

# COVID-19, FONTES DO DIREITO E ESTADO DE EXCEÇÃO: ANÁLISE TRANSNACIONAL

Gabriel de Moraes Gomes<sup>1</sup>

Rafael Siqueira Montoro<sup>2</sup>

## Resumo

O presente trabalho avalia, por um percurso de análise transnacional, o processo normativo relacionado ao fenômeno COVID-19. Traz comparações críticas entre normas oriundas de diversos países ocidentais quanto à adesão ou não ao modelo constitucional preexistente de estado de exceção. São estabelecidas correlações, no panorama internacional, entre anomalias identificadas nos processos normativos restritivos das liberdades empregados em ordenamentos jurídicos diversos, apontando-se a fonte normativa real dessas restrições, tanto no tocante à proeminência de atos legislativos, executivos ou judiciais, quanto no tocante às interações entre o poder nacional (centralização) e o poder local (descentralização).

**Palavras-chave:** COVID-19. Constitucionalismo transnacional. Fontes do Direito. Separação de poderes. Centralização e descentralização do Estado.

## Abstract

In this article, the law-making process related to the COVID-19 phenomenon is evaluated through a transnational approach. It displays comparisons between norms which came from different occidental countries, analyzing their adequacy to the pre-existent constitutional model of state of exception. Correlations are established between the anomalies related to the restrictions over rights and liberties taken under different legal orders, pointing to the real origin of those restrictions, both considering the prevailing of legislative, executive or judicial acts and considering the interactions between the national (central) and the local power.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Autónoma de Lisboa. Juiz de Direito Titular da 1ª Vara Criminal de Barreiras/BA

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Barcelona. Juiz de Direito Titular da 1ª Vara de Família e Sucessões de Porto Seguro/BA

## 1. INTRODUÇÃO

Reconhecido pela OMS, em 11/3/2020, como uma pandemia viral que se espalha preponderantemente pelo ar (e mais abrangentemente, por interações humanas presenciais), o fenômeno COVID-19 tem sido internacionalmente reconhecido como um fato epidemiológico cujo impacto é exponencialmente relacionado ao número de interações humanas: vale dizer, quanto mais contatos presenciais entre pessoas integradas a grupos humanos diferentes, mais exponencialmente impactante é o índice de contágio.

O fenômeno também tem sido desde o início relacionado ao problema de sobrecarga dos sistemas de saúde (pública e privada), dado que o crescimento exponencial do número de contágios não é acompanhado pela capacidade de atendimento da rede hospitalar, que entra em colapso - fenômeno que ganhou particular destaque, no cenário internacional, devido ao ocorrido na Lombardia, norte da Itália, em março de 2020 (IL POST, 2020), e no cenário nacional, em Manaus/AM, em abril de 2020 (FOLHA, 2020)<sup>3</sup>.

Nesse panorama, seria natural de esperar-se que as orientações médicas e epidemiológicas emanadas da OMS fossem pautadas por medidas que dificultassem o contato entre agrupamentos humanos diversos (medidas de distanciamento social) e que dificultassem a transmissão do vírus a partir de uma pessoa já contaminada, quer se trate de transmissão pelo ar (medidas de bloqueio - uso de máscara), quer de transmissão por contato epitelial, intermediado ou não por superfície sólida (medidas de esterilização - uso de álcool gel e etc.).

Também seria natural de se esperar que o Estado fosse convocado a coordenar uma adaptação social dessa natureza e dimensão, dado que todo e qualquer sistema de saúde, em todo e qualquer ordenamento jurídico da atualidade (independentemente de se configurar como um estado democrático de direito), passa por algum tipo de gerenciamento estatal (variando entre si apenas no grau e na natureza da intervenção), e que virtualmente todas as sociedades nacionais modernas (ricas ou pobres, grandes ou pequenas, independentemente do continente terrestre na qual se situam ou do grau de

---

<sup>3</sup> Não entramos na questão do ocorrido no Amazonas em janeiro de 2021, por estar em investigação (oficial, inclusive) a hipótese dessa segunda crise ter por causa (concorrente, ao menos) a negligência estatal – temática que foge dos limites de estudo propostos no presente trabalho.

desenvolvimento jurídico e institucional) giram em torno da concepção de soberania estatal, detentor do monopólio da força legítima e eixo centralizador da normatividade política e social.

Ainda em uma análise prelibatária, evidencia-se também que o distanciamento social e a adoção de medidas contra a transmissão do vírus Sars-Cov-2 traduzem-se, conjuntamente, em um protocolo de condutas individuais ou coletivas bastante diferenciado do usualmente adotado pela sociedade global dos séculos XX e XXI (independentemente das acentuadas diferenças que poderiam existir entre países como Arábia Saudita e Canadá, ou como Brasil e China), mas ainda mais designadamente no denominado “mundo ocidental”, tanto desenvolvido (Europa ocidental, EUA, Austrália, etc.) quanto em desenvolvimento (Brasil, México, África do Sul, etc.)<sup>4</sup>.

A ideia de isolamento social afeta a dinâmica de todas as relações humanas presenciais (afetivas, econômicas, culturais, e até mesmo políticas), e padrões sanitários como o uso de máscaras ou de álcool gel pressupõem uma série de hábitos e de custos (pessoais, sociais, econômicos, culturais) que não entrariam em curso de uma hora para a outra senão de modo demasiado canhestro e artificial. Não à toa, já em abril de 2020, começou-se a ver e ouvir frequentemente na mídia norte-americana referências ao termo “*new normal*”, rapidamente incorporado à linguagem técnica (MARAGAKIS, 2020) e à linguagem habitual, significando ou querendo significar, em máxima síntese, a ideia de um novo padrão de comportamento social e individual.

Não devemos jamais ignorar, todavia, que a ideia de isolamento social em si, como método de enfrentar doenças, não tem absolutamente nada de inovadora, e a doutrina de vanguarda do século XX a enquadrava dentre as estruturas de adestramento, vigilância, domínio e docilidade de corpos. Um regulamento de combate à peste do fim do século XVII tinha feições típicas das que foram adotadas pelos países do mundo ocidental em 2020 e 2021: fechamento da cidade e da “terra”, confinamentos, divisão da cidade em quarteirões diversos (à semelhança das atuais “zonas coloridas”) onde se estabelece o poder de um intendente, “*se for absolutamente necessário sair das casas, tal se fará por turnos, evitando-se qualquer encontro*”, inspeção constante, sistema de registro permanente, com relatórios de autoridade para autoridade, *espaço fechado*,

---

<sup>4</sup> Mesmo a gripe espanhola, em 1918, com enorme mortalidade (18 milhões) não pode ser comparada em termos de alteração dos padrões mundiais de comportamento humano em escala universal, porquanto a atual pandemia foi a primeira a espalhar-se no mundo dito globalizado; as gripes asiática e de Hong Kong, ocorridas respectivamente em 1957 e 1968, foram menores e mais localizadas (HISTÓRIA..., em linha, sem data).

*recortado, vigiado*, com cada indivíduo constantemente localizado, examinado e distribuído entre os vivos, os doentes e os mortos (FOUCAULT, 1997, pp. 186-188).

Um “*new normal*” só pode surgir dentro de uma sociedade a partir do reconhecimento ou estabelecimento de um estado de exceção (temporário ou com pretensão de ser temporário), ou a partir de um fenômeno revolucionário (definitivo ou com pretensão de ser definitivo), e como nenhuma das duas ocorrências, salvo por exceções extremas (que só confirmariam a regra), costumam contar com a adesão absoluta e incontestada de todo o tecido social, elas são sempre precedidas ou sucedidas (normalmente as duas coisas, por formas e em momentos diferentes) de fenômenos normativos.

Com o presente trabalho, temos o propósito de tentar identificar, em sistemas de justiça variados, algumas peculiaridades do fenômeno normativo relacionado à imposição e estabilização do “*new normal*”, com enfoque nos seguintes aspectos: (a) adesão ou não ao modelo constitucional preexistente de estado de exceção; (b) anomalias no processo normativo restritivo das liberdades, que diferenciamos por terminação livre em (b1) desarmonia horizontal: proeminência de atos legislativos, executivos ou judiciais como fonte normativa material de exceção que exorbita de competência legalmente prevista ou viola direito fundamental em descompasso com as garantias constitucionais e (b2) desarmonia vertical: interações entre o poder nacional (centralização) e o poder local (descentralização) na conformação da fonte normativa real.

## **2. ADESÃO OU NÃO A UM MODELO CONSTITUCIONAL PREEXISTENTE DE ESTADO DE EXCEÇÃO**

A doutrina até agora já desenvolvida sobre o fenômeno normativo relacionado ao COVID-19 identifica-o claramente como um esquema de tensão entre direitos fundamentais – no sentido mais amplo, os direitos à vida e saúde, para um lado (STF, MC em ADPF nº 828/DF, rel. Min. Roberto Barroso, j. 3/6/2021), e um amplo conjunto de liberdades, para o outro, podendo citar-se, dentre outros, o direito de ir e vir, o direito de propriedade, a livre iniciativa, certos direitos dos trabalhadores, direito de

reunião e manifestação e liberdade de culto (NOVAIS, 2020; GALLARATI, 2020; CUOCOLO, 2020; TACCOGNA, 2020).<sup>5</sup>

É comezinho no Direito Constitucional que os direitos fundamentais não são absolutos e que se equilibram entre si por meio de juízos de ponderação, mediante e compressões recíprocas, estruturadas em função do princípio da proporcionalidade e preservado o núcleo duro de cada direito em tensão. Chega-se a outro nível do problema, porém, quando se trata de efetivamente *suspender* um dos direitos fundamentais em tensão, atingindo-se, mesmo que temporariamente, a essência de sua substancialidade.

