direito à saúde e o direito à vida dos cidadãos.

Para Haberle (2003), em suma, o ideal de uma regulamentação que esteja em consonância com os direitos fundamentais, no contexto da saúde pública, é a procura por benefícios e vantagens para o cidadão bem como a sociedade, observando esses direitos como um sistema fundamentado na integração desses direitos com outros bens constitucionais.

Nesse sentido, o Brasil publicou a Lei nº 13.979, em fevereiro de 2020, bem como outros atos normativos, entretanto o mais importante para discussão é o art. 3º da mencionada lei, o qual dispõe acerca das medidas que vêm limitar direitos, sob a justificativa da situação pandêmica existente, com a finalidade de prezar pela saúde pública. É necessário salientar que a lei impõe que essas medidas deveriam ser tomadas somente quando devidamente embasadas e justificadas através de evidências científicas e por um tempo restrito.

Nessa toada, o Estado garante ainda o direito à informação, imprescindível diante dessa doença e ainda assistência à família, uma vez que muitos de seus

provedores tiveram sua renda comprometida; o tratamento gratuito e principalmente a proteção e respeito à dignidade da pessoa humana e às liberdades individuais.

Não obstante, o Estado brasileiro firmou um compromisso internacional de conteúdo de direitos humanos com diretrizes supralegais, de modo que não há de se falar em qualquer violação de sua soberania. Assim, são incorporados ao ordenamento jurídico interno com a mesma rigidez de uma alteração constitucional.

Percebe-se que os direitos humanos englobam os direitos de primeira e de segunda dimensão, e, ainda, num contexto pandêmico, destacam-se os direitos à vida, à saúde. Todavia deve-se perceber que essa situação emergencial atinge os cidadãos bem como toda a sociedade, havendo a necessidade de medidas que podem entrar em conflito de modo temporário com tais liberdades individuais tendo como foco à coletividade.

É interessante pontuar o que afirma Sarlet acerca do princípio da proibição do retrocesso:

Assim é que a proibição de retrocesso ganha ainda maior relevância no tocante à aplicabilidade dos direitos sociais. Com a Carta Constitucional de 1988, a proibição de retrocesso é princípio interpretativo dos direitos sociais e no Brasil é alçado à qualidade de norma fundamental. Mas o seu significado ainda está longe de encontrar conceito uniforme na doutrina e jurisprudência. Existe controvérsia sobre o alcance das normas que protegem os direitos sociais contemplados constitucionalmente, embora prevaleça a orientação de que configuram direitos fundamentais e dotados de aplicabilidade imediata. (SARLET, 2009, p. 280)

Segundo Mendes (2019), existe a indicação de que os que optam pela tese da proibição do retrocesso compreendem que o princípio da proporcionalidade pode servir como meio para uma nova regulação do direito fundamental, de modo que não seja destruído totalmente o direito anteriormente positivado. Para Canotilho (2002), a vedação de retrocesso determina a inconstitucionalidade de qualquer medida tomada com o intuito de revogar os direitos sociais já assegurados, sem que se crie outros mecanismos alternativos com capacidade de compensar a anulação desses direitos.

A partir disso, observa-se que o Estado deve atuar positivamente, garantindo o mínimo para uma existência digna, prestando essa assistência em face às dificuldades impostas à educação, à saúde pública, à assistência social, à economia.

No que concerne ao direito fundamental à saúde, no plano internacional, vários países abarcam direitos humanos que resguardam o direito à saúde. É interessante mencionar que a OMS, no ano de 1991, anunciou um novo paradigma de saúde, de modo a levar em consideração as alterações das realidades políticas, econômicas e sociais, sob a perspectiva global, dando ênfase à qualidade de vida. Assim, segundo Paccini (2014), trata-se de uma nova visão de mundo centralizada na saúde, uma vez que a preocupação com a saúde bem como a busca da segurança nessa área foram consideradas como um traço caracterizador da cultura atual.

À vista disso, mediante a extensão da crise sanitária mundial instaurada, normalmente, os Estados buscam compartilhar as pesquisas que versem sobre os questionamentos que transcendem as fronteiras nacionais de saúde, instigando a cooperação entre os estados com a disseminação internacional de informações e estudos científicos, permitindo assim a adoção de medidas internas que estejam em consonância com o direito internacional, a fim de permitir que essas medidas alcançassem mais rapidamente e de forma eficaz corroborasse com o fim dessa pandemia.

Para Burowski (2000), as limitações aos direitos fundamentais, no que se refere à saúde pública, devem ter como base e fundamentos razões médicas, de modo que não é constitucional a adoção de motivos e justificativas que cunho político ou ideológico na mitigação desses direitos.

Faz-se pertinente acrescentar acerca do conhecimento científico, o que defende Robl Filho:

o conhecimento científico possui peculiaridades, tratando-se, por exemplo, a) da construção de conhecimento por meio de regras, de etapas, de processos e de métodos que conduzem à compreensão dos problemas científicos, b) da construção e da adoção de hipóteses para compreender, analisar e solucionar (ainda que parcialmente) as questões estudadas, c) do desenvolvimento e do emprego de conceitos, de perspectivas e de teorias que auxiliam na reflexão crítica sobre os temas e fenômenos e d) da apresentação de fundamentos fáticos e teóricos que suportam as conclusões e os resultados científicos obtidos. Nesse contexto, as ideias científicas são produzidas a partir de razoáveis ideais regulativos, sendo o mercado de ideias dos cientistas mais restrito do que o mercado de ideias dos cidadãos em geral, o qual é protegido pela liberdade de expressão em sentido lato (ROBL FILHO, 2019, p. 763-764)

No Brasil, a Constituição Federal prevê a saúde como direito social fundamental, conforme art. 6º. Portanto, a saúde é direito de todos e dever do Estado, que de acordo com o art. 196 da CF/88, deve mitigar os riscos de doença e conceder acesso universal e igualitário aos instrumentos de prevenção e tratamentos de patologias.

Logo, possuem relevância pública as ações e serviços que versem sobre saúde, que conforme o que dita o art. 197 da CF/88, devem ser promovidos e fiscalizados pelo Poder Público, através do SUS (Sistema único de Saúde), segundo o art. 198.

É interessante mencionar que, em matéria de saúde, em caráter infraconstitucional, é regulamentada pela Lei nº 8.080/1990, que:

Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde”, denomina a saúde como “um direito fundamental do ser humano”, a cargo do Estado (art. 2º). O art. 7, Art. 7º (...) II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema; III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral; IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie; V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde; VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário (...) VIII - participação da comunidade (...) (BRASIL, 1990)

De acordo com o ministro Celso de Mello, em sede de RE nº 271.286 do STF:

O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por omissão, em censurável comportamento inconstitucional. O direito público subjetivo à saúde traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público (federal, estadual ou municipal), a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas que visem a garantir a plena consecução dos objetivos proclamados no art. 196 da Constituição da República. (STF - RE: 271286 RS, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/08/2000, Data de Publicação: DJ 23/08/2000 P - 00052)

Por fim, diante desse quadro pandêmico catastrófico, as medidas de contenção, mais severas, precisaram ser tomadas, a exemplo o distanciamento social, *lockdown*, a estagnação das atividades econômicas entre outras medidas a fim de conter o avanço do vírus. Por outro lado, tais medidas colidiram com o núcleo essencial de diversos direitos, como a liberdade de ir e vir, livre iniciativa, vida

privada, dignidade da pessoa humana, trabalho. Essa colisão de direitos fundamentais incentivou o Poder Público ao exercício de um juízo de ponderação, de forma que pudesse eleger quais direitos (usando critérios objetivos) deveriam se sobressair, observando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

2.2 Limitações aos direitos fundamentais em virtude da pandemia

No que se refere às possibilidades de restrições de direitos e garantias fundamentais em face da pandemia do COVID-19, deve-se compreender que esses direitos, quando em cotejo com a saúde pública, podem ser mitigados com o intuito de garantir o bem comum da coletividade, como ocorre em situações de pandemia ou epidemia, casos em que a liberdade individual pode ser limitada com a finalidade de reduzir o contágio.

De acordo com Farias (2000), a limitação de um direito fundamental é uma restrição do âmbito de proteção ou mesmo pressuposto de fato desse direito fundamental. Posto isto, é importante mencionar acerca da teoria interna e externa que tem como intuito explicar as restrições aos direitos fundamentais. Nesse sentido, a teoria interna sustenta o fato de que os direitos fundamentais são absolutos e devido a essa condição não podem ser restringidos, todavia são submetidos a limites expressos na Constituição. Já na teoria externa, há a possibilidade de restrição aos direitos fundamentais, ocorrendo em duas situações: na primeira se reconheceriam as normas jurídicas que poderiam ser aplicadas no caso em debate; e no segundo onde existe a ponderação de interesses. Assim, para Silva (2006), o processo de instituição e definição dos limites de cada direito é algo interno a ele.

Em contrapartida, na teoria externa, essas restrições são causadas por forças externas ao próprio direito fundamental, quer dizer, acontecem devido a outros direitos. Entende Rothenburg (2014), que se deve delimitar a abrangência do direito fundamental, para, a partir disso, averiguar o possível conflito com outro direito fundamental ou até mesmo com um bem jurídico protegido pela constituição.

Com relação a qual teoria é utilizada quando se fala em restrições aos direitos fundamentais, faz-se pertinente pontuar o que diz Robert Alexy:

Saber se correta é a teoria externa ou a teoria interna é algo que depende essencialmente da concepção de normas de direitos fundamentais como

regras ou como princípios, ou seja, da concepção das posições de direitos fundamentais como posições definitivas ou *prima facie*. Se se parte de posições definitivas, então, a teoria externa pode ser refutada; se se parte de posições *prima facie*, então, é a teoria interna que o pode ser. Se se parte do modelo de princípios, o que é restringido não é simplesmente um bem protegido pela norma de direito fundamental, mas um direito *prima facie* garantido por essa norma. No modelo de princípios, portanto, é correto falar em restrição a direitos fundamentais. Por conseguinte, nesse modelo vale a teoria externa. (ALEXY, 2008, p. 278;280)

O doutrinador Robert Alexy (2008), defende que nessa teoria aquilo que é restringido não são posições definitivas (regras), porém posições *prima facie* (princípios). Portanto, quando se parte de um modelo de princípios, o que é restringido não é unicamente um bem protegido pela norma de direito fundamental, mas um direito *prima facie* assegurado por essa norma. De modo que os deveres *prima facie* consistem em indeterminações jurídicas e fáticas, que por sua vez, constroem os princípios à proporção que são esses, mandamentos de otimização.

No que diz respeito à aplicação das teorias interna e externa, Robert Alexy (2008), afirma que depende da concepção de normas de direitos fundamentais como regras ou princípios, isto é, da concepção das posições de direitos fundamentais como posições definitivas ou *prima facie*. Logo, caso se parta de posições definitivas, então a teoria externa pode ser contestada, se se parte de posições *prima facie*, a teoria interna pode ser refutada.

Quanto aos tipos de restrições, tomando como referência o que entende os doutrinadores Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019), as restrições podem ser diretamente constitucionais, indiretamente constitucionais e aquelas não expressamente autorizadas pela Constituição Federal.

Desse modo, no que tange às restrições diretamente constitucionais, de acordo com Mendes (2019), são aquelas restrições que se encontram expressamente na redação constitucional e impõem de forma direta, um limite ao exercício de direitos assegurados de modo específico ao cidadão. Assim sendo, essas restrições são facilmente identificadas na Constituição Federal de 1988. A título de exemplo tem-se o art. 5º, IV, CF/88, que afirma “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. Não obstante, observa-se que, de maneira concomitante, consagra-se o direito de liberdade e, ao mesmo tempo, há

uma restrição na expressão “sendo vedado o anonimato”, isto é, proibiu-se de modo expreso certa conduta.

Dessa forma, tem-se que as restrições constitucionais indiretas mediatas correspondem àquelas que decorrem de normas infraconstitucionais. Para Conceição (2016), a Constituição, em determinados momentos, não limita, ela mesma, o exercício do direito fundamental, mas ela transfere essa incumbência para o Legislador ordinário, para o Executivo e mesmo para o Judiciário. Logo, essas limitações mediatas são classificadas em Reserva legal simples e Reserva legal qualificada.

No que tange à reserva legal simples, a Constituição fornece autorização para interferência do legislador sem que haja quaisquer condições, de modo que o legislador pode utilizar-se de discricionariedade para conceituar e delimitar os direitos fundamentais. Exigindo-se somente que essa limitação esteja disposta na lei, como se observa no art. 5º, XV, CF/88 “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”.

O doutrinador Mendes define reserva legal qualificada como:

quando a constituição não se limita a exigir que eventual restrição ao âmbito de proteção de determinado direito seja prevista em lei, estabelecendo, também, as condições especiais, os fins a serem perseguidos ou os meios a serem utilizados. (MENDES, 2019, p. 206)

Destarte, para um melhor entendimento da temática, menciona-se a redação do art. 5º, XIII, da CF/88 “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. A partir desse dispositivo, pode-se inferir que o legislador limitou o exercício profissional, que poderá ser exercido através de uma qualificação profissional.

É imprescindível mencionar, ainda, as restrições que não estão expressamente autorizadas pela Constituição acerca dessa temática. Compreende Conceição (2016), que o constituinte, quando declara os direitos e garantias individuais, institui a sua atuação, seu conteúdo, isto é, sua matéria, bem como suas fronteiras. Afirmam os doutrinadores Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019), que há a possibilidade de limitações dos direitos e garantias fundamentais, uma vez que esse

direito pode colidir, ainda que não exista limitação expressa ou autorização garantindo a possibilidade de restrição pelo legislador.

É interessante falar acerca da Teoria dos limites dos limites, que entende que os direitos fundamentais, mesmo sujeitos às restrições, devem preservar seu núcleo essencial. Essa teoria afirma a ideia de que a faculdade de limitar direitos é limitada, de modo que não pode ser exercida em contrariedade aos parâmetros expressos ou implícitos na redação constitucional. Portanto, a atividade estatal de impor limites aos direitos, é uma atividade limitada e vinculada aos parâmetros legais. A doutrina apresenta dois gêneros de limites, os formais, que devem observar o princípio da reserva legal e da irretroatividade, e os materiais, que observam o princípio da proporcionalidade, generalidade e abstração e resguardam o núcleo essencial. Sobre o núcleo essencial leciona Barroso:

O conceito de núcleo essencial é bastante intuitivo: ele corresponde à parcela mínima do direito fundamental que não pode ser suprimida, sob pena de se ter de reconhecer que o direito foi violado. No plano objetivo, é correto afirmar que a lei não pode restringir um direito fundamental afetando o seu núcleo essencial [...] (BARROSO, 2019, p. 513)

Para o ministro, a concepção do núcleo essencial se harmoniza com o princípio da proporcionalidade, que exerce bastante influência em situações de colisões de direitos fundamentais, visto que o núcleo essencial do direito é uma definição útil, porém de autonomia relativa, já que, corriqueiramente, será secundário ao princípio da proporcionalidade.

