

ISOLAMENTO SOCIAL E REABERTURA DE ATIVIDADES NÃO ESSENCIAIS: CONTROLE JUDICIAL DE ATOS DISCRICIONÁRIOS EM TEMPOS DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19)

Social isolation and reopening of non-essential activities: judicial control of administrative acts in new coronavirus times (Covid-19)

Revista dos Tribunais | vol. 1018/2020 | p. 323 - 341 | Ago / 2020
DTR\2020\7850

Eduardo Cambi

Pós-Doutor em Direito pela Università degli Studi di Pavia (Itália). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e da Universidade Paranaense (UNIPAR). Promotor de Justiça no Paraná. Assessor da Procuradoria-Geral de Justiça. Coordenador da Escola Superior do Ministério Público do Paraná.
eduardocambi@hotmail.com

Diogo de Araujo Lima

Mestrando em Direito Processual Civil e Cidadania na Universidade Paranaense. Especialista em Direito Tributário pelo IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Promotor de Justiça.
diogo_araujo_lima@hotmail.com

Mariana Sartori Novak

Mestranda em Direito Processual Civil e Cidadania na Universidade Paranaense. Pós-graduanda em Direito das Famílias e Sucessões pelo Damásio Educacional. Advogada. mariana-novak@hotmail.com

Área do Direito: Constitucional; Civil; Processual

Resumo: O estudo investiga a validade do controle judicial exercido sobre Decreto municipal, que, revendo ato administrativo anterior, permitiu o abrandamento de regras sanitárias de combate à pandemia do novo Coronavírus (Covid-19) e, por conseguinte, ensejou a reabertura do comércio e de diversas outras atividades consideradas não essenciais. Analisa-se a necessidade de se contemporizar a aplicação de medidas sanitárias extremamente restritivas, como o isolamento social, mas necessárias ao controle da propagação da pandemia, e o aparente conflito entre normas constitucionais daí decorrente. Em seguida, após oferecer alguns parâmetros hermenêuticos, enfrentará os limites da sindicância judicial sobre atos administrativos que disciplinam o controle judicial da pandemia.

Palavras-chave: Pandemia transnacional (novo Coronavírus – Covid-19) – Conflito aparente de normas constitucionais – Balizas hermenêuticas – Revisão judicial de Decreto municipal que permite a reabertura de atividades não essenciais

Abstract: The study investigates the validity of the judicial control exercised over Municipal Decree, that, reviewing the previous administrative act, allowed the softening of health rules to combat the new Coronavirus (Covid19) pandemic and, therefore, giving rise to the reopening of trade and various activities considered non-essential. The article analyzes the need of modernize the application of extremely restrictive health measures, however necessary to control the spread of the pandemic, and the apparent conflict between constitutional norms. Then, it will face the legality and legitimacy of the judicial investigation carried out on permissive administrative acts about the return of non-essential activities.

Keywords: Transnational pandemic (new Coronavirus – Covid-19) – Apparent conflict of constitutional norms – Hermeneutic beacons – Judicial review of municipal Decree that allows the reopening of non-essential activities

Sumário:

1.Narrativa fática - 2.A pandemia da Covid-19 e o aparente conflito de normas constitucionais - 3.Balizas hermenêuticas para a resolução do conflito aparente de normas - 4.Proposta resolutiva - 5.Conclusões - 6.Referências bibliográficas

1.Narrativa fática

No final de dezembro de 2019, foram diagnosticados, na cidade de Wuhan, na China, os primeiros casos de infecção de uma espécie de coronavírus SARS-CoV2, causador da moléstia denominada Covid-19, que, entre outras consequências, gera graves transtornos respiratórios e pode causar mortes nas pessoas infectadas.