Diz-nos CANOTILHO (2003, p. 1085) que

*o leque de questões subjacente à constitucionalização do regime de necessidade do Estado reconduz-se fundamentalmente (...) [à] previsão e delimitação normativo-constitucional de instituições e medidas necessárias para a defesa da ordem constitucional em caso de situação de anormalidade que, não podendo ser eliminadas ou combatidas pelos meios normais previstos na Constituição, exigem recursos a meios excepcionais”* (2003, p. 1085).

Remetendo a KONRAD HESSE, acrescenta ainda o jurista português que

*“se a ‘essência’ do Estado constitucional é a vinculação dos poderes públicos à Constituição, então não existe qualquer outra fonte de legitimidade que não seja a ‘magna carta’ do país, relativamente à fixação de competências e à definição de pressupostos objetivos dos estados de necessidade”, e finalizando, que “o direito de necessidade constitucional não é um direito fora da Constituição, mas um direito normativo-constitucionalmente conformado”, que “não significa ‘suspensão da Constituição’ ou ‘exclusão da Constituição’ (exceção de Constituição), mas sim um ‘regime extraordinário’ incorporado na Constituição e válido para situações de anormalidade constitucional”* (p. 1086).

---

<sup>5</sup> Nos parece que seria mais adequado recolocar a questão ao prisma do conflito de convivência entre as liberdades e o risco ao contágio e transmissão, em análise de proporcionalidade e eficácia de cada medida restritiva de direitos em nome de sua contenção, e ainda assim sempre considerando o grau possível de escolha individual (direito de autodeterminação pessoal) e, de outro lado, o efeito colateral que acarreta cada uma dessas proibições, notadamente no campo do direito à sobrevivência e da higidez mental.

Sistemas como o da Itália ou da Dinamarca não contam com previsão expressa de estados de exceção constitucional, salvo, no caso italiano, o estado de guerra preconizado nos arts. 78 e 87 da Constituição (COMAZZETTO, 2020; MAZZA, 2020). Diferentemente de sistemas como o francês (art. 16 da Constituição da França), o português (arts. 19, 134, “d”, e 138 da Constituição de Portugal), o espanhol (arts. 55 e 116 da Constituição espanhola) e o brasileiro (arts. 84, IX, 136 a 141 da Constituição do Brasil).

Foge do escopo do presente trabalho comparar, nos detalhes, os mecanismos desses sistemas de reconhecimento de estado de exceção constitucional, bastando que se identifiquem aqui algumas linhas mestras:

(a) Tanto no Brasil (art. 84, IX), quanto na França (art. 16) ou em Portugal (art. 134, “d”), quem dá início ao processo é o chefe de Estado. Na Espanha é o Governo (art. 116, nº 2).

(b) Há limites expressos para a suspensão de direitos no texto constitucional português (art. 19), no espanhol (art. 55) e no brasileiro (arts. 136, §§1º e 2º, e 139), e muito embora não haja limitação expressa no texto francês, isso já desperta atenção da doutrina há décadas, tanto que DUVERGER (1961) já tentava apontá-los em meio às conturbações relacionadas à independência da Argélia. Ademais, pronunciando-se sobre o regime infraconstitucional do estado de urgência (Lei nº 55-385/1955), o Conselho Constitucional já deliberou que a Constituição não exclui a possibilidade do legislador instituir um regime dessa natureza, incumbindo-lhe, porém, garantir “*uma conciliação equilibrada entre, de um lado, o objetivo de valor constitucional da salvaguarda da ordem pública, e de outro, a liberdade de ir e vir e o direito de ter-se uma vida familiar normal*”<sup>6</sup> (Décision nº 2017-635 QPC, 9/6/2017). O próprio Conselho Constitucional francês faz questão de também enunciar publicamente que os poderes excepcionais do art. 16 da Constituição estão sujeitos a controle jurisdicional e político (CONSEIL..., em linha, sem data).

---

<sup>6</sup> “une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale”

Portugal optou por declarar estado de emergência (Decreto n.º 14-A/2020, de 18/3/2020), assim como a Espanha optou pelo estado de alarme (Real Decreto n.º 463/2020, de 14/3/2020), não tendo feito o mesmo o Brasil, nem tendo a França se valido do mecanismo do art. 16 de sua Constituição.

O conteúdo material das normas destinadas a impedir a disseminação da COVID-19 guarda uma semelhança muito nítida na experiência do constitucionalismo transnacional dos países ocidentais: trata-se de medidas que impõem aos cidadãos um dever jurídico de permanecer em casa, e em caráter adjetivo (sempre no propósito de fazer as pessoas ficarem em casa), impedem a prática de determinadas atividades laborais, econômicas, sociais, políticas e culturais que geram aglomerações. Os matizes que tais medidas vão ganhando as fazem transitar pelo domínio de direitos fundamentais diversos (por exemplo, a proibição de um jogo de futebol afeta o direito ao desporto e ao lazer, bem como a livre iniciativa e o direito de reunião).

Toques de recolher, *lockdowns* e confinamentos vão gerando progressivamente uma afetação na liberdade individual que começa com a restrição do direito de ir e vir e acaba com a imposição de um regime *sui generis* de privação de liberdade análogo à prisão domiciliar ou à medida de segurança de internação compulsória, e a observância ao acionamento do estado de exceção constitucional não tem sido levada em consideração, proeminentemente. Certo ou errado (não está no escopo deste trabalho discutir-se o mérito dessa questão), preponderou basicamente o entendimento de que a tutela dos direitos à vida e à saúde justificariam, proporcionalmente, avanços sobre todas essas liberdades, ainda que sob formas e modelos jurídicos visivelmente heterodoxos e inusuais.

Assim, se na experiência constitucional dinamarquesa predomina desde sempre uma noção no sentido de que “*qualora si fossero presentati fenomeni di emergenza, lo Stato sarebbe stato autorizzato ad adottare le necessarie misure per la salvezza tanto delle istituzioni quanto della popolazione*”<sup>7</sup> e de que “*i periodi straordinari, d’altro canto, autorizzano anche speciali categorie di operatori ad agire in deroga ai diritti fondamentali dei cittadini, come avviene allorché i medici adottano decisioni terapeutiche che implicano limitazioni alla libertà personale, a partire dalla*

---

<sup>7</sup> “se porventura surgissem fenômenos de emergência, o Estado seria autorizado a adotar as medidas necessárias para a salvaguarda tanto das instituições quanto da população”

*libertà di circolazione, dei pazienti*”<sup>8</sup> (MAZZA, 2020), algo semelhante preponderou na experiência constitucional da Itália, do Brasil, de Portugal e, enfim, da unanimidade dos países ocidentais – não sem contestações internas, não sem insurgências, não com coesão absoluta da população e dos agentes estatais.

O estado de emergência português não passou ao largo das críticas doutrinárias, sendo considerado por JORGE REIS NOVAIS (2020) em parte redundante, pois *“boa parte dos direitos que foram suspensos durante o estado de emergência podiam ter sido restringidos ou afetados, como foram e como continuam a ser, sem necessidade de recurso à declaração de um estado de exceção constitucional por parte do Presidente da República”, “uma inutilidade jurídica”,* apesar de poder eventualmente ter cumprido outros objetivos de natureza política, sendo além disso ineficaz (porque mais formulado) para legitimar as medidas mais drásticas de intervenção no direito de liberdade que foram adotadas pelo Estado português, como a internação compulsória de contaminados e o confinamento domiciliar de não contaminados – medidas ambas dependentes da suspensão presidencial (que não houve) do direito fundamental a não ser privado da liberdade (CRP, art. 27, n.ºs 2 e 3).

A Espanha se valeu do Estado de Alarma e não do Estado de Exceção ou do Estado de Sítio, todos previstos no art. 116 da Constituição Espanhola, com prorrogações quinzenais sucessivas, o que foi um ano depois considerado indevido pelo Tribunal Constitucional, notadamente no que concerne ao confinamento e suspensão do direito de locomoção, pois *“a diferencia de los estados de excepcion y de sitio, la declaracion del estado de alarma no permite la suspension de ningun derecho fundamental”, mas com ressalva dos atos então produzidos e rechaçada desde logo a via indenizatória*<sup>9</sup> (Sentença n.º 148/2021).

Já na França, faz tempo que a jurisprudência vem admitindo empiricamente a possibilidade de que se atenuassem as exigências normais de legalidade quando as autoridades públicas atuassem sob pressão de circunstâncias excepcionais (ALCARAZ, 2020), e nesse contexto foi gestado um regime de exceção delegado imposto pela Lei n.º 2020-290, que se por um lado, à diferença da experiência espanhola, acorria à tipicidade

---

<sup>8</sup> “os períodos extraordinários, por outro lado, autorizam também categorias especiais de operadores a agirem em derrogação aos direitos fundamentais dos cidadãos, como ocorre quando os médicos adotam decisões terapêuticas que implicam em limitações à liberdade pessoal dos pacientes, a começar pela liberdade de circulação”

<sup>9</sup> “Diferentemente dos estados de exceção e de sítio, o estado de alarme não permite a suspensão de nenhum direito fundamental”.

das condutas vedadas, por outro também estas foram genéricas e difusas, sendo contidas pelo Poder Judiciário posteriormente, dada a sua desproporcionalidade (PABLO, 2021).