Nesse raciocínio, acerca da proporcionalidade, afirma Barroso:

A proporcionalidade, por sua vez, evoluiu, sobretudo, como um mecanismo instrumental para aferir a legitimidade das restrições a direitos fundamentais. [...] ela se tornou um mecanismo de controle dividido em três etapas, nas quais se vai verificar: (i) a adequação de uma medida para produzir determinado resultado (idoneidade do meio para realizar o fim visado), (ii) a necessidade da providência, sendo vedado o excesso (se houver meio menos gravoso para atingir o mesmo fim é ilegítimo o emprego do meio mais gravoso) e (iii) a proporcionalidade em sentido estrito, pela qual se afere se o fim justifica o meio, vale dizer, se o que se ganha é mais valioso do que aquilo que se sacrifica. (BARROSO, 2019, p. 514)

É importante salientar que essas limitações aos direitos e garantias nessa situação de anormalidade não eximem os estados da responsabilidade quanto ao cumprimento de seus compromissos com os direitos humanos, uma vez que algumas restrições devem ser impostas, todavia de maneira adequada, no momento correto para que haja eficiência. Se assim não for, essas medidas limitadoras dos

Estados poderiam ser ineficientes no combate à pandemia e ainda gerar prejuízos futuros em grande escala no aspecto social e econômico.

Assim sendo, observando o que dispõe a Lei nº 13.979/2020, acerca do isolamento e da quarentena, a realização dos testes e exames obrigatórios, as limitações de locomoção nos locais públicos e privados, nas rodovias, portos e aeroportos, e ainda as requisições de bens e serviços, entre outras medidas, devem ser compreendidas e interpretadas em conjunto com os pactos internacionais acerca dos direitos sociais, econômicos e culturais, direitos civis e políticos, como por exemplo o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no ano de 1966, entre outros. Destarte, tais práticas devem ser necessariamente fundamentadas no princípio da dignidade da pessoa humana assim como nos seus direitos fundamentais, devendo o Estado promover uma estratégia nacional.

Dessa maneira, com o intuito de averiguar a constitucionalidade da decretação da mencionada lei, com as medidas de restrições impostas, uma vez que a mesma entra em embate com outros direitos e garantias fundamentais, compreende-se que medidas proporcionais são constitucionais.

É importante trazer o trecho de uma decisão específica da Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís, do TJ-MA, na qual o magistrado defende a constitucionalidade daquelas medidas que observem o princípio da proporcionalidade:

Muito embora o lockdown possa suscitar dúvidas acerca de sua constitucionalidade, pois importa em restrições à circulação de pessoas, funcionamento de estabelecimentos comerciais e sacrifícios de outros direitos, consigne-se que os direitos fundamentais não são absolutos. Para convivência harmônica entre eles, é necessário que o exercício de um não implique danos à ordem pública ou aos direitos e garantias de terceiro. (...) No presente caso, o mais importante no momento é assegurar a saúde da coletividade, utilizando-se dos meios necessários para evitar a proliferação da doença, mesmo que isso signifique privar momentaneamente o cidadão de usufruir, em sua plenitude, certas prerrogativas individuais. (TJ-MA - PROCESSO: 0813507-41.2020.8.10.0001. Juiz: Douglas de Melo Martins. Órgão Julgador: Vara de Interesses Difusos e Coletivos da Comarca da Ilha de São Luís).

Portanto, numa primeira perspectiva, são assegurados os direitos à vida, à saúde, à liberdade, à segurança, à informação, à privacidade, à não discriminação, entre outros. Ressalta-se que esses direitos individuais devem ser regidos observando o princípio da dignidade da pessoa humana, não podendo haver a

supressão completa dessas garantias sob a justificativa de se estar obedecendo “a ciência” ou “zelando pela vida”.

Faz-se pertinente acrescentar que diz a redação do art. 7º, III, da Lei 8.080/1990, que trata acerca das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde bem como a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, afirmando que a “preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral” é direito de todo indivíduo, tendo o mesmo autonomia para decidir sobre a submissão ou não ao tratamento com medicamentos, visto que esse princípio deve ser preservado.

Não obstante, além da liberdade, também foram ameaçados os direitos de ir e vir (art. 5º, XV, CF/88) bem como do exercício profissional (art. 5º, XIII, CF/88) entre outros direitos, de modo que esses direitos não podem ser limitados de forma desproporcional, compreendendo que a paralisação econômica entra em confronto com os dois principais princípios da ordem econômica com redação no art. 170 da CF/88, pois restringe o trabalho humano e a livre iniciativa.

Por fim, a partir do exposto, observa-se que a solução acerca da prevalência de uma teoria em detrimento da outra, dependerá, sobretudo, da compreensão sobre os direitos fundamentais. Assim, caso se considere que os direitos fundamentais confirmam posições definitivas, isto é, de regras, então deve-se aplicar a teoria interna. Em contrapartida, ao se entender que esses direitos definem somente *prima facie*, ou seja, princípios, há de ser considerada adequada a teoria externa. Nesse raciocínio, compreende-se que os direitos e garantias fundamentais devem ser concebidos, inicialmente, como princípios e devido a isso o princípio da proporcionalidade, é um instrumento essencial da teoria externa, uma vez que garante racionalidade e ainda controle de argumentação jurídica que será ampliada a fim de determinar os limites externos de um direito e separá-lo da regência de certo contexto fático.

2.3 Colisões entre os direitos e garantias fundamentais e o princípio da proporcionalidade

No que se refere às colisões dos direitos fundamentais, sabe-se que essa temática não é novidade, uma vez que esses direitos são normas abertas e principiológicas e tem como característica a universalidade. Logo, a sua aplicação

exige um cotejo com o caso concreto, que normalmente configura situações de colisão. Nesse sentido, é imprescindível a consideração do princípio da proporcionalidade, no intuito de que haja a harmonização entre as normas, sem a exclusão de uma em detrimento de outra. Nessa toada, compreende Ingo Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero acerca do denominado “teste” de proporcionalidade:

[...] desdobra-se em três etapas: a) a adequação, de acordo com a qual a medida estatal há de ser apta a assegurar o resultado pretendido com a restrição do direito do particular; b) a necessidade (menor sacrifício ou ingerência), que exige que em face de mais de uma medida adequada se opte pela que menos intervém na esfera jurídica; c) a assim chamada proporcionalidade em sentido estrito, que, sendo afirmativa a resposta aos dois quesitos anteriores, exige uma ponderação que coloque na balança os meios e os fins no caso concreto, razão pela qual é nesse nível que se situa a maior parte das anotações críticas ao princípio. Importa recordar que, no sentido apontado, a proporcionalidade opera como critério de aferição da legitimidade constitucional de medidas interventivas do poder público no âmbito de proteção dos direitos fundamentais na condição de direitos de defesa (direitos negativos). (SARLET et al., 2019, p. 455-456)

Nota-se que, mediante o princípio da proporcionalidade, a aplicação e interpretação das normas constitucionais possuem sempre como finalidade o alcance de uma maior eficácia. Assim, escolhe-se o princípio que seja mais adequado, ou seja, que alcance o objetivo almejado, mais necessário, isto é, aquele que o ônus seja menor e ainda proporcional, que garanta ao indivíduo seus direitos e proteção evitando que o Estado atue de modo ineficiente e arbitrário. Entendem, ainda, os doutrinadores mencionados que:

[...] da noção de deveres de proteção estatais em matéria de direitos fundamentais, acabou também sendo reconhecida a existência de um dever de proteção suficiente (a garantia de um patamar mínimo de proteção), que, por sua vez, implica uma proibição de proteção insuficiente ou deficiente. Tal proibição de proteção insuficiente tem sido – em geral – considerada como sendo uma espécie de outra dimensão da proporcionalidade na condição de proibição de excesso de intervenção, ensejando um teste similar (em três níveis de análise) para a sua verificação em casos de omissão ou atuação insuficiente [...](idem).

Assim, diante da colisão de direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade é a medida que se impõe. Nessa perspectiva, ao apreciar uma demanda sob esse contexto fático, no qual ocorre o choque entre valores constitucionais distintos, o Supremo Tribunal Federal unificou o seguinte entendimento:

[...] o constituinte concebeu a liberdade de expressão como direito absoluto, insuscetível de restrição, seja pelo Judiciário, seja pelo Legislativo. Há hipóteses em que essa acaba por colidir com outros direitos e valores também constitucionalmente protegidos. [...] a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. (STF - ADI: 5136 DF, Relator: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 01/07/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

A partir disso, observa-se que o Estado não pode atuar em excesso, bem como não pode deixar de proteger os direitos e garantias fundamentais, devendo buscar o equilíbrio entre sua atuação positiva, que versa sobre os direitos de segunda dimensão, assim como sua atuação negativa, que consiste nos direitos de primeira dimensão.

No que se refere à situação da COVID-19, se discute bastante sobre a interferência estatal para assegurar a universalidade e a efetividade no âmbito da saúde e da economia. Não obstante, deve o Estado abster-se de cometer abusos.

Fazendo uma comparação entre os direitos à saúde e à vida e os direitos fundamentais ao trabalho, à livre iniciativa e ao desenvolvimento, infere-se que não há de se falar em superioridade hierárquica do primeiro grupo em detrimento do segundo, uma vez que não é isso que se infere pelo princípio da proporcionalidade, no uso da ponderação, de modo que nenhum direito é superior ao outro, devendo a análise do caso concreto definir qual deve prevalecer.

Contudo, deve-se compreender que o dever do Estado em garantir aos cidadãos os direitos disciplinados na Carta Magna não pode dar legalidade a medidas que acarretem prejuízos tão profundos e devastadores que coloquem em risco a harmonia e equilíbrio econômico, social e político dos países, além do aumento da miserabilidade.

No que concerne à atuação do Estado Brasileiro, o mesmo agiu mediante seus três poderes, de modo que merece destaque a adoção de medidas no âmbito administrativo e normativo pelo Poder Executivo. Sob a perspectiva federal, uma das medidas mais discutidas foi a Medida Provisória nº 927/2020, que versa sobre as

medidas trabalhistas para o combate da pandemia e do estado de calamidade pública:

Com a finalidade de enfrentar os efeitos econômicos da pandemia e sua repercussão no que se refere aos empregos e renda, elencaram-se as seguintes medidas possíveis a serem adotadas pelos empregadores, conforme o art. 3º da MP 927:

I – o teletrabalho; II – a antecipação de férias individuais; III – a concessão de férias coletivas; IV – o aproveitamento e a antecipação de feriados; V – o banco de horas; VI – a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho; VII – o direcionamento do trabalhador para qualificação; e VIII – o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. (NELSON et al, 2020).

É interessante também acrescentar que o Congresso Nacional, também atuou, através do Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconheceu o estado de calamidade pública, conforme requerimento do Chefe do Poder Executivo, instituindo uma Comissão Mista, composta por 12 parlamentares, contando com 6 deputados e 6 senadores, de acordo com o art. 2º, Decreto Legislativo nº 6/2020 “com o objetivo de acompanhar a situação fiscal e a execução orçamentária e financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus”.

Em regime de urgência, teve-se a Lei nº 13.982/2020, instituindo medidas de exceção a fim de assegurar a proteção social, período no qual podem ser medidas excepcionais durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de relevância internacional provocada pela Covid-19. Destaca-se que uma das medidas mais importantes desta lei consiste na distribuição do auxílio emergencial para trabalhadores que se enquadrem nas condições de vulnerabilidade social.

No que toca ao Poder Judiciário, sabe-se que o mesmo somente interfere, quando provocado. Todavia, é nítido que, em um contexto de conturbação a litigiosidade é propícia, logo, se tem a intervenção do Estado-juiz. É evidente que o Poder Judiciário está numa posição de destaque no contexto pandêmico, já que dele é esperado as decisões e entendimentos que direcionem como a sociedade deve se comportar diante do Estado de Emergência.

É importante destacar, ainda, a ADI 6.341 (STF,2020a), que discutiu a constitucionalidade da MP nº 926/2020, que alterou a Lei nº 13.979, de 6 de

fevereiro de 2020, para dispor acerca dos procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos para o enfrentamento da emergência de saúde pública de interesse internacional causado pelo coronavírus. Assim, traz-se o art. 3º, que tem como objetivo enfrentar a situação de emergência de saúde pública de cunho internacional consequente da COVID-19, de modo que as autoridades puderam adotar, dentro de suas competências, as seguintes medidas:

I – isolamento; II – quarentena [...] VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; [...] § 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. (BRASIL, 2020)

É interessante notar que, apesar do o art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020 estabelecer que as medidas de combate ao coronavírus, apenas poderiam ser decretadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e que deveriam ser limitadas no tempo e espaço ao mínimo indispensável à promoção e preservação da saúde pública. Já se pôde observar uma preocupação de interesses, até mesmo no plano ideológico, de modo que de um lado apoiou-se a adoção de medidas mais restritivas, defendidos pelos setores médicos, de outro lado teve-se o apoio à flexibilização das restrições impostas pelo setor produtivo.

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI nº 6.341/DF teve como premissa para afastamento da inconstitucionalidade material o fato da necessidade de controle e contrapesos no Estado Democrático de Direito ainda que diante de uma emergência internacional de saúde; necessidade de o exercício da competência seguir parâmetros materiais que permitam o controle; a indicação da omissão como o maior erro na formulação de políticas públicas, especialmente nas ações contidas no artigo 23, da Constituição; prerrogativa da União para afastar a competência dos demais entes quando editar lei geral sobre o tema, em atenção ao artigo 24, § 1º, ou por lei complementar, na hipótese de ação cooperada, nos termos do artigo 23, parágrafo único, ambos da Constituição; busca na própria legislação da identificação do fundamento constitucional para o exercício da competência; a Lei nº 13.979 deve ser lida como prerrogativa da União para legislar sobre vigilância epidemiológica; previsão do artigo 12 do Pacto Internacional

de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que preconiza a saúde como obrigação dos Estados Partes, sublinhando a adoção de medidas para prevenir e tratar doenças epidêmicas; regulamento Internacional Sanitário, aprovado pela Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em que consta parâmetros de atendimento mínimos à capacidade de vigilância e resposta, cuja competência pode ser exercida pela União, resguardando-se a atuação dos demais entes.

O ministro Edson Fachin, redator do acórdão, em seu voto concluiu que a União tem a prerrogativa de afastar leis estaduais e municipais, editando lei geral ou lei complementar de atuação cooperativa, contudo, no silêncio, os entes subnacionais poderiam exercer a competência para atendimento integral dos direitos fundamentais.

No que concerne às competências legislativas disciplinadas na Constituição Federal de 1988, a regra geral é de que cada ente federativo detém competência para legislar acerca de assuntos de seus interesses. Todavia, há algumas exceções previstas no texto constitucional. Por exemplo, para a legislação sobre temas previstos no art. 24, da CF/88, todos os entes federativos têm competência para produzir normas legais, contudo, devem observar os seguintes parâmetros: a União terá competência para a edição de normas gerais (art. 24, § 1º, da CF/88); na existência de normas gerais editadas pela União, os demais entes federados têm competência suplementar (art. 24, § 2º e art. 30, II, da CF/88); na ausência de normas gerais determinadas por lei pela União, os demais entes federados terão competência plena, objetivando atender às suas particularidades (art. 24, § 3º e art. 30, I, da CF/88); por fim, em caso de edição superveniente de normas gerais federais, será suspensa a eficácia da legislação dos demais entes federados, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º, da CF/88), segundo Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2019).