Em razão do crescente número de casos e da sua gravidade, a Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, declarou, em um primeiro momento, que o surto da doença causada pela Covid-19 constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional. Porém, como a doença atingiu níveis alarmantes de dispersão, a partir de março de 2020, não houve outra alternativa senão a de reconhecer o quadro de pandemia mundial.¹

Em decorrência desse cenário, o Brasil, em 03 de fevereiro de 2020, por intermédio do Ministro de Estado da Saúde, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), por meio da Portaria 188/2020.

Três dias após, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei Federal 13.979/2020 (LGL\2020\1068), que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Posteriormente, referida lei foi complementada pelas Medidas Provisórias 926 e 927.

Em seguida, advieram a Portaria do Ministério da Saúde 356, de 11 de março de 2020 (LGL\2020\2151), e a Portaria Interministerial 5, de 17 de março de 2020, estabelecendo, entre outras medidas, que cabe ao Secretário de Estado e ao Município por meio de ato formal dispor a respeito da quarentena.

Em 20 de março de 2020, foi editado o Decreto Legislativo 06, pelo qual o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública. Na mesma data, o Poder Executivo Federal expediu o Decreto 10.282 para impor medidas a serem seguidas para a contenção da pandemia e determinar um rol de atividades essenciais, bem como diretrizes para seu funcionamento.

Apesar da Lei 13.979/20 (LGL\2020\1068), do Decreto Legislativo 6/20 (LGL\2020\2715) e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF 672-MC, com base no princípio da autonomia das entidades federativas, e nos arts. 23, incs. II e IX, e 24, inc. XII, 30, inc. II, e 198 da Constituição Federal, bem como nos arts. 6º, inc. I, e 7º da Lei 8.080/1990 (LGL\1990\41), concluiu 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, medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e a circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, nos termos das recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e de estudos técnicos científicos como os realizados pelo *Imperial College of London*, a partir de modelos matemáticos.²

Assim, várias medidas de contenção foram legitimamente tomadas pelo Distrito Federal, por Estados e Municípios para conter o avanço da pandemia, como a suspensão de aulas, recomendação de trabalho remoto, fechamento de *shoppings*, comércios e parques, interrupção de atividades culturais e recreativas etc.

No Estado do Paraná, por exemplo, o Governador editou o Decreto 4.317, de 21 de Março de 2020, que dispõe sobre as medidas para a iniciativa privada acerca do enfrentamento da emergência de saúde pública de importância decorrente da Covid-19. Em seguida, editou o Decreto Estadual 4.230/2020 e suas alterações, que dispõe sobre as medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus – Covid-19.

No município de Umuarama/PR, o Prefeito declarou situação de emergência e dispôs sobre medidas temporárias e emergenciais de prevenção ao contágio do novo coronavírus (Covid-19), ordenando o fechamento do comércio e de atividades consideradas não essenciais. Decorridos 17 dias de vigência do Decreto, sobreveio novo ato municipal, que, pautado em parecer de um órgão técnico denominado Centro de Operações de Enfrentamento ao Novo Coronavírus – COE, formado por uma equipe multidisciplinar composta por representantes de órgãos governamentais e não governamentais, permitiu a reabertura gradativa e condicional de atividades não essenciais.

Contra tal Decreto, a Defensoria Pública do Paraná propôs ação civil pública (art. 5º da Lei 7.347/1985 (LGL\1985\13)), requerendo, inclusive liminarmente, a suspensão do último Decreto Municipal e o consequente fechamento de todas as atividades consideradas não essenciais.

A partir desses dados, pretende-se discutir o controle judicial de atos municipais que versam sobre a reabertura de atividades não essenciais, diante da crise sanitária trazida pela pandemia da Covid-19.

2.A pandemia da Covid-19 e o aparente conflito de normas constitucionais

O grave quadro de infecção e a propagação causados pela Covid-19 trouxe sérios efeitos econômicos na maioria dos países do mundo, com impactos mais drásticos para as camadas mais vulneráveis da população.