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal adotou firmemente uma postura de concorrência de restrições, dando inédita autonomia aos entes locais, os quais não possuem respaldo expresso na Constituição para restringirem as liberdades fundamentais, em aparente semelhança ao caminho trilhado pelo Conselho de Estado francês, que permitiu aos alcaides a tomar medidas ainda mais restritivas que as tomadas em âmbito central, inclusive com restrição ao exercício de direitos e liberdades fundamentais (SAMPAIO, 2020).

Dito isso, o acionamento ou não dos mecanismos constitucionais deflagradores de um estado de exceção, onde eles existem, prestou-se muito antes para passar uma mensagem política: o chefe de Estado capitaneando um projeto coletivo de sacrifício (presumidamente temporário) de direitos e liberdades fundamentais para salvar vidas (tendo-se Portugal como um exemplo), ou propondo-se a passar uma mensagem política inversa, de não adesão a esse projeto coletivo (tendo-se o Brasil como um exemplo).

Sob outro ângulo, parece ser uma característica do direito sanitário de emergência que nos casos em que o Chefe Executivo, com a passividade ou complacência dos demais poderes, se vestiu com um direito de exceção *ad hoc*, ou paraconstitucional (PABLO, 2021), a eficácia das medidas neutralizadoras das liberdades pessoais foi a mesma daquela que seria atingida pelos meios previstos no desenho constitucional.

O ponto que nos parece aqui mais importante destacar, como fechamento, é que nenhuma das duas posições é suficiente a resolver por si mesma a questão da instituição ou não desse projeto coletivo. Dito de outro modo, nem a declaração do estado constitucional de exceção teria força, por si só, para provocar uma adesão universal a um intento social de trocar-se liberdade por vida e saúde -- com a instituição de uma sociedade da restrição (PICHUHUA, 2019) -- nem a inexistência de um ato jurídico do chefe de Estado, necessário para deflagrar esse estado de exceção constitucional, ou a escolha equivocada como no caso espanhol, neutralizaria as forças políticas e sociais predominantes, que aliadas à ação política e jurídica dos demais poderes constituídos e sua produção normativa de exceção (ROUSSEAU, 2020), acabariam capitaneando esse mesmo projeto coletivo, inclusive aproveitando-se da força legitimadora importada de

outras experiências do constitucionalismo transnacional, ao serem examinados os eventos de países de envergadura constitucional semelhante, em termos de direitos fundamentais.

Dentre as diversas ambiguidades o estudo do estado de exceção tem revelado, destaca-se a abertura de lacunas fictícias no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal – não propriamente uma lacuna interna, mas entre a norma e a realidade, “*como se o direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor*” (AGAMBEN, 2004).

Ora afirmando, ora negando o estado de exceção, as reações dos diversos Estados demonstraram uma nítida tendência de colocar o pragmatismo à frente do dogmatismo jurídico, fazendo do estado de necessidade e da estruturação política e social componentes muito marcantes para a definição da normatização que, ao fim e ao cabo, imperou e foi concretamente aplicada.

### **3. ANOMALIAS NO PROCESSO LEGISLATIVO**

Por mais que a ideia de impedir a disseminação de um vírus com as características do Sars-Cov-2 através de medidas de isolamento social afigure-se como uma obviedade epidemiológica e médica, não é possível chegar-se a um equivalente de obviedade jurídica sem agregar-se um elemento de índole política: são situações juridicamente diferentes as proposições: (a) o fenômeno COVID-19 *comporta*, à luz do princípio da proporcionalidade, mitigações de liberdades e direitos fundamentais em nome dos direitos à vida e à saúde, e (b) o fenômeno COVID-19, *por sua própria natureza, conduz* a tais mitigações.

A confusão teórica entre as duas proposições está entre as principais causas de desarranjos diversos, em variadas situações captadas das experiências de direito comparado.

O pensar no combate ao COVID-19 como uma espécie de medida de “direito natural” deu azo a voluntarismos juridicamente inaceitáveis, mormente em termos de forma e de competência, que foram sendo justificados e acomodados por meio de estruturas relacionadas à teoria do estado de necessidade. Tecnicamente, isso poderia ser válido para isentar o agente dos regimes de responsabilização (penal, civil, administrativa) por suas ações ou omissões, assim como para resguardar as *consequências jurídicas* de determinados atos, seus *efeitos jurídicos*, sua *eficácia*. Não deveria bastar, porém, para legitimar *os atos em si*, a *validade* dos mesmos.

Isso acaba por interferir na identificação das *fontes* dos atos normativos relacionados ao fenômeno COVID-19, que se deslocam de seu eixo constitucional de origem para outro centro constitucional de legitimação, tanto horizontalmente quanto verticalmente.

Observa-se na experiência do constitucionalismo transnacional uma espécie de panaceia normativa, ou de *pandemia constitucional*, na expressão de Ida Angela Nicotra (FROSINI, 2021), com relaxamento por vezes exagerado das formas em nome de um pretenso fim maior.

Para além do problema do relaxamento das formas, vive-se uma intensa produção normativa, que varia muito, de lugar para lugar, quanto aos prazos de vigência e quanto à especificidade de certos detalhes. Ilustrativo dessa situação peculiar é o informativo do governo belga, disponibilizado na internet (BÉLGICA, 2020), predispondo-se a responder à intrigante pergunta sobre quais seriam as medidas atuais quanto às restrições em deslocamentos, trabalho, comércio, contatos sociais, lazer e esporte.

Nota-se, porém, que a página já adverte que “*medidas complementares podem ter sido impostas localmente*”, recomendando a consulta ao sítio da cidade ou comuna.

Situações que pressupunham um tratamento uniforme por todo o território nacional, e que por costume não ostentavam nenhuma variação relevante entre as normatizações dos países ocidentais, passaram a ser repletas de nuances: é difícil para um operador do direito, e mais ainda para um leigo, poder compreender se pode ir a um restaurante em Liège numa quinta-feira às 20:00, se fez o mesmo em Bruxelas na quinta-

feira anterior, ou se pode comprar cerveja em um supermercado de Barreiras/BA às 15:00 da quarta-feira, se fez o mesmo em Salvador/BA na quarta-feira anterior.

Aprofundaremos alguns aspectos dessa crise de fontes e crise de conteúdo normativo nos tópicos que seguem.

### **3.1 PROEMINÊNCIA DE ATOS LEGISLATIVOS, EXECUTIVOS OU JUDICIAIS COMO FONTE NORMATIVA REAL**

Ao lado ou para além dos atos jurídicos reconhecedores de um estado constitucional de exceção, como até aqui já visto, poderão existir leis gerais de enfrentamento sanitário, emanadas do Poder Legislativo central, para observância nacional.

Leis dessa natureza poderão ser mais abrangentes e prévias ao fenômeno COVID-19, como em Portugal, a Lei nº 81/2009, que *“institui um sistema de vigilância em saúde pública, habilita o membro do Governo responsável pela área a ‘tomar medidas de exceção indispensáveis em caso de emergência em saúde pública, incluindo a restrição, a suspensão ou o encerramento de atividades ou a separação de pessoas que não estejam doentes, meios de transporte ou mercadorias, que tenham sido expostos, de forma a evitar a eventual disseminação da infecção ou contaminação’ (artigo 17.º, n.º 1)”* (NOVAIS, 2020), e na Alemanha, a *“Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen o Infektionsschutzgesetz”*<sup>10</sup>, de julho de 2000 (TACCOGNA, 2020). Poderão ser também específicas para o fenômeno COVID-19, como no caso do Brasil, com a Lei nº 13.979/20, ou ainda adaptadoras de uma prévia lei geral de emergência sanitária às especificidades da COVID-19, como no caso da França, com a Lei nº 2020-290, de 23/03/2020.

Com maior ou menor teor normativo, existirão também atos regulamentares emanados do Poder Executivo, dos quais partirão as regras que intervirão de forma mais decisiva nos direitos fundamentais que se entrecruzam com a necessidade de isolamento social relacionada ao combate ao COVID-19.

---

<sup>10</sup> “Lei de prevenção e combate a doenças infecciosas em humanos”.

São atos do Poder Executivo, por exemplo, os *arrêts ministériels* belgas (2020), e os decretos do Governo do Estado da Bahia (2020).

Existirão ainda decisões emanadas de tribunais constitucionais que, imediatamente abaixo da Constituição – e diretamente dela, em maior ou menor grau de intensidade normativa –, criam ou revelam determinações jurídico-injuntivas, de caráter obrigatório geral, que modificam o organograma obrigacional, estabelecendo um novo padrão distributivo social e estatal de direitos e deveres. Talvez o melhor exemplo mundial desse modelo esteja justamente no catálogo de decisões emanadas do STF brasileiro em matéria de COVID-19 (2020, 2021).

Dentro de uma visão mais ortodoxa e convencional das fontes do direito e da separação de poderes, o usual é que a orientação normativa determinante seja imposta através de lei em sentido estrito, ato por excelência do Poder Legislativo, que deve ser concretizada por atos do Poder Executivo (tanto de regulamentação complementar quanto de execução propriamente dita), cumprindo ao Poder Judiciário, na questão, dirimir controvérsias na interpretação da lei, em lides entre pessoas de direito público interno ou entre estas e as pessoas de direito privado.