Dessa forma, insere-se no rol de temas objeto da competência legislativa concorrente, tratada no art. 24, da CF/88, a defesa da saúde (art. 24, XII, da CF/88). Assim, em matéria de saúde, evidencia-se a competência da União a fim de editar normas gerais, como são aquelas estabelecidas na Lei 13.979/2020, que versa sobre a política pública nacional de combate à Covid-19.

Quanto a Lei nº 13.070/2020, que versa sobre os instrumentos de enfrentamento do coronavírus, não se deve desconsiderar que o status de

Emergência da Saúde Pública, de relevância internacional se trata de um evento extraordinário, constituindo um risco para a saúde pública de outros países, considerando a facilidade de propagação. Logo, a covid-19 provocou internacionalmente uma atuação coordenada, é evidente que, no plano nacional, as medidas também devem ser submetidas a uma política coordenada, devido a isso não seria adequado que cada Estado-membro ou Município determinassem seus próprios mecanismos de combate.

Portanto, se defende que as medidas de combate estabelecidas pela Lei nº 13.070/2020 consistem em normas gerais, adequadas e constitucionalmente instituídas pela União, no exercício de sua competência (art. 24, XII, da CF/88). Com a sua decretação, não há de se falar que a União invadiu as atribuições asseguradas pela CF/88 aos Estados, DF e Municípios. Observando que a competência legislativa da União para editar normas gerais, não impede que os demais entes exerçam competências administrativas em matéria de saúde.

Dessa maneira, percebe-se um esforço do Estado, de todos os poderes, almejando suprir as necessidades essenciais nesse período de calamidade pública. São evidentes os abusos e exageros por órgãos da administração pública, que, por sua vez, implantaram medidas de contenção social desarrazoadas, em inconformidade com a lei.

De acordo com José Carlos Buzzanelo (2001), o Estado deve responsabilizar-se pela tutela do direito à vida e à saúde coletiva, bem como tem a obrigação de não prejudicar terceiros. Logo, sabe-se que a dignidade humana implica a promoção da saúde pública, todavia ela deve acontecer respeitando outros direitos que também são consequentes da dignidade da pessoa humana.

Por fim, apesar dos avanços científicos, milhares de pessoas foram atingidas diretamente pela pandemia da COVID-19 seja pela quantidade de vidas ceifadas, pela situação da renda, alimentação, condições de trabalho, educação, moradia, saúde e outros aspectos afetados. De modo que os Estados se encontraram numa situação repentina de emergência, devendo obrigatoriamente garantir os mínimos existenciais. Como consequência, o Estado foi desafiado no que tange ao desenvolvimento de uma estratégia nacional para garantir esse direito sem

comprometer as demais garantias e liberdades que refletem a dignidade da pessoa humana.

É importante compreender que, no Brasil ou em outro país, o papel do Estado somente será bem desenvolvido e com reflexos positivos sob o princípio da proporcionalidade, de forma que sua atuação não pode ser insuficiente, que configure uma proteção deficitária, sobretudo no que tange aos direitos prestacionais, como por exemplo a saúde, num contexto de calamidade pública, reflexo de uma pandemia e ainda o Estado não pode agir de modo abusivo ou arbitrário. Portanto, as medidas, mesmo que restritivas de direitos, devem necessariamente ser pautadas na Constituição e na legislação vigente.

3 O SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CRISES: ESTADO DE SÍTIO, ESTADO DE DEFESA E ESTADO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA

É importante pontuar que todos os Estados Democráticos de Direito devem instituir um sistema constitucional de crises a fim de lidar com situações de anormalidade, casos excepcionais. Para José Gomes Canotilho (2003), as situações de anormalidade constitucional não são “Estados” sem uma Constituição ou fora da Constituição, mas consistem em casos que necessitam de uma disciplina jurídico-constitucional que diverge daquela que está constitucionalmente amparada pelos estados de normalidade. De acordo com o doutrinador, não é possível antever todos os casos de anormalidade, com exceção daqueles casos históricos-concretos, e salienta que essa dificuldade não pode ser solucionada pelos denominados “espaços livres” da Constituição. Assim sendo, é necessário que a Constituição apresente, de modo nítido, os pressupostos, competências, instrumentos, procedimentos e efeitos jurídicos para esses casos excepcionais.

É interessante destacar que a Constituição brasileira dispõe sobre regras para possíveis situações de anormalidade, especificamente em seu título “Da defesa do Estado e das Instituições Democráticas”. Segundo o autor Bernardo Gonçalves Fernandes (2012), a Constituição, acerca desse título, apresentou dois grupos, são eles: o sistema constitucional de crises, que é constituído por mecanismos, isto é, medidas excepcionais para o restabelecimento da ordem ou mesmo a manutenção em situações de atipicidade; e acrescenta-se, ainda, a institucionalização de organizações para realizar a defesa do país. De modo que, no primeiro grupo, foram estabelecidos os mecanismos do Estado de Defesa e Estado de Sítio. Já no segundo grupo, existe a organização das Forças Armadas bem como das forças de segurança pública. Ressalta-se que esse sistema de crise é um instrumento evidente nas democracias modernas com a finalidade de manter os regimes democráticos com a onerosidade mitigada, a fim preservar os direitos e garantias fundamentais.

Para Almeida Filho (2009), a ordem constitucional deve contar com mecanismos que assegurem a harmonização (entre a realidade e a Constituição), o equilíbrio (entre as situações de crise e as medidas para enfrentá-las), bem como a continuidade (a não ruptura garantida pelos limites jurídicos que caracterizam o sistema constitucional de emergência) desses elementos. Quer dizer, um sistema

que possa controlar de forma mínima as situações excepcionais incompatíveis com o texto constitucional ordinário.

Desse modo, os mecanismos de exceção, que tem como escopo a defesa da ordem política e jurídica do Estado brasileiro, a Intervenção Federal, O Estado de Defesa e o Estado de Sítio são medidas excepcionais hodiernas, com o objetivo de restabelecer a normalidade constitucional, visto que possuem capacidade de suspensão temporária dos direitos e garantias individuais, aumentando o poder repressivo do Estado, com justificativa na iminente gravidade da perturbação da ordem pública e refletem uma resposta jurídico-institucional a fim de impedir que a própria constituição seja excepcionada. O conceito de estado de exceção tem origem jurídica precisa e aponta para a suspensão do Estado de Direito por meio do direito. Desse modo, se a constituição consegue se sobressair aos períodos de crise social sem ser escanteada ou violada, utilizando-se de instrumentos mais severos e de caráter de exceção, compreende Rothemburg (2013), que essa é prova de sua estabilidade, uma vez que ela consegue, tem força normativa suficiente para regulamentar a normalidade, como também as exceções.

Segundo o autor André Ramos Tavares (2020), o Estado de Defesa está relacionado com a defesa do território nacional em face de invasões estrangeiras, a defesa da nação e ainda a soberania nacional. Em contrapartida, a defesa das instituições democráticas diz respeito à manutenção ou restabelecimento da ordem constitucional assim como ao equilíbrio entre os grupos de poder. De modo que, para exercer essa defesa, o Estado se utiliza das Forças Armadas, do seu sistema de segurança pública e, em última instância, dos institutos do sistema constitucional das crises.

Para José Afonso da Silva (2005), o sistema constitucional de crises se trata de um conjunto ordenado de normas constitucionais que são orientadas pelos princípios da proporcionalidade, temporalidade e da necessidade, tendo como foco as situações de crise como objetivo o restabelecimento da normalidade constitucional. Logo, infere-se que esses instrumentos devem efetivamente proteger os direitos e garantias fundamentais. Acrescenta-se, ainda, o que compreende Aricê Moacyr Amaral Santos (1989), acerca do sistema constitucional de crises, para ele o sistema é um conjunto ordenado de regras constitucionais que, orientadas pelos

princípios da temporalidade e necessidade, tem como finalidade os casos de crises e almeja manter ou restabelecer a normalidade constitucional.

O doutrinador Bernardo Gonçalves Fernandes (2012), afirma que o controle das crises é efetivamente um sistema jurídico, uma vez que é composto por normas constitucionais que determinam e prescrevem as possíveis soluções em face às crises políticas institucionais. O autor destaca, ainda, que a excepcionalidade é o objeto dessas situações e que esses institutos são usados a fim de buscar o restabelecimento do equilíbrio constitucional.

Quanto à Constituição brasileira há dois estados de anormalidades dispostos, o Estado de Defesa e o Estado de Sítio. Todavia, com o advento da pandemia do Covid-19, o legislador optou pela criação de um novo instrumento, denominado de “Estado de Emergência de Saúde Pública”, que não se encontra efetivamente no ordenamento interno. O Estado de Emergência Internacional da Saúde é definido pela OMS em seu Regulamento Sanitário Internacional, aprovado em 2005, entrando em vigor no ano de 2007, como “uma situação extraordinária que constitui um risco de saúde pública para outros Estados através da disseminação internacional de doenças e por potencialmente exigir uma resposta internacional coordenada”.

No Brasil, foram decretadas uma série de medidas objetivando mitigar os efeitos da pandemia do coronavírus, dentre as quais, destacam-se: a quarentena, o isolamento, a realização compulsória de exames, a limitação da locomoção entre Estados e Municípios, entre outras medidas. Com a decretação dessas medidas, os gestores públicos colocaram em evidência determinadas limitações aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

Destarte, faz-se necessário mencionar os princípios que regem o sistema constitucional de crises, desse modo, a teoria constitucional afirma que são princípios do Sistema Constitucional: a temporalidade, a necessidade, a excepcionalidade e ainda a obediência à Constituição e o controle político judicial.

No que se refere ao princípio da excepcionalidade, o mesmo traz a ideia de que essas medidas devem ser utilizadas apenas em situações atípicas, visto que há a mitigação aos direitos fundamentais. Os arts. 136 e 137, I e II, da Constituição Federal de 1988, apontam para o princípio da excepcionalidade. Para Bernardo

Gonçalves Fernandes (2012), apenas em casos de desequilíbrio, quer dizer, desordem, é que medidas mais graves deverão ser tomadas, observando que o Estado Democrático de Direito é a regra e deve ser preservado e suas instituições devem se manter e funcionar de modo satisfatório, ordenado e equilibrado.

No que tange ao princípio da necessidade, o mesmo se caracteriza pelo seu caráter estritamente excepcional das medidas adotadas. Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes (2012), a utilização de um desses mecanismos só pode ser justificada caso não haja outro meio menos grave para restaurar a normalidade. Para o autor, o Estado de Defesa e o Estado de Sítio só são cabíveis caso não haja outras medidas que possam resolver o problema. Desse modo, o princípio da proporcionalidade deve ser usado como parâmetro, uma vez que restringia a instituição de golpes de Estado ou outras arbitrariedades cometidas pelos governantes.

No que concerne ao princípio da temporalidade que consta no art. 136, § 2º, o prazo não pode ultrapassar 30 dias, e no art. 138, a CF/88 prevê que o decreto do Estado de Sítio deverá indicar seu tempo de duração. Para José Gomes Canotilho (2003), as regras constitucionais ligadas aos estados de anormalidade são consequências de fatos históricos-políticos, visto que existe o histórico de ditaduras que iniciaram como uma medida excepcional sem prazo estabelecido.

Por fim, o princípio da obediência estrita à Constituição Federal de 1988 prevê que as medidas adotadas em casos de anormalidade devem se limitar às dispostas expressamente no texto constitucional. Acrescenta-se, ainda, o princípio do controle político/judicial que advém das determinações constitucionais acerca dos modos de controle das medidas adotadas. Trata-se de uma consequência da tripartição de poderes, uma vez que as medidas estão submetidas aos três poderes, de modo que o Executivo decreta e solicita; o Legislativo, por sua vez, fiscaliza e autoriza; e o Judiciário decide sobre possíveis abusos.

Estado de Defesa

É importante compreender que o Estado de Defesa é um instrumento excepcional criado com o intuito de preservar ou restabelecer a ordem pública ou a paz social em face das graves ameaças e iminente instabilidade institucional ou mesmo em razão de calamidades de grandes proporções da natureza, conforme o

art. 136 da Constituição Federal de 1988. Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes (2012), esse instituto diz respeito a um conjunto de medidas temporárias com a finalidade de manter a ordem pública bem como a paz social. Nesse sentido, aduz Guilherme Peña de Moraes (2019), que o Estado de Defesa é um produto da Constituição de 1988, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 11/78 cita o “Estado de Emergência”, somente quando fossem exigidas respostas imediatas, com o intuito de impedir ou repelir atividades subversivas.

Pontua-se que a Constituição determina, de modo genérico, as seguintes hipóteses em que se configura o Estado de Defesa, são elas: a) a ordem pública ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional; b) a paz social ameaçada por grave e iminente instabilidade institucional; e, por fim c) calamidade pública de grandes proporções da natureza. Salienta-se que a redação constitucional determina, ainda, os requisitos para decretação, procedimento, forma de controle e ainda as medidas que deverão ser adotadas.

Desse modo, as medidas coercitivas que podem ser adotadas no Estado de Defesa, de acordo com o art. 136, § 1º, consistem em: a) limitações aos direitos de reunião; b) sigilo de correspondência; c) sigilo de comunicação telegráfica e telefônica; d) ocupação e utilização temporária de bens e serviços públicos, no caso de calamidade pública; e, ainda e) prisão por crime contra o Estado. Percebe-se que são medidas específicas de limitação aos direitos fundamentais, ou seja, restringem ou condicionam esses direitos.

É preciso compreender que essas limitações diferem da redação do art. 5º da CF/88, visto que se trata de uma restrição divergente da aceitável em situações de normalidade. Assim sendo, o direito de reunião, a título de exemplificação, previsto no art. 5º, inciso XVI da CF/88, tem como condições o fato de que deve ser uma reunião pacífica, sem o uso de armas, ocorrer em lugares abertos ao público, com aviso prévio à autoridade competente e, por fim, não pode frustrar outra reunião convocada anteriormente para o mesmo lugar e horário. Posto isto, caso, em determinado município, determinadas organizações criminosas invadam o Poder Legislativo e Executivo daquela cidade, o Estado de Defesa poderia ser decretado e, conseqüentemente, as reuniões em locais abertos seriam restringidas.

No que toca ao sigilo de correspondências e comunicações, conforme a Constituição Federal de 1988, é um direito inviolável, todavia, há exceções, a CF/88 traz expressamente a limitação em duas hipóteses: para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, redação no art. 5º, XII, e para a defesa do Estado e da Democracia quando for decretado o Estado de Defesa ou o Estado de Sítio, conforme arts. 136 e 137, da CF/88.