Estudo realizado pelo Ibre/FGV (Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas)³ estima que aproximadamente 12,6 milhões de pessoas ficarão desempregadas no Brasil e haverá um corte de quase 15% na renda dos trabalhadores. Para piorar, dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) indicam que quase metade da força de trabalho global corre o risco de perder seus meios de subsistência.⁴

Nesse contexto, a Organização Mundial da Saúde (OMS), com o apoio de renomadas autoridades sanitárias, ressalta a importância do distanciamento ou do isolamento social⁵ como uma das medidas mais eficazes e necessárias para impedir a propagação da Covid-19.⁶

Ocorre que a implementação pura e simples do distanciamento ou isolamento social traz como consequência inarredável o engessamento da atividade econômica do País, força motriz da geração de renda, manutenção de empregos e fonte de arrecadação do Estado.

Há um aparente conflito entre direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal de 1988: de um lado, a dignidade da pessoa humana, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o direito à vida e à saúde coletiva, enquanto direitos fundamentais⁷, previstos nos artigos 1º, III, 5º, *caput*, 6º, *caput*, 196 e 197, todos da Constituição Federal; de outro lado, como um dos alicerces da República Federativa, "os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (art. 1º, IV), a liberdade de trabalhar e empreender (art. 5º, XIII) e o trabalho como espécie de direito social (art. 6º, *caput*). Além disso, no Título VII, denominado "Da Ordem Econômica e Financeira", estão presentes os fundamentos do valor social do trabalho e da livre-iniciativa com a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*).

É importante, pois, enfrentar essa aparente colisão entre valores e princípios constitucionais e, se possível, buscar uma solução harmoniosa capaz de preservar o máximo possível cada um dos interesses envolvidos.

3. Balizas hermenêuticas para a resolução do conflito aparente de normas

A Constituição da República de 1988, promulgada no contexto histórico de alternância entre um regime ditatorial e de redemocratização, foi influenciada por correntes jusfilosóficas em evidência no cenário político-jurídico nacional, como o garantismo e o neoconstitucionalismo.⁸

Tal conjuntura moldou a visão da Constituição "não mais como centro do qual tudo deriva por irradiação, por meio da soberania do Estado, a qual se apoia, mas como centro para o qual tudo deve convergir".⁹ Foi positivada explicitamente uma gama de direitos e garantias fundamentais, bem como expresso o "espírito da lei" em sua forma garantista, protetora de direitos individuais, coletivos e difusos. A Constituição da República deve, pois, balizar a efetivação dos direitos fundamentais e conformar a interpretação da legislação infraconstitucional.

É preciso descartar, antes de mais nada, que inexistente hierarquia entre normas constitucionais. O princípio da unidade impõe a observação da Constituição como um sistema único e indivisível. Os princípios do efeito integrador e da concordância prática (ou harmonização) estabelecem a determinação de compatibilização dos princípios e dispositivos constitucionais conflitantes, com o escopo de dirimir a colisão entre direitos fundamentais sem o sacrifício de proteção a determinados bens jurídicos, promovendo-se a integração social.

De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, "o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros".¹⁰

Ao tratar da pandemia do novo coronavírus, o Ministro Gilmar Ferreira Mendes,¹¹ com amparo em Gustavo Zagrebelsky, ressaltou que seria importante, nesse contexto de grande complexidade, a tentativa de se buscar, na prática, a proteção dos princípios de forma simultânea, ainda que, em teoria, esteja-se diante de valores em contradição. Destaca, pois, a importância de uma "concordância prática", a qual se realiza não por meio da

"[...] simples amputação de potencialidades constitucionais, senão principalmente mediante soluções acumulativas, combinatórias, compensatórias, que conduzam os princípios constitucionais a um desenvolvimento conjunto e não a um declínio conjunto."¹²

Nesse sentido, a interpretação das normas constitucionais passa pelo *pensamento jurídico das possibilidades*, teoria desenvolvida por Peter Häberle,¹³ em que se adota um modelo fundado na dúvida, na tentativa de se buscar encontrar diversas alternativas à questão que pretende solucionar atinente aos efeitos da pandemia da Covid-19 na população brasileira.