No âmbito do combate ao COVID-19, no entanto, não raro houve fuga ou desvio desse modelo. Por vezes, o ato legislativo é demasiado vago, dando ao Poder Executivo amplitude regulamentar tamanha que poderia ser confundida com delegação do próprio poder legiferante. Em outras situações, o ato regulamentar do Poder Executivo apega-se a uma lei sanitária geral antiga e não exatamente adequada para o fenômeno específico do COVID-19, necessitando-se de uma relativa “boa vontade” hermenêutica para não se enxergar no ato regulamentar uma norma extravagante ao preceito regulamentado. Noutras ainda – e aqui desponta mais uma vez, no constitucionalismo transnacional, o protagonismo do STF brasileiro em matéria de COVID-19 –, será uma decisão judicial em controle concentrado que solidificará a força normativa e o caráter cogente de certos atos regulamentares do Poder Executivo.

As experiências de direito internacional são plúrimas e impossíveis de serem esgotadas em um trabalho com as dimensões do presente, mas analisaremos mais a fundo os dois exemplos acima citados: normatização nacional da Bélgica e normatização estadual da Bahia.

Nos *arrêts ministériels*, percebe-se que há uma dedicação formidável nos considerandos, que são bastante extensos e prolixos. Fica muito clara a intenção de justificar-se o texto normativo que se sucede, tanto política quanto juridicamente, o que tende a aumentar na medida em que cresce o nível de interferência das medidas sobre os direitos fundamentais afetados. Os *arrêts* mais interventivos, editados entre 1º/11/2020 e 26/3/2021, trazem em sua fundamentação de existência invocação expressa e inaugural ao art. 23 da Constituição belga, onde está previsto o princípio da dignidade da pessoa humana, como clara tentativa de justificar aprioristicamente o peso das intervenções trazidas em seu corpo.

Para além da invocação direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, os *arrêts* da Bélgica trazem em seus "considerandos" referências ao art. 4º da lei de proteção civil de 1963 e aos arts. 11 e 42 da lei de poder de polícia de 1992. A primeira disposição aborda um poder relativamente genérico de “*provocar as medidas necessárias à proteção civil por todo o território nacional*” e à “*preparação e aplicação dessas medidas*”. As duas outras, a atribuição subsidiária, ao Poder Executivo central, de atribuições do Poder Executivo local, quando “*problemas de ordem pública que se estendem ao território de várias comunas*”, se houver “*falta, voluntária ou não, no cumprimento das responsabilidades locais*”.

Também há referência aos arts. 181, 182 e 187 da lei de segurança civil de 2007, os dos primeiros dispositivos prevendo a possibilidade de requisição de bens e do apoio ou serviço de pessoas e, “*em casos de circunstâncias perigosas*”, “*visando garantir a proteção da população*”, obrigar pessoas a “*se afastarem de locais ou regiões particularmente expostas, ameaçadas ou avariadas, e indicar um local de alojamento provisório para os atingidos por essas medidas*”. O terceiro dispositivo traz um tipo penal especial de desobediência, com pena de oito dias a três meses de privação de liberdade e multa de vinte e seis a quinhentos euros.

Dado o caráter evidentemente político que entra em cena, ao menos em parte, quanto à determinação da profundidade das medidas de isolamento social em sua relação com o número de casos e com número de óbitos (e por conseguinte, com a dimensão da proteção correlata aos direitos à vida e à saúde), seria talvez discutível falar-se propriamente em *omissão de responsabilidade* por parte de todos os burgomestres e comunas belgas que não se conformassem com certo perfil ou equação para a relação proteção/restrições, e está mais ou menos claro, hermeneuticamente, que normas como

as dos arts. 181, 182 e 187 da lei belga de segurança civil foram desenhadas para eventos ou acidentes pontuais, como um deslizamento de terra, o desabamento de um prédio, um terremoto, uma enchente, um incêndio, uma explosão, não propriamente para uma emergência sanitária com o formato da epidemia de COVID-19. Entra em jogo então a invocação ao princípio da dignidade da pessoa humana, já de primeira, como apelo interpretativo último de validade extraordinária daquele conjunto normativo peculiar e intrusivo.

Nos decretos do governo baiano, vamos encontrar algumas semelhanças diretas com a experiência belga.

O Decreto nº 19.586, de 27/3/2020, por exemplo, invoca diretamente não o princípio da dignidade da pessoa humana, mas o art. 196 da Constituição brasileira, que nos termos enunciados nos “considerandos”, trata da saúde como *“direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*, para em *“situação [que] demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, a fim de evitar a disseminação da doença”*, autorizar intervenções em direitos como a realização de eventos com público superior a cinquenta pessoas (art. 9º, I), a imposição de *“isolamento domiciliar mandatório”* para contaminados (art. 6º) e a suspensão de transporte coletivo intermunicipal rodoviário e hidroviário (art. 11, caput).

Semelhantemente, o Decreto nº 20.323, de 18 de março de 2021, também diretamente a partir do art. 196 da Constituição Federal, institui restrições de locomoção noturna de pessoas em certos municípios (art. 1º, caput, e anexo único).

Uma das razões para os "considerandos" dos decretos governo baiano serem menos extensos que o dos *arrêtés* belgas (apesar da linha argumentativa geral ser basicamente a mesma) está justa e precisamente no suporte normativo aportado diretamente pelo STF. Pode-se afirmar com segurança que o aporte normativo de maior peso e relevância do Brasil, em matéria de COVID-19, advém de decisões judiciais do STF em controle concentrado de constitucionalidade, nomeadamente nas ADIs 6341/DF e 6343/DF, além da ADPF 672/DF.

Na ADI nº 6341/DF, julgada em 15/04/2020, o STF enalteceu a configuração do federalismo cooperativo brasileiro em matéria de políticas de saúde pública, destacando-se ali que prefeitos e governadores teriam competência para reconhecerem, mediante decreto, serviços essenciais e não essenciais, sinalizando-se, por um lado, a ideia de não interferência demasiada de uma esfera sobre a outra, mas reconhecendo inequivocamente o destaque prioritário para as medidas de isolamento social, na dúvida, independentemente da esfera da federação da qual elas proviessem.

Na ADI nº 6343/DF, julgada em 5/5/2020, o STF assentou, com ainda mais ênfase, que *“não compete (...) ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos”*.

Esse entendimento central veio a ser novamente enfatizado na ADPF 672/DF, proposta pelo Conselho Federal da OAB, tendo por causa de pedir os *“atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19”*, restando decidido, em julgamento ocorrido entre 2/10/2020 e 9/10/2020, que

*“o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios (...) para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; sem prejuízo da competência geral da União para*

*estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário”.*

Reportam-se sempre esses julgados do STF aos arts. 23, II, 24, VII, 196, 197 e 198 da CF/88, que estabelecem uma estrutura cooperativa e coordenada de competências concorrentes, do interesse geral ao interesse local, e também às próprias leis federais em matéria de saúde e específicas sobre COVID-19, como a Lei 8.080/90 e a Lei 13.979/20, mas não se pode negar que foram essas próprias decisões que, ao mesmo tempo em que reconheceram a existência de descoordenação e divergências entre as diversas esferas de governo, estabeleceram que tipo de determinação normativa deveria prevalecer, dando então segurança jurídica para que o valor afirmado pela Corte Constitucional como de maior relevância (em sentido amplo, as medidas de isolamento social) pudesse prevalecer.

A doutrina já reconhece, com efeito, a importância da jurisprudência das cortes constitucionais como fonte do Direito, mesmo em países da *Civil Law*, principalmente em razão da difusão do controle de constitucionalidade (PALERMO, 2019). Talvez nada sintetize melhor esse primado da fonte jurisprudencial, na espécie, que a afirmativa do Min. Luis Roberto Barroso na decisão monocrática que prolatou na ADPF nº 669/DF, não julgada no mérito e em colegiado por perda de objeto, que consistia na impugnação a medidas jurídicas relacionadas a uma campanha publicitária destinada a impulsionar a população em geral para comportamentos opostos aos de isolamento social:

*“É igualmente importante ter em conta que não se trata aqui de uma decisão política do Presidente da República acerca de como conduzir o país durante a pandemia. Haveria uma decisão política, no caso em exame, se a autoridade eleita estivesse diante de duas ou mais medidas aptas a produzir o mesmo resultado: o bem estar da população, e optasse legitimamente por uma delas. Não é o caso. A supressão das medidas de distanciamento social, como informa a ciência, não produzirá resultado favorável à proteção da vida e da saúde da população. Não se trata de questão ideológica. Trata-se de questão técnica. E o Supremo Tribunal Federal tem o dever constitucional de tutelar os direitos fundamentais à vida, à saúde e à informação de todos os brasileiros”.*

Sem discordar-se de que se trata de uma questão técnica, trata-se de questão técnica que envolve limitações profundas, *“che sono derivate da atti singolari, vuoi per l’ ‘eccezionalità’ del periodo vuoi per alcune scelte politiche, non sempre chiare, ordinate e soddisfacenti”*<sup>11</sup>, impondo em todas as experiências do direito comparado uma regulação caótica, montada através de *“inusuale gerarchia delle fonti su cui tuttora si regge la normativa emergenziale”*<sup>12</sup> (MERLANO, 2021).