Quanto ao sigilo telefônico, os casos em que se permitem haver restrições estão disciplinados no art. 5º, XII da CF/88. O artigo determina que o sigilo telefônico pode ocorrer mediante uma ordem judicial, segundo as hipóteses adotadas pela Lei 9.296/96, que determina o sigilo telefônico para fins de investigação criminal e a instrução processual penal. Logo, a mitigação desse direito estaria fora do limite como a interceptação telefônica decretada sem ordem judicial em face da grave instabilidade da ordem pública. Contudo, o Estado de Defesa só poderia ser decretado caso não houvesse outra forma de solucionar o problema. Em síntese, essas restrições devem ser adotadas se não existir outra maneira de resolver a situação e apenas se, de fato, o Estado de Defesa tiver sido decretado.

No que se refere aos casos de ocupação de bens, de modo temporário, em situações de calamidade pública, seguem o mesmo raciocínio acima. No Brasil, algumas calamidades são extremamente comuns, infelizmente, a exemplo das chuvas no país, que, por sua vez, trazem graves transtornos além de ceifar vidas; e ainda os deslizamentos de terras ou mesmo os alagamentos tão recorrentes em determinadas regiões e que geram sérios efeitos todos os anos.

Assim sendo, numa dessas hipóteses, é necessário que essas pessoas e famílias sejam retiradas das áreas de risco e abrigadas em locais seguros. Numa primeira perspectiva, o Estado de Defesa não deve ser acionado imediatamente, uma vez que é uma medida *ultima ratio*. Todavia, caso todas as outras medidas não tenham produzido o resultado esperado, o Estado de Defesa deve ser decretado.

Por fim, pode-se observar que a ocorrência de uma grave instabilidade institucional ou uma calamidade natural mesmo que de grandes proporções não enseja a decretação do Estado de Defesa, de modo que deve ser observado os princípios da proporcionalidade, excepcionalidade, temporalidade e necessidade. Em síntese, o Estado de Defesa só pode ser decretado se todas as outras medidas

e hipóteses menos gravosas tiverem sido tomadas e ainda assim não solucionaram a situação. Acrescenta-se, ainda, o fato de que esse instituto deve obedecer estritamente a CF/88 e o princípio do controle político judicial.

Estado de Sítio

Esse instituto está disciplinado pelo art. 137 da CF/88 e consiste em uma medida mais gravosa que o Estado de Defesa, uma vez que o Presidente deve solicitar ao Congresso Nacional autorização para sua decretação. Ele se configura como um instrumento excepcional em situações de comoção grave de repercussão nacional; a ocorrência de fatos que justificam a ineficácia da medida adotada durante a vigência do Estado de Defesa e em casos de declaração de guerra ou resposta à agressão armada estrangeira. De acordo com a redação do dispositivo, existe uma espécie de requisito, isto é, só se decreta o Estado de Sítio caso o Estado de Defesa não tenha sido suficiente para sanar a situação de anormalidade enfrentada. Isso ocorre por conta dos princípios que norteiam o sistema de crises, visto que a medida deve ser necessária e excepcional.

De acordo com Guilherme Peña de Moraes (2019), quando se fala em Estado de Sítio, deve-se ter em mente que se trata da suspensão de garantias constitucionalmente asseguradas, nos casos de comoção de grave repercussão nacional quando ocorrem situações em que a ineficácia das medidas tomadas no Estado de Defesa seja devidamente comprovada e, ainda, em casos de guerra ou resposta à agressão armada de outro país.

Conforme o art. 137 da Constituição Federal de 1988, as hipóteses da decretação do Estado de Sítio consistem em: ineficácia das medidas adotadas no Estado de Defesa; declaração de guerra; e resposta à agressão armada estrangeira. Ressalta-se que o texto constitucional determina, ainda, os requisitos para a decretação, a forma de controle, o procedimento assim como as medidas que podem ser adotadas.

Segundo o art. 138 da CF/88, a decretação do Estado de Sítio deverá indicar seu tempo de duração, as normas que orientarão a sua execução, bem como as garantias constitucionais que ficarão suspensas durante esse período. Nota-se, com clareza, que se trata de uma medida mais grave, tendo em vista que há a possibilidade de suspensão dos direitos e garantias assegurados pela Constituição.

Segundo o entendimento de Bernardo Gonçalves Fernandes (2012), apenas no Estado de Sítio há a possibilidade de as imunidades parlamentares serem suspensas.

É interessante destacar que o art. 139, da CF/88, traz, de modo expresso, a possibilidade de adoção contra os cidadãos das seguintes medidas: a obrigação de permanência em certo lugar; a detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; limitações acerca da inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão, conforme a legislação; a suspensão da liberdade de reunião; a busca e apreensão em domicílio; a interferência nas empresas que prestam serviços públicos e as requisições de bens. Ressalta-se que a redação do caput do art. 139, da CF/88, esclarece que essas medidas são as únicas que cabem no caso da decretação do Estado de Sítio.

Para José Gomes Canotilho (2003), são justamente esses eventos históricos-políticos que se almeja evitar com a constitucionalização do sistema de crises. Logo, é através da história que se ratifica a compreensão de que o Estado de Sítio é a hipótese que apenas pode ser usada como última alternativa, quando nenhum outro instrumento constitucional for adequado e satisfatório para resolver a situação de atipicidade.

Faz-se pertinente notar, ainda, que, durante o período de vigência do Estado de Defesa e o Estado de Sítio, não existe a possibilidade de emenda à Constituição, consoante a redação do art. 60, § 1º da CF/88. Destarte, a finalidade do dispositivo é justamente impedir que, durante uma situação de anormalidade, modifique-se a Constituição, com o objetivo de mitigar a possibilidade de abuso de poder que possa culminar em uma ditadura, uma vez que o Brasil já vivenciou tal situação. Conforme a compreensão de Bernardo Gonçalves Fernandes (2012), a vedação ao processo de emenda existe a fim de impedir o golpe de Estado e ainda a alteração do texto constitucional numa situação de desequilíbrio, visto que seria inadequado e negligente.

Por fim, percebe-se que o fato de a constituição não poder ser emendada durante a vigência desses dois institutos corrobora com a ideia de que o Estado de Defesa e o Estado de Sítio são mecanismos mais agressivos e, por essa razão,

devem ser adotados somente em casos de extrema necessidade, em situações de excepcionalidade, e como última alternativa.

Estado de Emergência de Saúde Pública

O instituto Estado de Emergência de Saúde Pública foi criado com a edição da Lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020. Ressalta-se que essa categoria foi criada em virtude da pandemia do novo coronavírus. A lei traz como conceito para o Estado de Emergência de Saúde Pública o fato de esse instrumento ser uma medida excepcional que dá legitimidade à adoção de medidas que restrinjam os indivíduos, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, com o intuito de proteger a coletividade em face da pandemia internacional da Covid-19.

É importante mencionar que a Lei nº 13.979 trouxe significativas limitações aos direitos fundamentais em seu art. 3º, são elas:

a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou e) tratamentos médicos específicos; IV) uso obrigatório de máscaras de proteção individual; (Incluído pela Lei nº 14.019 de 02 de julho 2020); V) estudo ou investigação epidemiológica; VI) exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VII) restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos a) entrada e saída do País; e b) locomoção interestadual e intermunicipal conforme a Lei nº 14.035 de 11 de agosto de 2020; VIII) requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será assegurado o pagamento posterior de indenização justa; e IX) autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para ajudar no combate à pandemia do coronavírus, de acordo com a Lei nº 14.006, de 28 de maio 2020. (BRASIL, 2020)

Ressalta-se que o dispositivo foi alvo de inúmeras modificações. Isso pode ser explicado pelo fato que houve vários debates tanto de cunho político quanto jurídico que permearam a pandemia no Brasil. De modo que o projeto de lei que instrumentalizou a criação dessa lei foi editado pelo Poder Executivo e tramitado em regime de urgência constitucional. Assim sendo, a lei foi aprovada e alterada diversas vezes, seja por meio de Medidas Provisórias ou por outras legislações. O debate foi intensificado com a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341, uma vez que houve um profundo debate entre o sistema de competência disciplinados na CF/88 em face das medidas estabelecidas na Lei nº 13.979/2020.

Desse modo, cabe pontuar que as medidas que podem ser adotadas no Estado de Emergência de Saúde Pública são também medidas limitadoras, que, por

sua vez, podem entrar em colisão com os direitos e garantias fundamentais. Como por exemplo, tem-se o chamado *lockdown* (consiste em uma medida de confinamento ou fechamento total, de modo mais radical do que o distanciamento social) que determina a separação de pessoas contaminadas com o vírus ou doentes, ou mesmo bagagens, meios de locomoção, mercadorias ou encomendas postais atingidas, a fim de impedir a contaminação ou disseminação da covid-19. Já a medida disposta no inciso II diz respeito à quarentena que justifica a restrição de atividades ou a separação de pessoas com suspeitas de contaminação daquelas que não estejam com a doença, ou contêineres, bagagens, animais, mercadorias ou meios de transporte com suspeitas de contaminação, evitando assim, uma possível contaminação e propagação do vírus.

Essas limitações atingem diretamente os direitos e garantias individuais, como é o caso do direito à liberdade de ir e vir e o direito à livre iniciativa. Nesse sentido, assemelham-se às medidas adotadas no Estado de Defesa e no Estado de Sítio. Destaca-se que, no Estado de Emergência, não há de se falar em restrição e suspensão dos direitos fundamentais, mas sim em sua limitação, diferentemente do que ocorre nos institutos utilizados pelo sistema constitucional de crise.

Dessa forma, a fim de esclarecer a diferença entre esses instrumentos, traz-se o direito à reunião, uma vez que no Estado de Sítio, este pode sofrer suspensão em certas áreas e em determinadas ocasiões. Assim, de modo hipotético, se o Brasil está em guerra com o Paraguai, deve ser decretado o Estado de Sítio e, como efeito, proíbe-se o direito de reunião na fronteira desses países. No que concerne ao Estado de Defesa, imaginando-se um caso de calamidade pública relacionada a fortes chuvas e possíveis deslizamentos de terras, as reuniões em locais de risco podem ser restringidas.

Em contrapartida, no Estado de Emergência, a Administração Pública pode limitar essa reunião impondo o distanciamento social entre os participantes, bem como o uso de máscaras. Portanto, essa restrição não deve ir de encontro com o texto constitucional e, com isso, a reunião não poderia ser proibida e nem exigida autorização da autoridade competente. Isso ocorre pelo fato de que a lei não considera um estado de exceção, e sim um estado de legalidade excepcional, quer dizer, o Estado continua submisso à Constituição.

Assim sendo, o sistema constitucional de crises obedece à análise de eventuais atipicidades sob a perspectiva dos princípios da necessidade, excepcionalidade e da proporcionalidade. Desse modo, as leis já existentes são satisfatórias para a resolução do problema, não optando pelas medidas mais graves. Em seguida, caso não sejam suficientes, tem-se a possibilidade de decretar o Estado de Emergência de Saúde Pública. Posteriormente, caso a mesma não seja eficiente, adota-se o Estado de Defesa ou o Estado de Sítio. Obedecendo, assim, o procedimento adequado para tentar resolver de modo eficiente essa situação de anormalidade.

Logo, é possível perceber que a decretação do Estado de Emergência de Saúde Pública é o melhor instituto com o fim de combater a pandemia do coronavírus, uma vez que suas medidas limitam os direitos fundamentais e não restringem ou suspendem como no Estado de Defesa e de Sítio. Desse modo, é um instituto menos agressivo aos direitos dos cidadãos, levando em consideração que os direitos e garantias fundamentais têm como intuito proteger o cidadão de uma intervenção estatal (direitos de 1º dimensão, ou seja, negativos) e ainda obrigar o Estado a atuar com o objetivo de assegurar esses direitos (direitos de 2º dimensão, isto é, positivos).

3.1 A relação do Sistema Constitucional das Crises com a Covid-19

A pandemia do coronavírus gerou como consequência a inserção do Brasil no Sistema Constitucional das Crises, legitimada pela Constituição Federal de 1988, especialmente no chamado Estado de Calamidade Pública. Destaca-se que esse instrumento foi proposto em decorrência do acompanhamento permanente da pandemia da Covid-19, uma vez que, por consequência, teve-se um aumento significativo nos gastos públicos a fim de proteger a saúde pública, bem como os empregos dos cidadãos brasileiros e a perceptível queda na arrecadação.

Marcela Vieira Carneiro (2020), dispõe que apesar de a Constituição trazer somente o instituto do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, assim como a atuação de um ente político em outro ente em casos de crises, os fundamentos que propiciam do Estado de Defesa e o Estado de Sítio se coincidem com os apresentados no Estado de Calamidade Pública. Dessa maneira, a pandemia

acarretou ao país sua entrada nesse sistema de exceções, com seus respectivos princípios norteadores.

É interessante notar que, tanto o doutrinador Flávio Martins Alves (2019) quanto Bernardo Gonçalves (2012), entendem a legalidade como princípio essencial no sistema de crises, de modo que as medidas de exceção adotadas só terão legitimidade se em conformidade com as ideias, valores e objetivos constitucionais.

Cabe destacar, ainda, que o constitucionalista Flávio Martins Alves (2019), sugere a importância do princípio da publicidade, visto que, como todo ato público, a decretação das medidas de exceção para o controle das crises deve ser pública, com o objetivo de possibilitar que haja o controle social e, como efeito, o controle jurisdicional, de modo que o direito constitucional à informação seja garantido.

Para Marcela Vieira Carneiro (2020), é possível observar que, através desse decreto, o Estado de Calamidade Pública estaria limitado a ser decretado no âmbito local. No entanto, com a entrada do vírus no Brasil juntamente com uma crise sanitária mundial, como reflexo, teve-se a necessidade da tomada de providências drásticas e efetivas por parte dos gestores, sobremaneira pelo Poder Executivo, que teve que orientar a política de combate à pandemia. Afirma a autora, ainda, que, em situações de anormalidade social, a redação constitucional dispõe, de modo expresso, a decretação do Estado de Defesa e de Sítio, nos arts. 136 e 137 da CF/88, respectivamente. Todavia, o coronavírus não se enquadra nas hipóteses taxativamente normatizadas, observando que o Estado de Defesa exige que o problema se limite a locais restritos e certos, e o Estado de Sítio é a última opção a ser escolhida.

Nesse sentido, afirma Rodrigo Brandão (2020), que o sistema constitucional de crises é o mais grave mecanismo trazido pelo ordenamento jurídico brasileiro para o enfrentamento das crises institucionais, com significativas restrições aos direitos fundamentais. Segundo o autor, ele deve ser o último recurso.

Já para Sérgio Rodas (2020), embora não tenha sido decretada uma das opções do sistema constitucional das crises, de fato não seria cabível diante da previsão normativa bem como do contexto político, em decorrência da Covid-19, defendendo que o país vive num momento chamado de “legalidade extraordinária”, de modo que o Estado segue obedecendo à legislação. A finalidade é resolver os

problemas utilizando-se do ordenamento jurídico vigente. Entende-se por legalidade extraordinária a forma como o Estado Democrático de Direito lida com uma situação emergencial. Não há de se falar em ausência ou suspensão de leis e direitos, como ocorre no estado de exceção.