Também é inevitável lembrar de Ronald Dworkin, para quem os princípios devem ser harmonizados por meio da *ponderação*,¹⁴ preservando-se, na medida do possível, os direitos envolvidos.¹⁵

Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso,

"[...] a ponderação de normas, bens ou valores é a técnica a ser utilizada pelo intérprete, por via da qual ele (i) fará concessões recíprocas, procurando preservar o máximo possível de cada um dos interesses em disputa ou, no limite, (ii) procederá à escolha do direito que irá prevalecer, em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional."¹⁶

Uma medida restritiva deve ter sua razão de ser na tutela de outro bem jurídico e constitucionalmente relevante (nem sempre outro direito fundamental). Conforme Ingo Wolfgang Sarlet, "[...] a restrição deve ter uma finalidade constitucionalmente legítima, em outras palavras e como já referido, uma justificação constitucional".¹⁷

Nessa perspectiva, a questão deve ser apreciada à luz do pensamento jurídico das possibilidades e da ideia de interdependência entre os direitos, que exige a atenção integral a *todos* os direitos humanos fundamentais, como forma da máxima realização da dignidade humana.¹⁸

Atento à resolução dos conflitos normativos, o art. 489, § 2º, do CPC (LGL\2015\1656) afirma que, "no caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão".

4. Proposta resolutiva

Estabelecidas tais balizas hermenêuticas, a indagação que se coloca para tentar dirimir o conflito em tela é: entre os princípios, direitos e valores postos em rota de colisão, qual(is) deve(m) prevalecer? A depender da resposta, concluir-se-á pela cassação ou não do Decreto Municipal questionado que, em tempos de pandemia, permitiu a reabertura de atividades não essenciais.

Por um lado, em se compreendendo que a tutela da saúde se sobrepõe à continuidade da ordem econômica e aos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, inevitavelmente fulminada estará a validade do Decreto Municipal tido como ilegal. Por outro lado, se a resposta se projetar para a preservação da ordem econômica e dos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, será possível cogitar a higidez do ato normativo, inclusive com a possibilidade de alargamento das hipóteses de atividades consideradas não essenciais e consequente afrouxamento das restrições econômicas e sociais.

É fundamental realçar que o presente estudo vinca-se no posicionamento de que a Constituição da República de 1988 permitiu considerável evolução no controle judicial sobre os atos administrativos, consagrando a hipótese de exame do chamado mérito desses atos¹⁹ à luz dos princípios e normas que regem a Administração Pública (CF (LGL\1988\3), art. 37, *caput*).²⁰

Ao administrador público, no exercício de suas atribuições, está assegurado o juízo de conveniência e de oportunidade, no qual pode, entre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher as que considerar melhores para a concretização do interesse público no âmbito da saúde, da assistência e da ordem econômica. O caráter discricionário dos atos administrativos e as eventuais omissões dos agentes públicos, todavia, não impedem o controle jurisdicional.²¹

O Poder Judiciário não pode substituir o juízo de conveniência e de oportunidade da competência do agente público, mas possui o dever de fiscalizar se os atos discricionários estão de acordo com a Constituição, levam em consideração a realidade dos fatos e se a decisão administrativa possui coerência lógica para a melhor solução das situações concretas. A emissão de atos administrativos que contrariem os *limites razoáveis da discricionariedade* torna-se arbitrária e pode ser anulada pelo Poder Judiciário.²²

Partindo dessa premissa, não há como negar a orientação técnico-científica acerca da importância das medidas de distanciamento social para a proteção do direito à vida e à saúde.²³⁻²⁴