Diferentemente do STF brasileiro, o Tribunal Constitucional espanhol não atuou com tanta agilidade e contemporaneidade à edição dos atos emanados de outros poderes (considerada a velocidade do fenômeno jurídico-político associado ao fenômeno epidemiológico), e somente em 14/7/2021, através da Sentença nº 148/2021, veio a reconhecer a inconstitucionalidade do primeiro decreto do *estado de alarma*, promulgado em março de 2020. Assim o fazendo, reconheceu, na essência, que as restrições a direitos fundamentais dali emanadas, em âmbito material, eram compatíveis com a experiência do constitucionalismo transnacional, mas não se adequariam ao regime mais brando do *estado de alarma*, e dependeriam, à luz da Constituição espanhola, da declaração de *estado de excepción* ou *estado de sitio* (art. 116, nºs 3 e 4).

Ocorre, porém, que a técnica de modulação empregada pelo Tribunal Constitucional espanhol ressalvou da declaração de inconstitucionalidade *“no sólo los procesos conclusos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada [así establecido en los arts. 161.1.a) CE y 40.1 LOTC] o las situaciones decididas mediante actuaciones administrativas firmes (según criterio que venimos aplicando desde la STC 45/1989, de 20 de febrero, por razones de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE), sino tampoco las demás situaciones jurídicas generadas por la aplicación de los preceptos anulados”*, justificando-se no argumento de que *“la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto no deriva del contenido material de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad hemos aceptado, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevó a cabo la suspensión de derechos fundamentales”*, com o acréscimo de que *“habiendo afectado la suspensión a la generalidad de la población, no resulta justificado que puedan atenderse pretensiones singulares de revisión fundadas exclusivamente en la inconstitucionalidad apreciada, cuando no concurren otros motivos de*

---

<sup>11</sup> “que são derivadas de atos singulares, quer pela excepcionalidade do período, quer por certas escolhas políticas, não sempre claras, ordenadas e satisfatórias”

<sup>12</sup> *“inusual hierarquia de fontes que ainda rege a normativa emergencial”*

*antijuridicidade*”, e afirmando que entender-se de outro modo seriam atingidos os princípios da segurança jurídica e da igualdade. Foi também enfatizado que, uma vez “*tratándose de medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar, la inconstitucionalidad declarada no será por sí misma título jurídico suficiente para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*”.

Tratou-se também, portanto, de uma decisão judicial que operou como vetorial normativa, como fonte do direito, por dar, ao fim e ao cabo, a estrutura constitucional faltante para que as normas do decreto real produzissem, por si mesmas, os efeitos jurídicos que o Tribunal Constitucional espanhol acabou por convalidar, mesmo dizendo que só seriam tecnicamente possíveis em *estado de excepción* ou *estado de sitio*.

Outra situação interessante para avaliar-se o papel das cortes constitucionais em matéria das definições das restrições relacionadas ao fenômeno COVID-19 é alcançada quando comparamos o julgamento da Suprema Corte dos EUA, no caso ROMAN CATHOLIC DIOCESE OF BROOKLYN v. GOVERNOR OF NEW YORK, *writ of certiorari* julgado em 20/11/2020 (processo nº 20A87), e o julgamento do STF brasileiro na ADPF nº 811/SP, a respeito da possibilidade ou não de medidas de isolamento social alcançarem templos religiosos.

No caso brasileiro, o STF manteve-se fiel à linha que traçou desde o início do fenômeno COVID-19, julgando rapidamente o caso submetido à corte e reafirmando a possibilidade da ideia de isolamento social mitigar outros direitos fundamentais em nome dos direitos à vida e à saúde, o que permitiria que a dimensão externa do direito à liberdade religiosa (CF/88, art. 5º, VI), consistente na participação de cultos coletivos, fosse restringida como os outros direitos fundamentais também afetados no plano da laicidade. No caso norte-americano, por uma apertada maioria de 5 a 4, entendeu a Suprema Corte que medidas de combate ao COVID-19 que impusessem a limitação de um número irrisório de participantes presenciais a cultos religiosos (a depender da “zona colorida” na qual o templo se encontrasse – modelo aliás comum, na experiência internacional, para diferenciar zonas de maior e menor expansão momentânea do contágio) feria a primeira emenda da Constituição dos EUA.

O elemento político das decisões judiciais em matéria de COVID-19 aparece claramente quanto se constata que não está nas diferenças de linguagem ou de sentido normativo entre a primeira emenda da Constituição dos EUA e o art. 5º, VI, da nossa

Constituição, a divergência entre os dois julgados. Principalmente quando se analisa biografia de cada um dos juízes de uma e outra corte, vê-se que entra em cena a questão de definir-se um limite maior ou maior para a aplicação de medidas do isolamento social, a depender de quais direitos fundamentais são efetivamente lançados à sua sombra.

O eixo ou a fonte normativa principal dependerá muito, portanto, do nível de profundidade com que a constitucionalização e a tecnicismo jurídico que se fará necessário para fazer valer o isolamento social. Havendo maior adesão espontânea da população, maior uniformidade política e menor questionamento jurídico, o eixo principal estará nas medidas executivas que se apoiam em leis gerais em matéria de emergência sanitária e defesa civil, em leis especificamente editadas para o fenômeno COVID-19, ou em atos jurídicos de inauguração de um estado de exceção constitucional. Havendo menor adesão da população, as medidas executivas acabarão se apoiando em decisões judiciais, nomeadamente em deliberações das Cortes Constitucionais.

### **3.2 INTERAÇÕES ENTRE O PODER NACIONAL (CENTRALIZAÇÃO) E O PODER LOCAL (DESCENTRALIZAÇÃO) NA CONFORMAÇÃO DA FONTE NORMATIVA REAL**

Em várias circunstâncias, o problema da articulação entre a normatividade geral e a normatividade regional e a coordenação entre o poder central e o poder local dialoga com o problema desenvolvido no tópico anterior. A articulação normativa depende do grau de congruência entre os diversos níveis de governo, no plano executivo e legislativo, e do grau de adesão da população regional a um plano de distanciamento social, fatores que levarão a maior ou menor intervenção judicial na identificação da fonte preponderante.

A experiência do constitucionalismo transnacional em matéria de COVID-19 revela que a coordenação harmônica e a convergência entre as determinações emanadas das diversas fontes do poder estatal não dependem tanto de ser o figurino constitucional mais ou menos centralizador, de ser mais próximo ou mais distante da ideia de unidade político-administrativa plenipotenciária, de ser mais próximo ou mais distante da ideia de

federalismo e descentralização. Nos estados democráticos, o que tem determinado se as ações preponderantes virão da base ou do cume está mais ligado à maior ou menor sintonia política entre os diversos níveis de governo e na maior ou menor uniformidade e espontaneidade da adesão da população às medidas de isolamento social. Quanto maior a sintonia e maior a adesão do povo, menos interferência judicial e mais preponderância de um plano nacional, independentemente de se tratar de um estado federal ou unitário.

No caso brasileiro, o STF atuou como mediador de uma forte tensão política e social a respeito da abrangência das medidas de isolamento social e da necessidade ou resistência em adotá-las. Na medida em que o poder central (nomeadamente o Poder Executivo Federal) mostrou-se explicitamente refratário à coordenação de um programa nacional de combate ao COVID-19 que adotasse o isolamento social compulsório como pressuposto, as decisões judiciais em controle concentrado de constitucionalidade suplantaram essa inércia, fortalecendo os poderes locais a partir das normas constitucionais sobre competência concorrente.

O art. 23, II, da Constituição brasileira estabelece ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios *"cuidar da saúde"*. O art. 196 estipula que *"a saúde é dever de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação"*. O art. 197 especifica que as ações e serviços de saúde *"são de relevância pública"*, *"cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulação, fiscalização e controle"*. O art. 198 institui que essas ações e serviços públicos *"integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único"* (caput), e ainda acrescenta o parâmetro da *"descentralização"* (inciso I), e que há *"prioridade para ações preventivas"* (inciso II). Nesse modelo, a doutrina brasileira já reconhece, desde antes do fenômeno COVID-19, a existência de um federalismo sanitário cooperativo (RAMOS, 2017), não sendo de fato difícil encontrar-se aí, com efeito, a base constitucional suficiente para, considerando-se o valor do isolamento social constatado pela ciência e incentivado pela OMS e a resistência do Poder Executivo Federal em adotá-lo, descentralizar-se e ramificar-se as fontes normativas.

Chegaram a ocorrer, porém, situações em que alguns municípios se posicionavam de modo mais avesso ao isolamento social que os governadores dos respectivos estados. Quando provocado por algum município pela via da reclamação

(CF/88, art. 102, I, letra “I”), sob alegação de descumprimento das decisões prolatadas nas ADIs nºs 6341/DF e 6343/DF, o STF sinaliza costumeiramente, de modo indireto, que tais decisões não conferem a prevalência da diretriz municipal. Pode-se citar o exemplo de Cuiabá/MT, que tentava fazer valer o Decreto Municipal nº 8.340/21 frente ao Decreto Estadual nº 836/21, do Governo do Estado do Mato Grosso, e à decisão local do TJMT na ADI (estadual) nº 1003497-90.2021.8.11.0000. Tais conflitos, obviamente, derivavam dos diversos canais judiciários do País, quando por vezes as normas municipais reforçavam uma espécie de proteção ou salvaguardas *contra* medidas de isolamento social provenientes dos governos estaduais, a exemplo das ocorrências relacionadas ao ano novo em Porto Seguro/BA e da decisão tomada pelo TJBA no AI nº 8037174-91.2020.8.05.0000, por outras, ocorre o contrário, os alcaides restringiram direitos de locomoção e entrada nas cidades, entre outras limitações, além daquelas previstas pelo governo central e regional, e por meio de decreto, sem aprovação de lei formal<sup>13</sup>.