No que diz respeito às restrições aos direitos constitucionais, o autor André Ramos Tavares (2020), afirma que existem dispositivos constitucionais, que de maneira expressa, possibilitam a restrição posterior de seu conteúdo, mesmo que se trate de direito fundamental, através da legislação. Em outros casos, no próprio texto constitucional há alguma restrição expressa, de modo a configurar-se uma exceção à previsão genérica e ampla do direito. Salienta-se, ainda, que há restrições decorrentes de estados de exceção e, nesses casos, é previsto expressamente a possibilidade de limitação aos direitos fundamentais, para tanto e o princípio da proporcionalidade deve ser observado.

Destaca, ainda, a autora Marcela Vieira Carneiro (2020), que na vigência do Sistema Constitucional de Crises, os governantes tiveram que realizar um juízo de ponderação entre o direito fundamental à saúde em face de uma série de outros direitos, a exemplo da liberdade de locomoção, propriedade privada, livre iniciativa, pleno emprego, o que gerou conflitos de opiniões acerca da efetividade dessas providências.

A partir do exposto, infere-se que a restrição temporária dos direitos fundamentais em virtude da pandemia do coronavírus será considerada dotada de legalidade desde que atenda ao que está previsto constitucionalmente no ordenamento jurídico brasileiro.

Logo, a limitação está condicionada, visto que as autoridades competentes devem adotar medidas plausíveis, sem ultrapassar o necessário, objetivando a proteção da sociedade, bem como justificando suas ações, que, por sua vez, devem estar respaldadas por estudos e pesquisas realizados paralelamente à disseminação do vírus por fontes confiáveis, sob a ótica das razões médicas que justificam a essencialidade da adoção de tais medidas.

3.2 Controle de legitimidade

Partindo do pressuposto de que as medidas restritivas em situações de crise devem necessariamente estar submetidas a limites, materiais e temporais, observa-se que essa sujeição a limites esclarece que ou a medida é legítima por estar conforme os limites estabelecidos pela lei, ou é ilegítima por ultrapassar esses limites. Nota-se que essa linha limítrofe, por vezes, não é bem demarcada e, conseqüentemente, é alvo de debates entre os legisladores.

A análise do controle das medidas restritivas não é irrelevante, isso pelo fato de que são praticadas em período de Emergência sob legalidade extraordinária. Para Ferreira (1992), trata-se de um direito de exceção e de necessidade, que culmina na pré-compreensão de uma delimitação normativo-constitucional de instituições e medidas nos casos emergentes de anormalidade, consagrando um direito de necessidade constitucional. Dessa maneira, nota-se a importância do controle de legitimidade a fim de evitar que essas limitações se convertam na arbitrariedade das autoridades competentes.

Essas restrições, geralmente, são formalizadas pela legislação, mediante autorização constitucional. Desse modo, têm-se as restrições primárias, nas quais o consentimento advém diretamente da Constituição. Contudo, dependendo do caso de crise, poderão haver restrições por decreto regulamentar, que, nesse caso específico, caracterizam-se como restrições subsidiárias. Em casos de exceção, o legislador permitiu a expedição de decretos regulamentares, orientados pela Constituição, como é o caso da decretação do Estado de Defesa e do Estado de Sítio, dispostos nos arts. 136, § 1º, e 137 e 138 da CF/88, respectivamente.

A partir desses aspectos, nota-se que esse controle de legalidade é ratificado no que diz respeito àqueles decretos regulamentares que instituíram medidas restritivas subsidiárias, com fundamento na lei adequada, no controle de constitucionalidade. Portanto, se o ato estiver em dissonância com o que determina a Constituição, no que tange a seu *modus faciendi*, essa hipótese se enquadra em inconstitucionalidade formal. Já se o vício tiver ligação com o conteúdo da lei ou mesmo do ato, haverá a chamada inconstitucionalidade material. Para Marinoni (2015), a inconstitucionalidade material ocorre quando a lei não está de acordo com a disciplina, finalidades e valores da Constituição.

Nessa toada, quando se tratar de limite objetivo das normas constitucionais, como é o caso dos limites temporais e materiais, com sua definição feita pela Constituição, o controle seguirá a objetividade, uma vez que, para o aplicador, somente será cabível proceder ao embate entre o ato restritivo e os parâmetros legais. Destaca-se que esse confronto é vinculado, tornando inviável qualquer tipo de análise subjetiva acerca da legitimidade. Logo, se a vigência da medida está disposta no prazo de 30 dias, será ilegal qualquer ato de exceda esse período.

Destarte, naqueles casos que envolvem os limites objetivos das normas constitucionais revestidos de determinado nível de subjetividade, o controle de legitimidade das medidas restritivas não será consistente ou fácil, visto que não há de se falar em fatores objetivos de avaliação. Percebe-se que há uma semelhança com o que foi dito na crise pandêmica causada pelo coronavírus. No que concerne ao limite material, mesmo que o fato gerador da crise seja o Estado de Calamidade Pública consequente da doença e que as medidas limitadoras apenas tenham legitimidade se adequadas à situação fática, nota-se que até a própria avaliação da decretação do Estado de Calamidade Pública está suscetível à dúvida quanto a sua necessidade ou não.

Os limites temporais das normas constitucionais seguem o mesmo raciocínio, uma vez que não é possível prever, com precisão, se a situação de crise oriunda da pandemia irá persistir, impedindo de determinar se o tempo determinado pela legislação será suficiente para sanar a crise.

Para Carvalho Filho (2020), quando se trata de restrições aos direitos e garantias fundamentais, o princípio da proporcionalidade deve ser usado como norteador, cabendo o intérprete, por consequência, aferir: (a) a adequação com que o instrumento empregado deve ser amoldado ao fim; (b) a exigibilidade, para verificar se não existe outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o objetivo; e (c) a proporcionalidade em sentido estrito, pelas quais as vantagens obtidas pelas restrições superam as desvantagens.

Infere-se que a pandemia da Covid-19 gerou uma situação de crise social, que, por sua vez, fundamenta, bem como justifica a imposição de medidas limitadoras, que só possuem legitimidade se obedecerem aos limites materiais e temporais dispostos na Constituição. Sendo assim, o controle de legitimidade se faz

necessário com a finalidade de impedir a possibilidade de abuso de poder por parte das autoridades legais, devendo o aplicador fundamentar-se no princípio da proporcionalidade.

4 OS EFEITOS DA PANDEMIA NO CONTEXTO SOCIAL E JURÍDICO BRASILEIRO

A pandemia da Covid-19 trouxe consigo inúmeras consequências em diversas áreas. Esse fato incentivou a construção de aprendizagens e reflexões. Segundo Harari (2020), uma das principais formas para se combater a pandemia não é o isolamento e segregação, e sim a informação e cooperação. Nesse sentido, de acordo com a Fundação Oswaldo Cruz (2021), a necessidade de ações para a contenção da mobilidade social, tais como o isolamento e quarentena, assim como a velocidade e urgência de testagem de medicamentos e vacinas mostram implicações éticas e de direitos humanos que fazem jus a uma análise crítica e prudente.

Desse modo, observou-se a necessidade de um plano global contra a Covid-19, tendo como base a informação, ciência, cooperação e compartilhamento de estudos e pesquisas, uma vez que o vírus não é algo exclusivo de uma determinada região, estado ou país, tratando-se, portanto, de um vírus global, merecendo destaque a cooperação internacional.

Com as medidas restritivas impostas, lojas tiveram que ser fechadas, bem como outros estabelecimentos, como restaurantes, bares, shoppings, cinemas, parques e, conseqüentemente, foram observados altos índices de desemprego e pouco retorno econômico. Esses reflexos negativos, por sua vez, geraram discussões acerca da temática saúde *versus* economia, levando em consideração ambas as perspectivas. Isto é, os donos desses estabelecimentos, (comerciantes e administradores) que precisaram fechar suas portas, como efeito, demitiram seus trabalhadores e, por outro lado a perspectiva da OMS, do Ministério da Saúde ao editar tais medidas a fim de proteger a coletividade.

Faz-se pertinente trazer o que afirmou o professor Edson Domingues, da UFMG, em uma entrevista para a Agência Brasil (2021), na qual discorreu acerca dos impactos econômicos que o Brasil sofrerá em decorrência da pandemia. Para ele, a pandemia teve impacto, nitidamente, de curto prazo, com o fechamento das atividades comerciais, da indústria, dos serviços, conseqüentemente se teve a perda dos deslocamentos, da produção e dos empregos nos anos de 2020 e 2021, e ainda os impactos de longo prazo, que consistem no alto número de fatalidades.

Afirmou o professor Edson Domingues, ainda, que, se houvesse uma coordenação efetiva, especificamente de nível federal, das políticas de restrição à atividade econômica de combate à pandemia, como por exemplo, a distribuição de máscaras, um auxílio aos estados no que tange à área hospitalar, enfrentamento mais eficaz e coordenado nacionalmente das políticas de combate à pandemia, haveria menos mortes e um menor impacto de longo prazo, defende o professor.

Observa-se que esse tipo de temática se faz imprescindível, interligam-se e complementam-se, bem como a educação, segurança, saúde, política, entre outros temas que estão a serviço da sociedade. Dentre esses temas, merece destaque a educação, que foi um dos primeiros setores que sofreu os impactos negativos da Covid-19.

4.1 Os reflexos das medidas restritivas na educação

É interessante perceber que a educação teve bastante dificuldade na adaptação e adequação, exclusivamente ao meio tecnológico, virtual. Pontua-se, ainda, que esse processo de virtualização já estava em discussão na pauta dos educadores, especialistas e pedagogos, bem como algumas instituições estavam implementando essa modalidade de modo gradual e lento.

O direito à educação está disciplinado na Constituição Federal de 1988, que reconhece os direitos sociais e ainda determinou que é dever do Estado bem como da família a promoção e o incentivo da educação, juntamente com a colaboração da sociedade. Sendo assim, tem-se o acesso ao ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo. Salienta-se que a educação possui *status* de direito fundamental e humano, visto que também é consagrada por instrumentos internacionais.

Nessa toada, em tempos de coronavírus, a efetividade do direito à educação ficou comprometida em face às mudanças provocadas pelas medidas de segurança instituídas para mitigar o contágio da doença. Portanto, com a implementação do ensino remoto, surgiram dificuldades para grande parte da população adequar-se e conseguir ter acesso à educação. Assim sendo, tornou-se de extrema relevância à sociedade a elaboração de pesquisas e estudos no que tange à efetividade do acesso à educação em tempos de pandemia.

Para Tavares (2020), os direitos sociais são tidos como normas cogentes, de ordem pública e que não se anulam por força da vontade daqueles que têm interesse nesses direitos. Vale salientar que a Constituição Federal de 1988 dispõe acerca da educação nos artigos 205 a 214, intitulado “Da educação, da cultura e do desporto”. A redação constitucional define a educação como sendo um direito de todos, estabelecendo que o Estado e a família têm a obrigação de promovê-la e de incentivá-la, contando ainda com o auxílio da sociedade, objetivando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De acordo com Rocha Junior (2017), o direito à educação é um dos mais importantes direitos sociais, uma vez que é essencial para o exercício de outros direitos fundamentais. Acrescenta-se, ainda, que se tem a possibilidade de delimitar a educação como um direito social público subjetivo, de modo que deve ser concretizado nas políticas sociais, tomando como base os fundamentos e princípios da Constituição Federal. Logo, a educação é dever do Estado nas políticas basilares, levando em consideração seu caráter social e público e, concomitantemente, o caráter subjetivo, de forma que os cidadãos têm legitimidade para exigir perante o Poder Público.

A partir do texto constitucional, considera-se a educação como parte fundamental do Estado Democrático de Direito, tomando como base seu caráter essencial no provimento da cidadania do indivíduo, assim como na promoção da dignidade da pessoa humana, de modo que deve ser, de fato, efetivada e implementada com qualidade pelo Poder Público, independentemente da situação.

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 estabelece um rol de princípios que devem nortear a organização do ensino com o intuito de ir além de somente garantir seu acesso. Assim sendo, merece destaque a gratuidade, a permanência na escola, a liberdade de aprender, disseminar o pensamento, pesquisar, ensinar, o pluralismo de ideias, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática do ensino público e ainda a exigência de um padrão de qualidade, conforme redação constitucional.

Faz-se pertinente pontuar o que dita o art. 208 da CF/88. Segundo o texto, o acesso ao ensino consiste em um direito público subjetivo, determinando-o como

obrigatório e gratuito, de modo que o Estado deve fornecer atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, mediante programas suplementares de material didático escolar, transporte, assistência à saúde e alimentação.

No que diz respeito à cooperação e colaboração, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a União, os Estados, o DF e os Municípios deverão organizar, sob regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Afirma Martins (2019), que os entes federados devem definir formas de colaboração a fim de garantir a qualidade do ensino, a universalização, bem como a equidade do ensino obrigatório.

Em decorrência da pandemia do coronavírus, não apenas o Brasil, mas também o mundo foram obrigados a instituir novas maneiras de levar o conhecimento, de modo virtual, para seus estudantes, desde as escolas, universidades, cursos profissionalizantes, de idiomas, especializações, mestrados, doutorados, entre outras modalidades, tiveram que se adaptar às novas regras sociais. Assim sendo, essas instituições criaram novas formas a fim de levar o conhecimento em sua forma virtual por intermédio das revoluções tecnológicas que possibilitaram o compartilhamento desse conhecimento. Nota-se, ainda, que sempre vão existir desafios no que diz respeito ao acesso de todos à educação.

A pandemia da Covid-19 atingiu o Brasil e o mundo no ano de 2020, vindo a alterar a rotina de todos os cidadãos, independente de classes sociais. Contudo, percebe-se que os cidadãos que possuem baixa renda continuam sendo os mais prejudicados em decorrência da desigualdade existente, de modo que, para essa parcela da população, a dificuldade no acesso à recursos foi ainda mais nítida, como exemplo a falta de tecnologia, tendo em vista as desigualdades sociais e econômicas.

No que concerne à regulamentação legal do ensino durante o período de pandemia, foi sancionada a Lei nº 14.040, em agosto de 2020, a qual estabeleceu “normas educacionais excepcionais a serem adotadas”, enquanto durasse esse Estado de Calamidade Pública no país.

Assim, a lei trouxe algumas determinações, dentre as quais a dispensa da:

Obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de trabalho educacional e do cumprimento da carga horária mínima anual” na educação infantil, bem

como “do mínimo de dias de efetivo trabalho escolar”, se cumprida a carga horária mínima anual, no ensino fundamental e médio, “sem prejuízo da qualidade do ensino e da garantia dos direitos e objetivos de aprendizagem. (BRASIL, 2020)

Quanto às instituições de educação superior, a lei estabeleceu que foram dispensadas a:

Obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico”, desde que “seja mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso e não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão (BRASIL, 2020)

No mencionado dispositivo legal estava prevista a possibilidade de serem desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais mediante a utilização das tecnologias da informação e comunicação, que seriam incluídas como parte do cumprimento da carga horária que é exigida. Entretanto, deveria ser garantido que os alunos e professores tenham acesso aos meios adequados para a efetivação dessas atividades.