Tampouco se ignora que, tanto na tutela do meio ambiente quanto na da saúde pública, têm lugar a aplicação dos princípios da precaução e da prevenção, invocados, aliás, em precedente do STF, da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso, por ocasião da decisão proferida na Medida Cautelar na ADPF 669, que vetou a publicidade do governo federal "O Brasil não pode parar", que, a princípio, veicularia propostas contrárias à medida sanitária de isolamento social.²⁵

Não é menos relevante o risco de dano irreparável que a paralisação completa das atividades consideradas não essenciais pode ocasionar; isto é, o aumento do risco de desemprego, fome, miséria, aumento da criminalidade, entre outros. Até a própria manutenção do combate efetivo da pandemia – já que a produção de riquezas, a consequente geração de rendas ao Estado e a manutenção de um mínimo de dignidade – está a depender do exame desses pontos fundamentais para o equacionamento da controvérsia.

Nessa perspectiva, à luz da solução acumulativa, combinatória e compensatória, surge a necessidade de compatibilização entre o direito à vida e à saúde pública, de um lado, e a liberdade de iniciativa e o valor social do trabalho, de outro, sem perder de vista a dignidade da pessoa humana, que antecede e fundamenta aqueles bens jurídicos.

Entre outras perguntas, questiona-se: como se dará proteção simultânea de ambos valores jurídicos no plano fenomênico?; qual(is) a(s) modalidade(s) de distanciamento a ser(em) aplicada(s)?²⁶; por quanto tempo?; qual(is) deve(m) ser o(s) cuidado(s) e a(s) medida(s) preventiva(s) em caso de mitigação do isolamento social?

Tais indagações movimentam pesquisadores e especialistas por todo o mundo e, diante da gravidade da pandemia, não foram satisfatoriamente respondidas pela ciência. Por isso, não cabe ao Poder Judiciário o papel de assumir o protagonismo na solução de um problema tão complexo e cujas repercussões são incertas.

Isso porque a resolução dessa controvérsia envolve questões eminentemente *técnicas* e próprias das ciências médicas, em especial das áreas de *infectologia* e *epidemiologia*, e até mesmo *econômicas*, cujo conhecimento escapa a formação dos operadores do direito.

Afinal, como poderá um juiz decidir se a manutenção ou não de determinadas medidas sanitárias restritivas são adequadas para conter a pandemia? Ou, então, definir quais os limites mais adequados para aplicá-las?

Essas perguntas, salvo a excepcional hipótese de formação naquelas outras áreas das ciências, não podem ser respondidas por quem, como os juízes, detém formação exclusiva na área jurídica.

Isso, contudo, não significa conferir ampla discricionariedade ao gestor público para agir da forma que lhe aprouver no combate à pandemia. O que se pode (e deve) exigir é que quaisquer que sejam as medidas que venham a ser tomadas pelo ente federativo – municipal, distrital ou estadual – em termos de combate à pandemia da Covid-19 –, quer para restringir o exercício de atividades (essenciais ou não), quer para liberá-las – sejam elas fundadas em “evidências científicas e análise sobre informações estratégicas em saúde [...]”, exatamente conforme prevê o art. 3º, § 1º, da Lei Federal 13.979/2020 (LGL\2020\1068).²⁷

Tal previsão se compatibiliza com a regra contida no artigo 12 do Pacto Internacional de Direitos, Econômicos, Sociais e Culturais, segundo o qual o direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas. Interpretando tal dispositivo, o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais, em seu Comentário Geral 14, sublinha a importância de os Estados aderirem às diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS), não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas, sobretudo, porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.

Entre as deliberações tomadas pela Assembleia Geral da OMS, extrai-se o Regulamento Sanitário Internacional, promulgado pelo Presidente da República, por meio do Decreto 10.212, de 30 de janeiro de 2020 (LGL\2020\835). Salienta-se que o artigo 42, 2, preconiza que o Regulamento não impede que os Estados Partes implementem medidas de saúde que, em conformidade com sua legislação nacional relevante e as obrigações decorrentes do direito internacional, em resposta a riscos específicos para a saúde pública ou emergências de saúde pública de importância internacional, contanto que embasem suas determinações em:

“(a) princípios científicos; (b) evidências científicas disponíveis de risco para a saúde humana ou, quando essas evidências forem insuficientes, informações disponíveis, incluindo informações fornecidas pela OMS e outras organizações intergovernamentais e organismos internacionais relevantes; e (c) qualquer orientação ou diretriz específica da OMS disponível.”