Portanto, temos no Brasil um exemplo de adoção por via transversa (força política ou jurídica) de medida de exceção, fora das hipóteses constitucionais, conquanto seja condicionada ou limitada por parecer técnico, mas com aceno a plenos poderes ao alcaide para, uma vez instrumentalizado, limitar direito fundamental de locomoção por decreto. A Suprema Corte brasileira decidiu, portanto, que *"a adoção de medidas restritivas relativas à locomoção e ao transporte, por qualquer dos entes federativos, deve estar embasada em recomendação técnica fundamentada de órgãos da vigilância sanitária e tem de preservar o transporte de produtos e serviços essenciais, assim definidos nos decretos da autoridade federativa competente"* STF, STP 307/GO, DJ 2.6.2020.

No caso italiano, também há previsão constitucional de competência concorrente do Estado (poder central) e das Regiões (poder local) em matéria de tutela à saúde (art. 117), e há previsão da tutela à saúde como direito fundamental do indivíduo e interesse da coletividade (art. 32).

Ocorreu da região do Valle d’Aosta, cuja economia montanhosa é muito relacionada à neve e ao turismo de inverno, querer editar uma legislação local que, a

---

<sup>13</sup> Como exemplo, o caso da cidade de Pirenópolis/GO, vizinha a Brasília, e que proibiu o ingresso de não residentes ou com segunda residência. Nesse caso, o STF manteve a não aplicação da norma proibitiva local, por ofender direito fundamental de locomoção e livre ingresso, não calcada em parecer técnico-sanitário.

depende da interpretação que lhe fosse dada, poderia resultar em medidas menos amigáveis ao isolamento social que as derivadas da legislação nacional, ou um programa local pontual e menos intrusivo em direitos fundamentais que o que fosse aplicado em outras regiões do país. Trata-se da Lei Regional nº 11, de 9/12/2020, e da Ordem nº 552, de 11/12/2020, do Presidente da Região do Valle d’Aosta, introduzindo medidas específicas para a região em matéria de distanciamento social, esportes, atividades comerciais, serviços, bares e restaurantes, alimentação, educação e administração pública (MERLANO, 2021).

Semelhantemente ao Brasil, o modelo do art. 117, terceiro parágrafo, da Constituição da Itália, estabelece competência concorrente entre o estado central e as regiões, reservando ao centro a definição dos princípios gerais e aos entes territoriais a disciplina do detalhamento.

Editado especificamente para o fenômeno COVID-19, o Decreto-lei nº 33, de 16/5/2020, autoriza expressamente o poder local a adotar “*medidas derogatórias, ampliativas ou restritivas*” (art. 1, parágrafo 16) em relação ao regramento central. É também reconhecido na doutrina italiana que as medidas de isolamento social alcançam competências “*muito distantes da saúde pública em sentido estrito*” (MERLANO, 2021), sendo aqui pertinente exemplificar-se a situação com a decisão do STF brasileiro na ADPF nº 828/DF, que interferiu em contratos de locação residencial, em situações possessórias e nas relações processuais direcionadas a tratar de lides instauradas sobre essas matérias, a pretexto de que, no contexto do COVID-19, o direito à habitação se mistura com a eficácia de medidas de isolamento social, e portanto, com políticas de saúde pública que são específicas para a pandemia.

A Constituição da Itália, no entanto, reserva competência privativa do poder central para legislar sobre “*dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale*” (art. 117, “q”), em uma disposição que entrecruza claramente os problemas sanitários internacionais, as questões aduaneiras e o controle de fronteiras. Não há dúvida alguma que o fenômeno COVID-19 abrange questões aduaneiras e de fronteiras, mas focar-se a integralidade do fenômeno como questão de profilaxia internacional deforma suas características e comprime em demasia o exercício do poder local, que tem notável e relevantíssima expressão constitucional na Itália, apesar da vocação unitária do país peninsular (MERLANO, 2021).

O poder central postulou a suspensão da Ordem nº 552/2020 do governo local de Aosta no Tribunal Administrativo Regional, e tendo seu pedido indeferido (Decreto Cautelar nº 41/2020, j. 17/12/2020), impugnou a lei regional valdostana inteira perante a Corte Constitucional italiana, com fundamento no art. 127 da Constituição daquele país, alegando exorbitância da competência regional, e pela primeira vez na história (MERLANO, 2021; MENEGUS, 2021), dentro desse tipo específico de impugnação, a Corte Constitucional suspendeu cautelarmente a lei regional, fazendo-o através da Ordem nº 4/2021 (j. 14/1/2021), depois confirmada pela Sentença nº 37/2021 (j. 12/3/2021).

Deixando-se de fora do presente estudo os problemas e as peculiaridades específicas de ordem processual, que até mesmo pelo ineditismo, despertaram atenção da doutrina italiana, não se pode deixar registrar a relevância do ineditismo em si, isto é, de se tratar da primeira vez na história na qual a Corte Constitucional interfere liminarmente em determinações legislativas regionais.

No mérito, o que se vê na Sentença nº 37/2021 da Corte Constitucional italiana são razões de decidir que destacam parâmetros constitucionais que fortalecem o poder central em detrimento do poder regional – algo que desperta atenção, para além das diferenças nas dimensões geográficas do Brasil e da Itália, para além das diferenças entre a formação unitária do Estado italiano e da formação federalista do Estado brasileiro, e para além do maior detalhamento relativamente tutela da saúde na Constituição brasileira, comparativamente à Constituição italiana.

A Corte Constitucional da Itália valeu-se do argumento da pandemia de COVID-19 envolver a temática da profilaxia internacional e erigiu essa questão a ponto central, predominante, para concluir que o legislador regional não poderia se utilizar da potestade legislativa nem para paralisar os efeitos dos provimentos de necessidade e urgência adotados pelo governo central, nem para tornar inaplicável sobre seu território uma lei central, concluindo pela inconstitucionalidade da normativa regional valdostana, na parte em que impõe uma gestão autônoma da crise sanitária, alternativa àquela nacional, mas os juízes constitucionais não examinam, ao fundo, as medidas concretamente adotadas no território nacional e no território valdostano, reconhecendo apenas que a lei regional invadiu a competência privativa central para tratar de matéria de profilaxia internacional – do que conclui-se então que nenhuma Região italiana, mesmo se dotada de autonomia especial, pode legislar em matéria de COVID-19 para adaptar a normativa central à realidade regional, salvo se estiver prévia e expressamente

autorizada pelo legislador nacional, e apenas no exercício de funções administrativas, em nível de atos do Poder Executivo (MERLANO, 2021).

É interessante notar-se, todavia, que a Corte Constitucional italiana cita especificamente o art. 1, parágrafo 16, do Decreto-lei nº 33/2020, no sentido de que tal norma “*consente alle Regioni di applicare misure più restrittive*” que as impostas no plano central, “*e, a rigide condizioni, anche ‘ampliative’, allo scopo di assicurare che, nel tempo necessario ad aggiornare le previsioni statali alla curva epidemiologica, non sorgano vuoti di tutela, quanto a circostanze sopravvenute e non ancora prese in carico dall’amministrazione statale*”.

A partir do argumento da profilaxia internacional, a Corte Constitucional italiana integrou ao sistema de combate ao COVID-19 a prevalência da legislação nacional, ressaltando, ao menos por ora, a hipótese de determinações locais serem mais intrusivas e mais afeitas à ideia de distanciamento social, e nesse sentido, constitucionalmente válida, posto que nesse caso, dada a interpretação afirmada na Sentença nº 37/2021, teriam suporte direto na legislação central.

Por outro lado, ao julgar recurso do Ministério Público contra decisão prolatada, em sede de *habeas corpus*, pelo Juízo de Instrução Criminal de Ponta Delgada, o Tribunal Constitucional de Portugal entendeu por “*julgar inconstitucionais as normas contidas nos pontos 1 a 4 e 7 da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020 e nos pontos 3, alínea e), e 11 da Resolução do Conselho do Governo n.º 123/2020, nos termos das quais se impõe o confinamento obrigatório, por 14 dias, dos passageiros que aterrem na Região Autónoma dos Açores, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º, por referência ao artigo 27.º, da Constituição da República Portuguesa; e, consequentemente*” (Acórdão nº 424/2020, j. 31/7/2020).

O art. 165º, nº 1º, alínea “b”, da Constituição portuguesa atribui ao Poder Legislativo central (Assembleia da República) reserva de competência legislativa em matéria de direitos, liberdades e garantias, dada por violada no caso açoriano, que impunha apenas a partir de suporte normativo local o confinamento obrigatório de toda e qualquer pessoa que ingressasse no arquipélago.