É importante ressaltar, ainda, que a referida lei instituiu a obediência aos princípios estabelecidos no art. 206 da Constituição Federal de 1988 no que tange à reorganização do calendário escolar no ano letivo atingido pela Covid-19, de maneira que deveria ser assegurado a equidade de condições para o acesso e permanência nas escolas.

Todavia, pôde-se notar grandes barreiras para efetivação dessas condições, uma vez que se tem um alto grau de desigualdade social e econômica no Brasil. Há dificuldades em assegurar que os discentes e os docentes detenham os mecanismos necessários, isto é, computadores, notebooks, tablets e internet, que possibilitem um acesso efetivo ao ensino e aprendizado. Soma-se a isso o fato de que muitas dessas instituições não têm uma infraestrutura de tecnologia para fornecer a modalidade remota de ensino, mas também não existem professores capacitados para atuar nessa situação de anormalidade.

É interessante perceber que, no Brasil, existe uma nítida presença da exclusão e do analfabetismo digital, tendo em vista que grande parte da população ainda não detém conhecimentos básicos das tecnologias, de maneira a obter habilidades, segundo Gomez (2017), para lidar, compreender e utilizar informações em variados formatos em uma extensiva gama de textos digitais apresentados por computadores. De acordo com o autor, muitos têm dificuldades em incorporar

elementos mais sofisticados de comunicação, bem como modos mais complexos de leitura e escrita. Logo, a universalização do acesso às tecnologias não é satisfatória, uma vez que é preciso, conforme Marcon (2020), a participação do indivíduo na rede e seu posicionamento como criador de conhecimento e cultura.

O professor Flávio Mota acerca da temática compreende que

[...] Mesmo com a expansão no acesso físico à Internet, a desigualdade no acesso à informação estaria aumentando e não diminuindo. Pessoas com maior nível de escolaridade estariam tirando maior proveito do uso da Internet e, conseqüentemente, ampliando sua vantagem posicional na sociedade. [...] (MOTA, 2017, p. 31)

Portanto, percebem-se os efeitos das desigualdades, principalmente no que tange ao aspecto sociodemográfico, como idade, local de domicílio, gênero, escolaridade, ocupação, dentre outros fatores que podem contribuir para a compreensão da exclusão digital.

Diante ao exposto, pôde-se verificar outro desafio na efetivação do direito à educação na pandemia, que foi justamente a desigualdade social existente no Brasil bem como a dificuldade no acesso às tecnologias por parte da população que vive nessa situação, visto que muitos estudantes não possuíam os aparatos tecnológicos necessários para acompanharem as aulas. Tais aparatos consistem em um notebook, aparelho celular, internet de qualidade, o que impedia que esse estudante, de fato, pudesse usufruir de uma aprendizagem de qualidade.

Nessa perspectiva, observou-se um grande abismo entre aqueles que conseguiram dar prosseguimento ao seu processo de aprendizagem e outros que nem detinham um dispositivo eletrônico com conexão à internet. Faz-se pertinente pontuar o noticiado pela Fundação Abrinq (2021), acerca do levantamento realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Estaduais Anísio Teixeira (INEP) (2021) quanto aos impactos da pandemia na Educação, no Brasil, que demonstrou que 15,9% da rede estadual brasileira adotou medidas para o acesso gratuito ou subsidiário à internet em domicílio. Já na rede municipal, o número registrado foi de 2,2%.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Estaduais Anísio Teixeira (2021), demonstrou que existe uma média de apenas um computador nas escolas públicas da educação básica, o que confirma as desigualdades regionais, no que diz respeito

às desigualdades regionais da infraestrutura escolar. Segundo a pesquisa, das 29,9 mil escolas públicas que não têm um computador disponível, 26,3 mil estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste.

Em complementaridade a esse dado trazido pelo Inep (2021), acrescenta-se o relatório Enfrentamento da Cultura do Fracasso Escolar (2021), elaborado pelo Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para Infância (Unicef) que esclareceu como essa cultura do fracasso escolar gera impacto negativo nas vidas dos estudantes no país. Consequentemente tem-se a reprovação, a distorção idade-série, bem como o abandono escolar.

É importante mencionar, ainda, que os resultados da pesquisa do Inep (2021) afirmou que 33% dos domicílios possuíam um computador, acesso à internet e algum morador com celular, em contrapartida, 46% tinham somente acesso pelo celular. Além disso, foram identificados outros impedimentos para que as aulas prosseguissem, como por exemplo a dificuldade dos professores na utilização dos recursos tecnológicos, na criação e seleção dos conteúdos; observou-se também a ausência de equipamentos, a baixa conectividade com uma internet de qualidade, a falta de equipes nas Secretarias de Educação, assim como as dificuldades de gestão e comunicação.

Todavia, apesar dessas dificuldades, de fato, há benefícios na utilização dos recursos tecnológicos, uma vez que as novas tecnologias possibilitaram o encurtamento do distanciamento social, mediante aplicativos, videochamadas e tecnologias. De modo que as informações puderam ser acessadas rapidamente, e ainda teve-se o compartilhamento de pesquisas e estudos.

Ressalta-se, ainda, que, segundo o Boletim de Política Social, BPS (2021) do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), que trata dos diversos impactos sociais da pandemia no Brasil, o qual afetou todas as dimensões da vida bem como desafiou governos e nações. Esse boletim apontou para a política de assistência social no enfrentamento da pandemia da Covid-19, pela qual se teve a implementação de diversas medidas referentes às transferências monetárias em caráter assistencial, por exemplo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), Programa Bolsa Família (PBF) e criação do Auxílio Emergencial, com a finalidade de reduzir os prejuízos socioeconômicos derivados da pandemia.

Em síntese, compreende-se que a garantia do direito à educação é atingida em face dos diversos contextos sociais, culturais e econômicos existentes no país, a exemplo das diferentes condições de moradia, das particularidades das populações que moram no campo, das especificidades das pessoas com deficiência e portadoras dos denominados transtornos de desenvolvimento para o aprendizado, como também das pessoas que moram em áreas periféricas, nas quais existe alto índice de tráfico de drogas, bem como outras situações de violência e precariedade. Logo, todas essas circunstâncias, de algum modo, evidenciam os desafios que o Estado teve que enfrentar, desqualificando sua culpa exclusiva ou completa inércia.

Nessa perspectiva, os estudantes que têm condições mais vulneráveis, conseqüentemente não podem usufruir do ensino à distância, e, por conseguinte, sofreram os reflexos da precariedade do seu acesso. Conclui-se que a efetivação do direito à educação sofreu e ainda sofre dificuldade em decorrência do contexto pandêmico, especialmente pelo fato de que na época não se podia realizar o ensino presencial. Logo, a educação deve ser fundamentada pelos princípios democráticos da Constituição Federal de 1988, de maneira que sofre efeitos diretos em virtude da elevada desigualdade de condições sociais, econômicas e culturais que há no Brasil, ainda mais nítida pela crise pandêmica da Covid-19.

4.2 Pandemia da Covid-19: Dicotomia entre Economia-Saúde

É importante destacar a discussão construída acerca do espiral economia-saúde em tempos de pandemia, uma vez que há uma preocupação com os resultados econômicos provocados pela Covid-19.

A partir dessa preocupação, surgiu o debate acerca da relação entre saúde e economia, especialmente em virtude dos impactos econômicos consequentes das medidas de distanciamento social decretadas a fim de conter a velocidade de disseminação do vírus.

Salienta-se que esses resultados podem ser observados, por exemplo, no comportamento do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, fazendo uma análise entre os anos de 2020, 2021 e 2022, segundo as estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), verificou-se uma contração para vários países no ano de 2020. Esse fato refletiu no impacto, a curto prazo, do rápido aumento das infecções pelo coronavírus. Acrescenta-se, ainda, que o PIB da zona do Euro teve uma redução de

7,2%, bem como o Japão com – 5,1%, os EUA com –3,4%, o Brasil com – 4,5%. Não obstante, depois das interferências estatais com apoio fiscal e o crescimento da imunização contra o vírus, foi possível observar a reação nas estimativas para o ano de 2021, que calculou um crescimento de 4,2% na zona do euro, 5,1% nos EUA, 8,1% ,na China e 3,6% no Brasil, segundo o FMI (2021).

Em contrapartida, para o ano de 2022, devido ao impacto negativo do surto da ômicron sobre a atividade econômica, o FMI (2022) teve que rever sua expectativa para a atividade econômica no primeiro trimestre deste ano, de modo que a taxa média de crescimento esperada para 2022 foi afetada. Assim, o Fundo Monetário Internacional cortou a taxa de crescimento do PIB mundial em 4,4%, na atualização do World Economic Outlook (WEO)¹ de janeiro, em relação à outubro de 2021, entre as economias avançadas, os Estados Unidos sofreu a maior queda para 4%, na China, o crescimento esperado para 2022, após a revisão caiu para 4,8%, na zona do euro a porcentagem foi de 3,9%, no Japão 3,3% , já no Brasil o FMI reviu para cima suas previsões de crescimento do PIB em 2022, de 0,3% para 0,8%, esse crescimento foi em decorrência do aumento nos preços no mercado de *commodities*, especialmente alimentos, os quais o Brasil produz e exporta.

Para os autores do relatório do FMI (2022), existem mais riscos negativos do que positivos para esse cenário, como o surgimento de novas variantes do vírus que voltem a trazer dificuldades para a indústria e os serviços. A partir dessas consequências na esfera econômica, nota-se que a preocupação com os impactos econômicos ganhou cada vez mais espaço, até mesmo entre aqueles que defendiam o *lockdown*, de modo a refletir em todas as áreas, especialmente na saúde pública, no que tange ao seu financiamento. Existe, todavia, um pensamento linear, por parte dos economistas, de que o coronavírus dê origem a uma dinâmica econômica caótica, que, caso não seja controlada, irá prolongar-se até uma catástrofe no sistema de saúde. Ou mesmo o fato de que o futuro da saúde está intrinsecamente ligado ao retorno do crescimento econômico, sob uma perspectiva de causa-efeito.

¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Update, “Rising Caseloads, a Disrupted Recovery, and Higher Inflation”, janeiro de 2022. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/01/25/world-economic-outlook-update-january-2022>> .

4.3 Os efeitos das medidas limitadoras na economia

Na atual conjuntura, é possível observar a complexidade das implicações pandêmicas em diversas áreas da sociedade, incluindo a economia, o desenvolvimento científico e tecnológico, as condições sociais e de vida de diversos grupos populacionais, a organização do poder público, o comportamento da comunicação social, o sistema de saúde, dentre outras.

Tendo em vista essa complexidade assim como os variados grupos profissionais envolvidos, das mais diferentes áreas da sociedade, o enfrentamento à pandemia ensejou diversificadas visões políticas, sociais, econômicas e científicas, de modo que houve intensos debates de cunho político.

Cabe salientar que essas divergências estão, em sua maioria, embasadas na falta de conhecimento acerca do novo coronavírus e na necessidade de se construir novos conhecimentos sobre a Covid-19 concomitantemente com o combate à propagação da própria doença.

A construção desse conhecimento tem possibilitado o surgimento de diversos conflitos, criados sob diferentes concepções políticas, sociais, tecnológicas e científicas, que, por sua vez, refletem em várias áreas.

É interessante pontuar que, para a adoção de maneiras de isolamento social menos ou mais restritivas e rígidas, levou-se em consideração a necessidade de ampliação dos serviços de saúde a fim de atender aos contaminados, observando as características do coronavírus, a rapidez de sua transmissão, aquelas pessoas do grupo de risco, a disposição de tratamentos efetivos e os reflexos econômicos e sociais, a exemplo da crise econômica, falências das empresas, desemprego, perda da renda e outros.

Destaca-se que os países ao adotar estratégias e ações, tinham como finalidade mitigar os picos de aumento de casos de Covid-19 bem como de mortes. Todavia, essas estratégias utilizadas pelos países, geralmente, refletiam em formas de isolamento mais agressivas, como por exemplo o *lockdown*, que, consequentemente, levou a perdas de capacidade econômica dos indivíduos, da população e das empresas. Destarte, buscaram-se estratégias que almejassem a menor perda econômica, porém, em virtude do alto número de mortes e casos de

contaminação, instigou o debate entre a economia e a defesa da vida. Nota-se que o impacto econômico foi percebido como resposta à interrupção das atividades econômicas e ainda pelo fato de que houve uma diminuição significativa dos cidadãos e empresários em consumirem e investirem.

Apesar do fato de que se requer tempo para compreender os impactos econômicos provocados pela Covid-19, os dados e previsões mostram os reflexos negativos em nível global. Os pesquisadores Mahler, et al. (2022), afirmam que o impacto da Covid-19 será um dos maiores no sistema econômico mundial. Em uma estimativa comparada entre as regiões do globo, o cenário das projeções criadas pelos pesquisadores apontava para um aumento entre 75 milhões e 95 milhões de pessoas a mais para a linha de pobreza extrema até o final de 2022, em comparação com as projeções anteriores. De modo que o ano de 2022 pode ser o segundo pior ano em termos de progresso na redução da pobreza extrema neste século, atrás apenas de 2020, quando houve um aumento real da pobreza global.

É importante mencionar que essa piora no cenário econômico atingiu negativamente as condições de saúde dessas populações mais vulneráveis, de modo que muitos desses óbitos ocorreram entre pessoas mais vulneráveis economicamente, tendo em vista que elas normalmente têm piores condições de saúde, geralmente subnutridas e que não possuem acesso aos serviços de saúde privados. Paralelamente, a redução da atividade econômica restringe mais ainda seus rendimentos. Acrescenta-se, ainda, que as simulações feitas pelo relatório mais recente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento: *Covid-19 and human development: assessing the crisis, envisioning the recovery* (PNUD, 2020) salientou que as implicações da pandemia teriam efeitos terríveis para o desenvolvimento humano bem como para as populações mais vulneráveis.

Assim sendo, a queda do PIB e seu reflexo na renda e na pobreza, conjuntamente com alto índice de mortalidade e o declínio da educação efetiva, em virtude do fechamento das escolas, implicará no primeiro declínio no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desde sua criação no ano de 1990.

É interessante pontuar que grande parte dos cidadãos das chamadas economias emergentes ou em desenvolvimento não possuem emprego regular ou formal para assegurar suas necessidades alimentares e, sem transferências de

renda, como efeito, a fome irá aumentar. Nessa perspectiva, as discussões giravam em torno dos reflexos sanitários e epidemiológicos da pandemia e suas implicações na economia.

Desse modo, alguns governos, como o dos EUA e Brasil, decidiram privilegiar maneiras mais brandas de isolamento social, a fim de tentar minimizar os prejuízos em outras áreas. Pontua-se que alguns defensores de ambas as estratégias elaboraram avaliações, informaram indicadores em defesa de seus posicionamentos.

As questões colocadas em pauta versam sobre a validade da prevenção, como a utilização de máscaras; lavar as mãos com água e sabão; o uso do álcool gel; do isolamento social; *lockdown*, que tinham como intuito reduzir o número de casos e de mortes, possibilitando um melhor atendimento pelos serviços de saúde, além do fato de reduzir os casos de contaminação, internações e óbitos, de acordo com Nussbaumer-Streit et al. (2020). Todavia, ao diminuir esses picos e prolongar o tempo a fim de imunizar a população ocorreram danos econômicos mais elevados, uma vez que se teve um significativo número de desempregados e falência de empresas.