Aliás, o Supremo Tribunal Federal, no dia 15 de abril de 2020, no julgamento da medida cautelar na ADI 6.341, reconhecendo expressamente a necessidade de preservação das competências dos entes federados, tal como previsto na própria Constituição, destacou, na linha do voto do Ministro Edson Fachin, a necessidade de que, no exercício destas competências, haja a devida referência às evidências científicas e recomendações da Organização Mundial da Saúde.

Tal posicionamento foi renovado pelo mesmo Ministro, por ocasião do deferimento de liminar na Medida Cautelar na Reclamação 40.342/PR, em que se discutia a validade de Decreto do Município de Londrina que permitiu a reabertura do comércio local e outras atividades econômicas paralisadas. Na oportunidade, o relator determinou novo pronunciamento por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por entender que “Seja o exercício da competência dos entes federados, seja o seu afastamento, deve-se fundar, em cada caso concreto, em evidências científicas e nas recomendações da OMS, o que, todavia, não consta na decisão reclamada”.

Na mesma perspectiva, o Supremo Tribunal Federal, em 17 de abril de 2020, por decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli, negou seguimento à suspensão de liminar 1.315 do Paraná. A análise do mérito versava sobre a imposição de toque de recolher, entre 21 horas e 5 horas do dia seguinte, no município de Umuarama/PR – medida imposta via Decreto Municipal 082/2020 –, como forma de prevenir o contágio pela Covid-19.

A Lei Federal 13.979/20 (LGL\2020\1068), que trata das medidas de enfrentamento ao novo coronavírus, traz, no seu artigo 3º, inciso IV, alínea 'b', a possibilidade da restrição à liberdade de locomoção interestadual e intermunicipal, "excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos". Logo, apesar da competência assegurada ao chefe do poder executivo local em editar normas de interesse municipal na sua região, faz-se necessário o respaldo em recomendações técnicas e fundamentadas pela ANVISA a fim de restringir a liberdade de locomoção dos cidadãos.

Desse modo, o STF concluiu que o Decreto Municipal 082/2020 de Umuarama/PR teria mais possibilidade em causar riscos de dano à ordem público-administrativa do que os prevenir, uma vez que "[...] todos os esforços encetados pelos órgãos públicos devem ocorrer de forma coordenada, capitaneados pelo Ministério da Saúde, órgão federal máximo a cuidar do tema, sendo certo que decisões isoladas, como essa ora em análise, que atendem apenas a uma parcela da população, e de uma única localidade, parecem mais dotadas do potencial de ocasionar desorganização na administração pública como um todo, atuando até mesmo de forma contrária à pretendida."

De qualquer forma, para exercer o controle judicial sobre a legalidade de medidas adotadas por Estados e Municípios, considerando a ausência de *expertise* para definir a observância ou não dos requisitos normativos previstos no art. 3º, § 1º, da Lei Federal 13.979/2020 (LGL\2020\1068), uma das alternativas que se colocam ao magistrado é socorrer-se do auxílio de técnicos e estudiosos de áreas específicas, seja na condição de peritos (art. 156 do CPC/2015 (LGL\2015\1656)), seja na de *amicus curiae* (art. 138 do CPC/2015 (LGL\2015\1656)). No caso do combate à pandemia da Covid-19, tal especialista pode ser um cientista, um infectologista ou eventualmente outro profissional da área médica ou mesmo uma equipe multidisciplinar, composta por diversos profissionais com conhecimentos específicos, inclusive com economistas, para fornecer subsídios técnicos capazes de auxiliar o julgador no equacionamento da controvérsia.