É de se notar, todavia, que o Estado português (Poder Executivo e Poder Legislativo) sempre primou pela observância de um programa central baseado em distanciamento social, e que uma exorbitância legislativa açoriana (ou madeirense), que

extravasasse do parâmetro constitucional de reconhecimento das *“históricas aspirações autonomistas das populações insulares”* em níveis de compatibilidade com o *“reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses”* (CRP, art. 225º, nºs 1 e 2) poderia balançar pilastras políticas mais sensíveis e transcendentais ao fenômeno COVID-19.

Como síntese disso tudo, observa-se o imperativo do distanciamento social como escora maior dos acertos entre competências centrais e regionais em matéria de COVID-19, permeados de atritos políticos de variados matizes e mediados pelo Poder Judiciário, que tende a interferir na medida do que for necessário para assegurar que resultem, desses atritos, um teor de normatividade suficiente para que algum tipo programa de isolamento social compatível com as recomendações OMS seja efetivamente observado nos respectivos territórios nacionais, inclusive aceitando-se certas panaceias para colocar sob a alçada de competência das autoridades mais comprometidas com esses programas a ideia de tutela da vida e da saúde, que tem abarcado tranquilamente uma gama de questões que transcendem, em muito, a noção de política de saúde pública em sentido estrito.

#### **4. CONCLUSÕES**

Longe de ser possível, em tão curto espaço, examinar-se a integralidade das experiências jurídicas do constitucionalismo transnacional em matéria de COVID-19, pôde-se aqui verificar, por uma pequena amostragem, que a deflagração (ou declaração) do estado internacional de pandemia, a partir da declaração da OMS em 11/3/2020, provocou uma instabilidade jurídica e política que guarda mais ou menos as mesmas notas ao longo do mundo ocidental, considerados os aspectos teóricos do fenômeno jurídico-político como um todo.

Se levarmos em consideração que o constitucionalismo ocidental contemporâneo, à parte dos aportes que já recebe das vivências históricas e tradicionais relacionadas à Revolução Gloriosa, à Revolução Francesa e à independência dos Estados Unidos, é um fenômeno posterior ao encerramento da Segunda Guerra Mundial, é inequívoco que a experiência pandêmica do COVID-19 propicia algo inédito, justificador de alguns desarranjos, de alguns improvisos, e mesmo de novos e promissores reajustes em matéria de fontes do Direito e de conflitos de competência.

Vimos que a tutela do Direito Sanitário de Emergência em escala populacional disseminada, ou transmissão comunitária, passou a justificar o rompimento do cordão de segurança jurídica da proteção dos direitos e liberdades individuais desenvolvidos a partir do espólio da Segunda Guerra e da criação da ONU, seja pela não observância dos caminhos constitucionais de exceção, seja pela admissão de novos atores aptos a estabelecerem normas restritivas, as quais muitas vezes se complementam a outras de esferas diversas, configurando um estado de sobreposição de camadas de normas que impedem o exercício de direito individual.

Pudemos constatar, igualmente, uma visível redução da força normativa das Constituições, se consideradas como leis básicas rígidas e dogmáticas, capazes de estabelecerem um catálogo de direitos fundamentais não derogáveis por opções discricionárias dos poderes constituídos, e só mitigáveis por processos bem específicos e não improvisados, porquanto as justificativas sanitário-materiais de emergência têm importado na desconsideração eventual de diretrizes constitucionais no campo dos direitos e liberdades materiais, e também dos processos regulares de deflagração dos estados de exceção que justificariam tal violação.

Deduzimos, em linha de conclusão, que tal fenômeno brotou de (a) flexibilidade ou informalidade com as sistemáticas constitucionais deflagrações dos estados de exceção, (b) expansão da noção da noção estrita de política de saúde pública ou de direito à saúde para alcançar outros domínios e justificar a mitigação de diversos outros direitos fundamentais que não a vida e a saúde, (c) desestabilização dos sistemas de fontes do Direito, com produção normativa variada e instável, advinda de origens diversificadas e de difícil assimilação, mesmo para os estudiosos, e finalmente, mas não menos importante, (d) a elevação da ideia de distanciamento social, com o inequívoco e cientificamente comprovado benefício que traz ao número de contágios, e por conseguinte, ao número de mortos, ao grau talvez perigoso de “*supraprincípio*” imbricado à dignidade da pessoa humana, e por isso capaz de justificar e legitimar certas subversões que em outro contexto, ou sob outros argumentos, seriam contemporaneamente questionadas com maior profundidade.

O tema merece receber acompanhamento futuro, não só pelas repercussões na esfera político-jurídica que já suscita, como pela própria necessidade de realinhar a eficácia das normas constitucionais protetoras frente a tais situações globais de emergência ou, ao menos, tornar mais rápida, científica, previsível, uniforme e segura a

resposta jurídica a uma emergência de saúde em um contexto de reafirmação e coexistência de um Estado de Direito.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio - Estado de Exceção. São Paulo: Ed. Boitempo, 2004.

ALCARAZ, Hubert. El estado de emergencia sanitaria en Francia ¿elogio de la excepción ?. Disponível em: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0023>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BAHIA (BRASIL). Decretos – prevenção ao coronavirus. Disponíveis em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=101>>. Acesso em: 9 set. 2021.

BAHIA (BRASIL). Tribunal de Justiça da Bahia. AI nº 8037174-91.2020.8.05.0000, DJ 30/12/2020.

BÉLGICA. Constituição da Bélgica de 1994. Disponível em: <[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&table\\_name=loi&la=F&cn=1994021730](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&table_name=loi&la=F&cn=1994021730)>. Acesso em: 11 out. 2021.

BÉLGICA. Loi relative à la sécurité civile, 15/5/2007. Disponível em : [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg\\_2.pl?language=fr&nm=2007000663&la=F](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=2007000663&la=F)>. Acesso em: 11 out. 2021.

BÉLGICA. Loi sur la fonction de police, 5/8/1992. Disponível em : <[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/arch\\_a1.pl?caller=archive&cn=1992080552&language=fr&tri=dd+AS+RANK&fromtab=loi&value=&la=F&ver\\_arch=025](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/arch_a1.pl?caller=archive&cn=1992080552&language=fr&tri=dd+AS+RANK&fromtab=loi&value=&la=F&ver_arch=025)>. Acesso em: 11 out. 2021.

BÉLGICA. Loi sur la protection civile, 31/12/1963. Disponível em : <[https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg\\_2.pl?language=fr&nm=1963123106&la=F](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg_2.pl?language=fr&nm=1963123106&la=F)>. Acesso em: 11 out. 2021.

BÉLGICA. Quelles sont les mesures actuelles? Disponível em: <[https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/#id\\_1](https://www.info-coronavirus.be/fr/faq/#id_1)>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)>. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm). Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Case law compilation – COVID-19. Outubro de 2020. Disponível em: <[http://portal.stf.jus.br/hotsites/webinar-cortes/assets/img/case\\_law\\_compilation\\_COVID-19.pdf](http://portal.stf.jus.br/hotsites/webinar-cortes/assets/img/case_law_compilation_COVID-19.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Case law compilation – COVID-19. Vol. 1. Maio de 2021. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/case\\_law\\_compilation\\_COVID-19\\_2.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/case_law_compilation_COVID-19_2.pdf)>. Acesso em: 9 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6341/DF, j. 15/04/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 6343/DF, j. 5/5/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 669/DF, rel. Min. Luis Roberto Barroso, j. 31/3/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 672/DF, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 9/10/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF nº 811/SP, j.8/4/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC em ADPF nº 828/DF, rel. Min. Roberto Barroso, j. 3/6/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STP 307/GO, j. 29/5/2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes – Direito Constitucional e teoria da Constituição. 7ª ed., 19ª reimpr. Coimbra: Almedina, 2003.

CUIABÁ (MATO GROSSO/BRASIL). Decreto nº 8.340/21. Disponível em: <[COMAZZETTO, Giovanni - Lo stato di eccezione nell'ordinamento italiano: riflessioni a partire dalle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Disponível em: <https://www.biodiritto.org/content/download/3804/45355/version/1/file/30+Comazzetto.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2021.](https://www.cuiaba.mt.gov.br/download.php?id=122921#:~:text=MAR%C3%87O%20DE%202021,-,DISP%C3%95E%20SOBRE%20MEDIDAS%20TEMPOR%C3%81RIAS%20E%20EMERGENCIAIS%20VISANDO%20A%20PREVEN%C3%87%C3%83O%20DE,CUIAB%C3%81%2C%20E%20D%C3%81%20OUTRAS%20PROVID%C3%8ANCIAS.></a>>. Acesso em: 11 out. 2021.</p></div><div data-bbox=)

CUOCOLO, Lorenzo - I diritti costituzionali di fronte all'emergenza Covid-19: la reazione italiana. Disponível em: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=41288>. Acesso em: 15 ago. 2021.

DUVERGER, Maurice - L'article 16 et ses limites. Disponível em: [https://www.lemonde.fr/archives/article/1961/05/05/l-article-16-et-ses-limites\\_2277223\\_1819218.html#:~:text=L'Assembl%C3%A9e%20nationale%20ne%20peut,recours%20%C3%A0%20l'article%2016.&text=Ainsi%20le%20pr%C3%A9sident%20de%20la,use%20de%20l'article%2016](https://www.lemonde.fr/archives/article/1961/05/05/l-article-16-et-ses-limites_2277223_1819218.html#:~:text=L'Assembl%C3%A9e%20nationale%20ne%20peut,recours%20%C3%A0%20l'article%2016.&text=Ainsi%20le%20pr%C3%A9sident%20de%20la,use%20de%20l'article%2016). Acesso em: 15 ago. 2021.