É interessante destacar, ainda, que outros grupos defendem que o tempo de isolamento social deveria ter sido limitado, não se prolongando tanto em certos lugares, como ocorreu, levando em consideração que os óbitos provocados pela pandemia (quando comparados com a proporção total de habitantes de determinadas cidades), são menores do que outras causas de mortes, a exemplo da violência e os acidentes de carros. Dessa forma, houve a indicação de estratégias, requisitos e indicadores a fim de ajudar na decisão da retomada dos setores econômicos.

Nesse raciocínio, a taxa de casos de contaminação ou de mortes por habitantes, a rapidez do crescimento de infectados e de óbitos, a evolução dos picos, e ainda a taxa de ocupação de leitos, inclusive de UTI, que foram propostos para seguimento, no Brasil, com a finalidade de acompanhar a melhoria da Covid-19 numa determinada região, serviram para que as autoridades públicas locais as usassem como base objetivando o relaxamento do isolamento, consequentemente ocorreu a reabertura dos setores econômicos que antes estavam estagnados. A

partir da realidade atual, nota-se que não ocorreu um número significativo de aumento de contaminados em decorrência dos relaxamentos das medidas restritivas e abertura do setor econômico. Deve-se compreender que, por se tratar de um vírus, a contaminação consequentemente continuará, uma vez que não há cura, mas um ciclo, que posteriormente se encerrará. Esse fato descredibiliza a ideia defendida de que com o relaxamento das medidas restritivas, liberando o retorno das atividades econômicas, iria provocar o crescimento desordenado nos níveis de contaminação.

Além dessas discussões, pôde-se observar a dificuldade que se teve na implementação da prevenção bem como das medidas restritivas nas distintas sociedades, que por sua vez instigaram questões mais profundas no que tange às significativas desigualdades vivenciadas pelos grupos marginalizados, que consistem em barreiras estruturais, como por exemplo a falta de saneamento básico, de água potável, fome e pobreza, moradias insalubres, falta de emprego, baixa renda, educação deficiente bem como a falta de acesso a serviços sociais e de saúde.

Portanto, a intervenção do Estado na sociedade, assim como na economia, apresentou-se como principal estratégia. Para Mankiw (2020), existem duas razões para que um governo intervenha na economia, que consistem na promoção à eficiência e bem como promover a igualdade. Segundo Bensoussan et al. (2017), essa intervenção não pode se dar de modo indiscriminado, fundamentando-se em alguma justificativa, especificamente o interesse coletivo ou a segurança nacional. Assim, o momento por que passaram o Brasil e o mundo se adequa a essa definição, ou seja, o combate à pandemia da Covid-19. Nesses casos, faz-se necessário a intervenção do Estado para assegurar a ordem econômica, que pode se dar de várias maneiras, com a criação, por exemplo, de algum benefício para preservar o mínimo existencial para aquelas famílias de baixa renda ou mesmo criando programas que reduza os efeitos econômicos do coronavírus nas empresas.

Esse fato pode ser observado com a aprovação, no Senado Federal, do Projeto de Lei nº 1.1282/2020, que por sua vez ensejou a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, que institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), tendo como finalidade a oferta de crédito aos microempresários e aos empresários de pequeno porte, com recursos advindos do Tesouro Nacional. Ou, ainda, a Medida Provisória 944/2020 que foi criada para

instituir o Programa Emergencial de Suporte a Empregos, que abriu uma linha de crédito especial de R\$34 bilhões a fim de financiar até dois meses da folha salarial de empresas em geral. Por fim, nota-se que, num contexto de crise, como o vivido atualmente, a presença do Estado se faz imprescindível para a garantia do bem-estar da sociedade e da economia.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho visou a realização de uma análise acerca das possibilidades de restrições dos direitos e garantias fundamentais sob a perspectiva do ordenamento jurídico pátrio, de modo a buscar as formas de efetivação desses direitos no contexto pandêmico; bem como compreender o sistema constitucional de crises e se esses institutos possuíam legitimidade para ser decretados dentro dos parâmetros legais e da realidade da Covid-19; e analisar os efeitos jurídicos e sociais das medidas de restrições instituídas com ênfase na educação e economia.

Com o advento da pandemia mundial provocada pelo coronavírus, o Brasil vivenciou e ainda vivencia um de seus momentos de maiores dificuldades. Com o alto nível de fatalidade, o país assumiu o posto de um dos países que mais tiveram óbitos. Ressalta-se que esses números podem ser ainda maiores, uma vez que o Estado brasileiro ainda não implementou a testagem em massa.

Com a finalidade de impedir o colapso do sistema de saúde pública brasileiro, União, Estados, Municípios e Distrito Federal adotaram medidas de restrição à população, por intermédio da decretação do distanciamento social, quarentena, *lockdown*, de modo a restringir o direito de ir e vir dos cidadãos entre outros direitos fundamentais.

Desse modo, sendo o direito de locomoção um dos direitos e garantias fundamentais assegurados no art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal de 1988, como efeito, houveram debates tanto nos meios de comunicação como no âmbito jurídico acerca da legalidade e do fato de que essas medidas entram em confronto com os direitos constitucionalmente garantidos.

Numa primeira perspectiva, infere-se que os direitos e garantias individuais são assim compreendidos pelo fato de os mesmos almejarem garantir e resguardar o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo esse princípio imprescindível em um Estado Democrático de Direito.

Entretanto, como explicado pelos doutrinadores, os direitos e garantias fundamentais não são absolutos, de maneira que existem casos em que podem ocorrer essas restrições ou colisão com outros direitos de igual valor.

Assim, nesses casos excepcionais, deve haver a estrita observância daqueles princípios que têm como objetivo ajudar na interpretação acerca de quais direitos devem prevalecer, levando em consideração o caso concreto, a exemplo o princípio da proporcionalidade que finaliza um instrumento de controle fundamentado na análise entre a relevância dos direitos que se quer conservar.

Por intermédio do princípio da proporcionalidade, é possível afirmar que no conflito entre direitos individuais e coletivos, os direitos coletivos buscam a proteção de um número inimaginável de cidadãos que a ele tem direito.

Portanto, na análise jurídica da decretação do distanciamento social, *lockdown*, como medida de redução do avanço da pandemia provocada pela Covid-19, conclui-se que os direitos fundamentais à saúde e à vida dos cidadãos se encontra numa posição de supremacia em face ao direito de ir e vir, sendo, cabíveis sob a perspectiva hermenêutica, a adoção desses instrumentos para mitigação do contágio pelo coronavírus. Contudo, é necessário compreender que essa análise de prevalência de um direito sobre outro deve tomar como referência o caso concreto, uma vez que cada região, Estado e Município possui particularidades no que tange ao nível de propagação e contaminação pelo coronavírus.

No que diz respeito ao sistema constitucional de crises, infere-se que a decretação do Estado de Emergência de Saúde Pública foi, de fato, a melhor medida a fim de enfrentar a pandemia do coronavírus e não há de se falar em inconstitucionalidade em decretá-la em detrimento do Estado de Defesa e do Estado de Sítio.

É importante destacar que o Estado de Emergência de Saúde Pública é dotado de medidas com limitações aos direitos e garantias fundamentais previstos pela Constituição Federal de 1988. Todavia, essas limitações não trazem suspensões ou mesmo restrições. Assim sendo, consiste em um instituto menos agressivo aos direitos fundamentais. Tendo em vista que os direitos fundamentais existem para assegurar que o Estado não intervenha de modo arbitrário, isto é, os direitos de primeira dimensão e obrigar o Estado a agir de modo a garantir esses direitos, ou seja, os direitos de segunda dimensão, chamados de positivos.

Logo, optar pela adoção do Estado de Emergência é mais benéfico para o Estado Democrático de Direito, visto que impede a instauração de um instituto do

sistema constitucional de crises mais graves e parecidos com regimes autocráticos. Salienta-se que o Estado de Defesa e Estado de Sítio consistem em medidas mais agressivas e, conseqüentemente, existe um risco mais elevado de possível arbitrariedade.

Ademais, a instituição do Estado de Emergência concilia com os princípios que regem o sistema constitucional de crises, de maneira que o Estado de Defesa e Estado de Sítio devem, obrigatoriamente, ser medidas necessárias, proporcionais, observando o caso concreto e de caráter excepcional. Destarte, a adoção desses institutos só deve ocorrer em caso de excepcionalidade, anormalidade, em que os direitos previstos e as legislações vigentes não conseguem sanar a situação. Posto isto, deve-se adotar uma medida menos grave e evitar que haja a decretação de uma medida de *ultima ratio*.

No que tange aos efeitos da pandemia na esfera social e jurídica, dando enfoque na garantia do direito à educação previsto na Constituição Federal de 1988, tomando como base as pesquisas documentais e bibliográficas realizadas, pôde-se notar que o atual cenário pandêmico provocou prejuízos na efetivação do direito à educação no país.

Assim, observaram-se inúmeras dificuldades, dentre elas merece destaque o fato de os docentes enfrentarem dificuldades na inclusão da utilização de recursos tecnológicos no processo de aprendizagem e ensino. Soma-se a isso o fato de que muitos professores não têm domínio na modalidade de ensino a distância. Outro desafio diz respeito ao fato de que os discentes não detinham em suas casas os instrumentos necessários para o acompanhamento dessas aulas, isto é, notebooks, smartphones, bem como uma internet de qualidade, o que dificultou que os mesmos dessem prosseguimento a sua vida acadêmica.

Diante ao exposto, vê-se que o direito à educação, assegurado constitucionalmente, foi mitigado para parcela da sociedade, uma vez que as classes mais baixas, pelas circunstâncias sociais e econômicas, não conseguiram acessar esses recursos tecnológicos a fim de usufruir do direito à educação.

Já no que diz respeito às consequências econômicas da Covid-19, conclui-se que são amplas e afetaram a forma como a economia funcionou. O coronavírus está pondo em evidência os custos econômicos e sociais. Desse modo, o sistema de

proteção social deve implementar medidas direcionadas, temporárias e seguidas por políticas pós-crise com ênfase no fortalecimento da reestruturação econômica.

Desse modo, compreende-se que responder a essa situação de pandemia é um dos atos mais desafiadores aos gestores públicos e obriga os Estados a desenvolverem e executarem, em tempo real, uma significativa solução política coordenada. Quer dizer, políticas econômicas e sociais extraordinárias e focadas com o objetivo de abordar um grande risco à saúde pública e gerenciar simultaneamente o impacto econômico em famílias e em empresas visando dar apoio ao crescimento e à sustentabilidade, a exemplo o estímulo fiscal através do Programa de R\$ 150 bilhões para auxiliar a população mais vulnerável e proteger empregos, aprovado pelo Congresso Nacional.

No que tange ao espiral economia-saúde, pôde-se observar os reflexos da mundialização do capital (pode ser definida como uma reestruturação do capitalismo em novas bases econômicas, como um mecanismo de recuperação das taxas de acumulação das décadas anteriores) em face do sistema de saúde público. Nota-se que a dinâmica econômica da sociedade capitalista é desigual por si mesma e que a recuperação do seu crescimento mediante a esfera financeira somente gera mais desigualdade.

Por fim, a pandemia da Covid-19, nesses últimos dois anos, versou sobre matérias de absoluta importância constitucional, de modo que foram diversas dificuldades para toda a população, no que tange às medidas epidemiológicas, sanitárias, bem como sociais. Além do fato de que o coronavírus provocou o óbito de milhares de cidadãos, alta da taxa de desemprego, a paralisação econômica, a falência de diversas empresas, entre outros prejuízos. Não obstante, percebe-se a imprescindibilidade da atuação estatal a fim de mitigar esses efeitos.

A partir dessas especificidades vivenciadas durante esse período de pandemia, a dificuldade da efetivação dos direitos e garantias fundamentais se tornou evidente, de modo que as autoridades públicas enfrentaram calorosos debates acerca de como esses direitos poderiam ser assegurados à população, uma vez que é dever do Estado promovê-los. Assim, a solução encontrada foi uma interpretação fundamentada na análise do caso concreto, utilizando o princípio da proporcionalidade como norteador dessas decisões e, dentro dos limites financeiros

investir no âmbito da saúde pública com os equipamentos necessários bem como na contratação dos profissionais da saúde e, no que tange aos cidadãos de baixa renda, a disponibilidade do auxílio emergencial e incentivos aos donos de empresas. É necessário compreender que essas soluções, por vezes, não foram suficientes para ajudar toda a população brasileira, mas evidencia que o Estado não ficou inerte diante dessa calamidade.

Infere-se que essa pandemia provocou inúmeras reflexões. A primeira é que, apesar dos grandes avanços científicos e tecnológicos, através das vacinas, dos estudos científicos produzidos paralelamente ao avanço da Covid-19, os mesmos não foram suficientes para evitar os prejuízos advindos desse vírus em tantas esferas da sociedade, contudo comprovam que a ciência não ficou inerte diante dessa situação atípica. A segunda consiste no fato de que, a partir do acontecido, deve-se haver estudos e pesquisas dentro da realidade vivida a fim de que se consiga mitigar ou prever futuras situações de doenças com alto índice de mortalidade e contágio que possam surgir e como evitá-las ou reduzir seus efeitos negativos.

REFERÊNCIAS

- ALEX, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Comentários à Constituição Federal de 1988** (Coord. por Paulo Bonavides, Jorge Miranda e Walber de Moura Agra). Rio de Janeiro: Gen/Forense, 2009.
- ALMEIDA, C. **Reforma dos sistemas de saúde: tendências internacionais, modelos e resultados**. In: GIOVANELLA, L. et al. (org.). Política e sistema de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012.
- ALMEIDA, Thaís Farias de. A PANDEMIA DE COVID-19: REFLEXOS NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Revista Pensar Acadêmico**, Manhuaçu, ano 2020, v. 18, n. 5, p. 881-894, 27 dez. 2020. Disponível em: <http://pensaracademico.facig.edu.br/index.php/pensaracademico/article/view/2042/1669>. Acesso em: 08 maio 2022.
- AMITRANO, C.; MAGALHÃES, L. C. G.; SILVA, M. S. Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia COVID-19: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha. Brasília, DF: **Ipea**, 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.
- BAUMAN, Zygmunt. **Ética Pós-moderna**. São Paulo: Paulus, 1997. Coleção Ethos.
- BELLUZZO, M. L.; CARRENHO, A. C. B. P. ATUAÇÃO ESTATAL E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19. **IDP Law Review**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 94–115, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/lawreview/article/view/5384>. Acesso em: 23 mar. 2022.
- BENSOUSSAN, Fabio Guimarães; GOUVÊA, Marcus de Freitas. **Manual de Direito Econômico**. 3ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BRANDAO, Rodrigo. **Coronavírus, estado de exceção sanitária e restrições a direitos fundamentais**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/coronavirus-estado-excecao-sanitaria-direitos-fundamentais-04042020#:~:text=A%20crise%20sanit%C3%A1ria%20configura%20momento,%C3%A0%20vida%20e%20%C3%A0%20sa%C3%BAde>. Acesso em: 12 abr. 2022
- BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 09 abr. 2022.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 6, de 20 de março de 2020**. 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. [S. I.], 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.979, 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. [S. I.], 2 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020.** Institui o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), para o desenvolvimento e o fortalecimento dos pequenos negócios; e altera as Leis nºs 13.636, de 20 de março de 2018, 10.735, de 11 de setembro de 2003, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, 18 maio 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13999.htm. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.006, de 28 de maio de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para estabelecer o prazo de 72 (setenta e duas) horas para que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) autorize a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde registrados por autoridade sanitária estrangeira e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países; e dá outras providências. Brasília, 28 maio 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14006.htm. Acesso em: 09 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre a obrigatoriedade do uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos, sobre a adoção de medidas de assepsia de locais de acesso público, inclusive transportes públicos, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Brasília, 2 jul. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14019.htm. Acesso em: 12 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação

de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 11 ago. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm. Acesso em: 08 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14040.htm. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 8080, 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. Brasília, 19 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996**. Regulamenta o inciso XII, parte final, do art. 5º da Constituição Federal. Brasília, 24 jul. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm. Acesso em: 11 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 08 maio 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm. Acesso em 08 abr. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 944, de 3 de abril de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos. Brasília, 3 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv944.htm. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **STF. Ação Direta de Inconstitucional nº 6.341** (Pleno), Dje. 15 abr. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/369ZsiO>. Acesso em 23 mar. 2022.

BUROWSKI, Martin. La Restricción de los Derechos Fundamentales. **Revista Española de Derecho Constitucional**. Año 20, Núm. 59, p. 55, Mayo Agosto, 2000.

BUZANELLO, J. C. Objeção de consciência: uma questão constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília a. 38 n. 152 out/dez, 2001.

CALMON, Eliana. **As Gerações dos Direitos**. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva. v. 3. n. 1. Jan/Jun, 2001.

CANOTILHO, José Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

CARNEIRO, Marcella Vieira de Queiroz. **O sistema de crise constitucional de crise, a COVID-19 e a autolimitação de direitos fundamentais pelos brasileiros**. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/54758/o-sistema-constitucional-de-cri-ses-a-covid-19-e-a-autolimitao-de-direitos-fundamentais-pelos-brasileiros>. Acesso em: 12 abr. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. CRISES, PANDEMIA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: O PERIGO NAS INTERSEÇÕES. **Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], ano 2020, v. 6, n. 3, p. 847-860, 26 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Gen: Atlas, 2020.

CIDH. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: <https://bit.ly/366b5XU>. Acesso em: 23 mar. 2022

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI.br). Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2018. São Paulo: **Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR**, 2019. E-book (392 p.). Disponível em: https://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/2/12225320191028-tic_dom_2018_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 08 maio 2022.

CONCEIÇÃO, Lourivaldo da. **Curso de direitos fundamentais** [Livro eletrônico]. Campina Grande: EDUEPB, 2016. Disponível em: <http://www.uepb.edu.br/download/ebooks/Cursode-Direitos-Fundamentais.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2022.

CORREIO BRAZILIENSE. Coronavírus: veja a cronologia da propagação do vírus descoberto na China. Brasília, 29 de janeiro de 2020. **Seção Mundo**. Disponível em: <https://bit.ly/3gtCPJU>. Acesso em: 10 maio 2022.

CRUZ, M. Covid-19: estatísticas mostram que relaxar o isolamento social pode ser desastroso. **Estado de Minas Gerais**, 25 de abril de 2020. Seção Covid-19. Disponível em: <https://bit.ly/3gtL3Si>. Acesso em: 10 maio 2022.

Entenda como a pandemia impactou a Educação no Brasil. **Fundação Abrinq**, 2021. Disponível em: [https://www.fadc.org.br/noticias/entenda-como-a-pandemia-impactou-a-educacao-no-brasil#:~:text=O%20percentual%20de%20escolas%20brasileiras,privadas%20\(70%2C9%25\)](https://www.fadc.org.br/noticias/entenda-como-a-pandemia-impactou-a-educacao-no-brasil#:~:text=O%20percentual%20de%20escolas%20brasileiras,privadas%20(70%2C9%25)). Acesso em: 10 maio 2022

FARIAS, Edilsom Pereira de. **Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2000.

FELICIELLO, Domenico; GAVA, Gustavo Bonin. Caderno de Pesquisa NEPP: Economia e Pandemia: Lockdown, Flexibilização e Defesa da vida. **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, [S. l.], ano 2020, n. 89, p. 1-21, 7 out. 2020. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/174/CadPesqNEPP89>. Acesso em: 12 maio 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves Fernandes. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 5º vol., 1992.

FIOCRUZ. **Impactos sociais, econômicos, culturais e políticos da pandemia**, 2021. Disponível em:

<https://portal.fiocruz.br/impactos-sociais-economicos-culturais-e-politicos-da-pandemia>. Acesso em: 12 maio 2022.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Mapa Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.mapacovid-19.com/> Acesso em: 23 mar. 2022.

GADELHA, C. A. G. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 521-535, 2003.

GARCIA, Eduarda Barbosa Facchini; VILLELA, Gabriella Rocha; PEREIRA, Luana Esteves Figueira; MACHADO, Thaiane de Souza. COVID 19 E O SISTEMA CONSTITUCIONAL DAS CRISES: restrições a direitos fundamentais?. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**, [S. l.], ano 2021, v. 13, n. 1, p. 1-22, 12 jul. 2021.

GOMES, Vinícius da Costa. (IN)Aplicabilidade do Sistema Constitucional de Crise a Pandemia do COVID-19: Um debate sobre os mecanismos democráticos aplicáveis a situações de anormalidade. **Revista de Estudos Jurídicos UNA**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 1-15, 10 maio 2021. Disponível em: <http://revistasgraduacao.una.emnuvens.com.br/rej/article/view/147>. Acesso em: 12 abr. 2022.

GOMEZ, Margarita V. **Alfabetização na esfera digital: uma proposta freireana**. Disponível em: <https://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/06.pdf>. Acesso em: 12 maio 2022.

HABERLE, Peter. **La Libertad Fundamental en el Estado Constitucional**. Granada: Editorial Comares, 2003.

HARARI, Y. N. **Notas sobre a pandemia: e breves lições para o mundo pós-coronavírus**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2021. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **Assistência Social**, vol. 28, 590. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/> Acesso em: 12 maio 2022.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook update, January 2021**. Washington, DC: IMF. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>. Acesso em: 12 maio 2022.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook, April 2022: War Sets Back The Global Recovery, April 2022**. Washington, DC: IMF. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>. Acesso em: 12 maio 2022.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World economic outlook update, June 2020. A crisis like no other, an uncertain recovery**. Disponível em: <https://bit.ly/2YZ5Vv6>. Acesso em: 12 maio 2022.

LIMA, Amanda Carolina Ferreira de; ARAÚJO, Fabiane da Silva; SOTTILI, Luciana Adélia. Colisão de Direitos Fundamentais Durante a Pandemia Causada Pela COVID-19. **Revista Eletrônica da ESA/RO Destemidos Pioneiros**, [S. l.], p. 1-18, 20 abr. 2020. Disponível em:

https://revistaesa.oab-ro.org.br/gerenciador/data/uploads/2020/10/Amanda-Carolina-Ferreira-de-Lima_Fabiane-da-Silva-Arau%CC%81jo_Luciana-a.-Sottili.pdf. Acesso em: 23 mar. 2022.

MACIEL, A. C. R.; SANGLARD, M. C. Comentário: análise ecológica e social (Ecosocial) da pandemia. In: GONÇALVES G. L. (org.). Covid-19, capitalismo e crise: bibliografia comentada. Rio de Janeiro: **LEICC/Revista Direito e Práxis**, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2C4tBoQ>. Acesso em: 22. abr. 2022

MACIEL, Camila. Brasil sentirá impactos econômicos da pandemia até 2050, diz pesquisa. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-10/brasil-sentira-impactoseconomicos-da-pandemia-ate-2050-diz-pesquisa>. Acesso em: 12 maio 2022.

MAHLER, D. G. et al. Pandemic, prices, and poverty. **World Bank data blog**, 13 de abril de 2022. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/opendata/pandemic-prices-and-poverty>. Acesso em 12 maio 2022.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à Economia**. 8. Ed^a. São Paulo: Cengage, 2020.

MARCON, Karina. Inclusão e exclusão digital em contextos de pandemia: que educação estamos praticando e para quem? Criar Educação – **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESC**, Criciúma, v. 9, n. 2, p. 80-103, 2020. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/criaredu/article/view/6047/5401>. Acesso em: 12 maio 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme; SARLET, Ingo Wolfgang; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARMELSTEIN, George. **Curso de direitos fundamentais**. – 8^a Ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. O direito à educação na Carta Cidadã. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 56, n. 221, p. 223-246, jan./mar. 2019. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/56/221/ril_v56_n221_p223. Acesso em: 12 maio 2022.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Responsabilidade Internacional dos Estados por Epidemias e Pandemias Transnacionais: o caso da COVID-19 provinda da República Popular da China. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. v. 23. Abr./Jun. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12^a. Ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11^a. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14^a Ed. São Paulo: Saraiva jur, 2019.

MORAES, G. P. de. **Curso de Direito Constitucional**. 11^a. Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. Exclusão digital, acesso à internet e condições sociodemográficas. In: **COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL** (CGI.br).

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NUSSBAUMER-STREIT B. et al. Quarantine alone or in combination with other public health measures to control COVID-19: a rapid review. **Cochrane Database of Systematic Reviews** 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2DaQck7>. Acesso em: 12 maio 2022.

OLIVEIRA, Nelson. Desigualdade e abusos na pandemia impulsionam cobranças por Direitos Humanos. **Senado Federal**. 10.jan,2020 Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/08/desigualdade-e-abusos-na-pandemia-impulsionam-cobrancas-por-direitos-humanos>> Acesso em: 12 maio 2022.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos da Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/3fYUqdx>. Acesso em 23 mar. 2022

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard**. Disponível em: <https://bit.ly/2C3d0Sb>. Acesso em 12 maio 2022.

PACCINI, Renzo. **Novo Paradigma de Saúde**. Lexicon: termos ambíguos e discutidos sobre família, vida e questões éticas. Brasília: Edições CNBB, 2014. pp. 721-730, 2014..

PEREIRA MATOS, H. Direitos Em Crise? A Judicialização Da Crise E A Relativização De Direitos E Garantias Fundamentais Na Ótica Do Supremo Tribunal Federal. **Caderno Virtual**, [S. l.], v. 3, n. 52, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/6129>. Acesso em: 24 mar. 2022.

Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC domicílios 2016. São Paulo: **Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR**, 2017. p. 31-37. E-book (430 p.). Disponível em: <https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-nos-domicilios-brasileiros-tic-domicilios-2016/>. Acesso em: 12 maio 2022.

PNUD, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31KCT3W>. Acesso em: 12 maio 2022.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos** – 6ª. Ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2019.

RIBAS, Daniel Stefani; FREIRA, Eduardo Alvim Passarella; MUNK, Maria Cecília Malatestta; MOURO, Vitória Barros. Os reflexos da Pandemia no âmbito social e jurídico brasileiro. **Jornal Eletrônico Faculdades Integradas Vianna Júnior**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 1-26, 3 jul. 2022. Disponível em: <https://www.jornaleletronicofivj.com.br/jefvj/article/view/859>. Acesso em: 12 maio. 2022.

ROBL FILHO, Ilton Noberto. Restrição e garantia dos direitos fundamentais em tempos de Covid-19. **Revista Consultor Jurídico**, [S. l.], p. 1-7, 30 maio 2020.

Disponível em:
<https://www.conjur.com.br/2020-mai-30/observatorio-constitucional-restricao-garantia-direitos-fundamentais-tempos-covid-19#:~:text=O%20posicionamento%20do%20Diretor%20Ag%C3%A2ncia,s%C3%A3o%20leg%C3%ADtimas%20se%20promoverem%20a.> Acesso em: 23 mar. 2022.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Liberdade Acadêmica E Científica: Dimensões E Problemas Contemporâneos”. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]** 19, no. 3 (junho 24, 2019): p. 763–764, 2019. Disponível em: <https://unoesc.emnuvens.com.br/espacojuridico/article/view/17499>. Acesso em: 23 mar. 2022

ROCHA JUNIOR, Anário Dornelles. **O direito à educação: trajetórias, limites e possibilidades**. Orientador: Marcelo Soares Pereira da Silva. 2017. 113 f. Dissertação (Mestrado em educação) – Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

RODAS, Sérgio. Restrições do lockdown não dependem de estados de defesa ou sítio. **Consultor Jurídico**, 9 mai. 2020. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-mai-09/restricoes-lockdown-nao-dependem-estado-sitio#:~:text=Restri%C3%A7%C3%B5es%20do%20lockdown%20n%C3%A3o%20dependem%20de%20estados%20de%20defesa%20ou%20s%C3%ADtio&text=Ainda%20que%20restringa%20os%20direitos,de%20defesa%20ou%20de%20necessidade.> Acesso em 12 abr. 2022.

ROTHEMBURG, Walter Claudius; CANOTILHO, J.J. Gomes et al. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.

ROTHEMBURG, Walter Claudius. **Direitos fundamentais**. [coordenação André Ramos Tavares, José Carlos Francisco.] - São Paulo: Método, 2014.

SANTOS, Aricê Moacyr Amaral. O estado de emergência. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1989.

SARLET, Ingo MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: **Livraria do Advogado**, 2009. Pg. 280, 2009.

SCHUCHMANN, A. Z. et al. Isolamento social vertical x isolamento social horizontal: os dilemas sanitários e sociais no enfrentamento da pandemia de COVID-19. **Brazilian Journal of Health Review**, Curitiba, v. 3, n. 2, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3f62h8o>. Acesso em: 12 maio 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42ª. Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. **Revista de Direito do Estado**, n. 4, p. 23-51, 2006. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf. Acesso em: 23 mar. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA, Diego de Oliveira. Pandemia da Covid-19: Mediação para entender a espiral economia-saúde. **Caderno CRH**, Salvador, ano 2021, v. 34, p. 1-11, 16 maio 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/36686/25424>. Acesso em: 13 maio 2022.

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

TENENTE, Luiza. Sem internet, merenda e lugar para estudar: veja obstáculos do ensino à distância na rede pública durante a pandemia de Covid-19. **G1**, 05 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/05/05/sem-internet-merenda-e-lugar-para-estudar-veja-obstaculos-do-ensino-a-distancia-na-rede-publica-durante-a-pandemia-de-covid-19.ghtml>. Acesso em: 13 maio 2022.

UNB. OPAS. **Direitos Humanos dos Pacientes e COVID-19**. Brasília, 2020.p. 34, 2020.

UNICEF Brasil. **Enfrentamento da cultura do fracasso escolar**: reprovação, abandono e distorção idade-série, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar>. Acesso em: 13 maio 2022.