ESPANHA. Constituição Espanhola de 1978. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>>. Acesso em: 8 out. 2021.

ESPANHA. Real Decreto nº 463/2020, de 14/3/2020. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-3692-consolidado.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2021.

ESPANHA. Tribunal Constitucional. Sentença nº 148/2021. Disponível em: <<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26778>>. Acesso em: 8 out. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Primeira emenda à Constituição Federal. Disponível em: <<https://constitution.congress.gov/constitution/amendment-1/>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. CATHOLIC DIOCESE OF BROOKLYN v. GOVERNOR OF NEW YORK. Disponível em: [https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a87\\_4g15.pdf](https://www.supremecourt.gov/opinions/20pdf/20a87_4g15.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2021.

FOUCAULT, Michel – Vigiar e punir. 38ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

FRANÇA. Constituição de 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>>. Acesso em: 8 out. 2021.

FRANÇA. Lei nº 55-385/1955. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350/>>. Acesso em: 8 out. 2021.

FRANÇA. Lei nº 290-2020. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000041736258/>>. Acesso em: 11 out. 2021.

FRANÇA. Conselho Constitucional. Decisão nº 2017-635 QPC, 9/6/2017 Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2017635QPC.htm>>. Acesso em: 8 out. 2021.

FRANÇA. Conselho Constitucional. Quel pouvoir donne l'article 16 de la Constitution au Président de la République? Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/quel-pouvoir-donne-l-article-16-de-la-constitution-au-president-de-la-republique>. Acesso em: 15 ago. 2021.

FROSINI, Tommaso E. - Il lascito della pandemia costituzionale (a proposito di un recente libro). Disponível em: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=45239>, acesso em: 11 jul. 2021.

GALLARATI, Francesco - Le libertà fondamentali alla prova del coronavirus. La gestione dell'emergenza sanitaria in Francia e Spagna. Disponível em <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41288&dpath=document&dfil e=06052020213130.pdf&content=I%2Bdiritti%2Bcostituzionali%2Bdi%2Bfronte%2Balla%27emergenza%2BCovid%2D19%2E%2BUna%2Bprospettiva%2Bcomparata%2E%2B%28aggiornato%2Bal%2B5%2F5%2F2020%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bp aper%2B%2D%2B>. Acesso em: 27 ago. 2021.

La GRAVE situazione negli ospedali della Lombardia per il coronavirus spiegata da Antonio Pesenti, coordinatore dell'Unità di crisi della Regione per le terapie intensive, in un'intervista data al Corriere, 8 mar. 2020. Disponível em <https://www.ilpost.it/2020/03/08/pesenti-emergenza-ospedali-lombardia/>. Acesso em: 9 set. 2021.

HOSPITAL referência de coronavírus do AM colapsou, diz funcionário de plantão. Folha de São Paulo, 10 abr. 2020. Disponível em: <Hospital referência de coronavírus do AM colapsou, diz funcionário de plantão>. Acesso em: 9 set. 2021.

INFLUENZANET. História das pandemias desde o século XX. Disponível em: <http://www.gripenet.pt/pt/sobre-gripe/historia-da-gripe/pandemias/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

ITÁLIA. Constituição da República Italiana. Disponível em: <<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>> . Acesso em: 9 set. 2021.

ITÁLIA. Corte Costituzionale. Ordine n. 4/2021. Disponível em: < <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ITÁLIA. Corte Costituzionale. Sentenza n. 37/2021. Disponível em: < <https://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ITÁLIA. Decreto-lei nº 33/2020. Disponível em: < <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/07/15/20A03813/sg>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ITÁLIA. Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta. Decreto Cautelare 41/2020. J. 17 dez. 2020. Disponível em: <[https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=tar\\_ao&nr g=202000075&nomeFile=202000041\\_06.html&subDir=Provvedimenti](https://www.giustizia-amministrativa.it/portale/pages/istituzionale/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ao&nr g=202000075&nomeFile=202000041_06.html&subDir=Provvedimenti)>. Acesso em: 9 set. 2021.

MARAGAKIS, Lisa Lockerd, “*The New Normal and Coronavirus*”. Disponível em: <https://www.hopkinsmedicine.org/health/conditions-and-diseases/coronavirus/coronavirus-new-normal>. Acesso em: 10 jul. 2021.

MATO GROSSO (BRASIL). Decreto Estadual nº 836/21. Disponível em: <<http://www.transparencia.mt.gov.br/documents/363605/14442674/DECRETO+N%C2%BA+836%2C+DE+01+DE+MAR%C3%87O+DE+2021.pdf/31fc9c3f-4c4f-4583-e8e2-bcbe2ccfc740#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%20836%2C%20DE%2001,CONSIDERANDO%20o%20disposto%20no%20art.>>. Acesso em: 11 out. 2021.

MATO GROSSO (BRASIL). Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso. Processo nº 1003497-90.2021.8.11.0000. Disponível em: <<https://tj-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1175474909/10034979020218110000-mt/inteiro-teor-1175474914>>. Acesso em: 11 out. 2021.

MAZZA, Mauro - Alcune osservazioni su diritto costituzionale, fonti primarie e contrasto al Coronavirus nell'esperienza danese. Disponível em: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/984>. Acesso em: 10 jul. 2021.

NOVAIS, JORGE REIS - Direitos fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crises - a propósito da epidemia COVID-19. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a05.html>. Acesso em: 27 ago. 2021.

PABLO, Marcos Matías Fernando, Ponencia del autor en el Seminario "Secuelas Jurídicas de una pandemia. Recuperar el Estado de Derecho". Disponível em: <https://gredos.usal.es/handle/10366/146097>. Acesso em: 15 ago. 2021.

PALERMO, Francesco – La produzione giuridica e i sistemi delle fonti, *in* Diritto Costituzionale Comparato. Ed. Laterza, Tomo II, 6ª ed., Bari, 2019.

PICHIHUA, Markoni Gonzales. El estado de derecho y la “sociedad de restricción” en tiempos de pandemia. Disponível em: <http://revistas.unsaac.edu.pe/index.php/RFDPCP/article/view/658>. Acesso em: 27 ago. 2021.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 8 out. 2021.

PORTUGAL. Decreto n.º 14-A/2020. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/157397590/details/maximized>>. Acesso em: 8 out. 2021.

PORTUGAL. Lei n.º 81/2009. Disponível em: < <https://dre.pt/pesquisa/-/search/488301/details/maximized>>. Acesso em: 11 out. 2021.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão n.º 424/2020. Disponível em: < <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200424.html>>. Acesso em: 11 out. 2021.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; NETTO, Edson Barbosa de Miranda. O FEDERALISMO E O DIREITO À SAÚDE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: LIMITES E POSSIBILIDADES AO ESTABELECIMENTO DE UM AUTÊNTICO FEDERALISMO SANITÁRIO COOPERATIVO NO BRASIL. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2296/1426>. Acesso em: 01 ago. 2021.

ROUSSEAU, Dominique. Attention à ne pas multiplier les états d'urgence. *Le Point*. Disponível em: [https://www.lepoint.fr/societe/dominique-rousseau-attention-a-ne-pas-multiplier-les-etats-d-urgence-20-03-2020-2368064\\_23.php](https://www.lepoint.fr/societe/dominique-rousseau-attention-a-ne-pas-multiplier-les-etats-d-urgence-20-03-2020-2368064_23.php). Acesso em: 15 ago. 2021.

SAMPAIO, José Adércio Leite; ASSIS, Christiane Costa. Emergencia y restricciones de derechos constitucionales en Brasil y en el mundo. Disponível em: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/download/3313/3126/>. Acesso em: 27 ago. 2021.

TACCOGNA, Gerolamo - L'ordinamento giuridico tedesco di fronte al virus Sars-CoV-2. Disponível em: <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=41288&dpath=document&dfil e=06052020213130.pdf&content=I%2Bdiritti%2Bcostituzionali%2Bdi%2Bfronte%2B a%2BII%27emergenza%2BCovid%2D19%2E%2BUna%2Bprospettiva%2Bcomparata%2E%2B%28aggiornato%2Ba1%2B5%2F5%2F2020%29%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bp aper%2B%2D%2B>. Acesso em: 27 ago. 2021.

VALÔNIA (BÉLGICA). Arrêté ministériel portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Disponível em: <<https://wallex.wallonie.be/eli/arrete/2020/10/28/2020010455>>. Acesso em: 9 set. 2021.

VALLE D'AOSTA (ITÁLIA). Legge Regionale n. 11, 9/12/2020. Disponível em: < [http://www.consiglio.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?pk\\_lr=9481&versione=S](http://www.consiglio.vda.it/app/leggieregolamenti/dettaglio?pk_lr=9481&versione=S)>. Acesso em: 11 out. 2021.

VALLE D´AOSTA (ITÁLIA). Ordinanza n. 552/2020. Disponível em:  
<[https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24376:ao  
st552\\_2020&catid=27&Itemid=137](https://olympus.uniurb.it/index.php?option=com_content&view=article&id=24376:ao<br/>st552_2020&catid=27&Itemid=137)>. Acesso em: 11 out. 2021.