Nesse sentido, o Ministro Luiz Fux asseverou:

"[...] É tudo novo para a Ciência, quiçá para o Judiciário. [...] Antes de decidirem, devem os juízes ouvir os técnicos, porque uma postura judicial diversa gera decisões passionais que desorganizam o sistema de saúde, gerando decisões trágicas e caridade injusta²⁸. [...] A participação desses *experts* é fundamental, na medida em que aqui e ali vislumbram-se decisões que apreendem máscaras e remédios, internam-se pessoas cujo tratamento deve ser caseiro, fadigando a disponibilidade de leitos hospitalares, impede-se a criação de postos próximos aos cidadãos para receberem o auxílio econômico governamental, entre outras. Positivamente, não é hora do impulso imoderado, mas do raciocínio prudente, racional e consequencialista."²⁹

Isso porque decisões judiciais para questões complexas precisam ser rigorosamente motivadas, levando-se em consideração também as consequências práticas da decisão, o que exige a demonstração da necessidade e da adequação das medidas impostas ou da invalidação do ato administrativo, inclusive diante das possíveis alternativas, como determina o art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942 (LGL\1942\3), com a redação dada pela Lei 13.655/2018 (LGL\2018\3430)).

No caso do Decreto municipal de Umuarama/PR, questionado na ação civil pública sobre a descontinuidade do isolamento social, a decisão administrativa de reabertura gradativa das atividades pautou-se em parecer do Centro de Operações de Enfrentamento ao Novo Coronavírus – COE, um órgão técnico e multidisciplinar, composto por autoridades médicas e sanitárias locais, que tem entre suas atribuições subsidiar o Prefeito de elementos técnicos aptos a pautar suas ações. O referido órgão analisou de maneira técnica a evolução da pandemia no município, trazendo, entre outros elementos necessários para subsidiar a decisão administrativa, dados estatísticos, número total de ocorrências, as medidas adotadas para fazer face ao problema, ocupação de leitos em unidades de terapia intensiva, número de respiradores disponíveis e a necessidade de adoção de medidas preventivas.

Ressalvados os casos de patente ilegalidade, irrazoabilidade ou mesmo de manifesta contrariedade com o que se propõe no âmbito científico-epidemiológico, decisões judiciais baseadas na realidade de cada região e pautadas em pareceres emitidos por órgão técnicos, fundados em dados científicos adequados, escapam do âmbito de sindicância dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Afinal, a mesma cientificidade que deve nortear o gestor público na edição de Decretos Municipais deve permear as decisões judiciais que se dispõem a revisá-los.

É inegável a preocupação gerada com a reabertura de atividades consideradas não essenciais, sobretudo, pelos riscos que pode causar aos grupos mais vulneráveis, que são os mais afetados com os efeitos deletérios da pandemia, já que a ausência de patrimônio ou a falta de rendimentos não lhes permitem permanecer por longo período de quarentena sem prejuízo da própria subsistência.

No entanto, meras opiniões pessoais, ou “achismos”,³⁰ maximizadas pela massiva difusão de informações pela mídia, ou de órgãos nacionais ou internacionais, e fora do contexto local e sem considerar as particularidades de cada região, não legitimam a excepcional hipótese de controle judicial do mérito do ato administrativo.

No mesmo sentido, projeta-se o entendimento da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), que atua como escritório regional da Organização Mundial da Saúde (OMS), segundo a qual não há como estabelecer uma resposta única para todo o Brasil para o relaxamento seguro do isolamento social, razão pela qual a abordagem deve ser feita “sob medida”.³¹

Portanto, é preciso ir além e exigir, no mínimo, que eventual pretensão revisora venha acompanhada de elementos objetivos e técnicos aptos a infirmar a opinião técnica que embasou o ato administrativo questionado, a fim de permitir que o magistrado, analisando o caso concreto, identifique eventual ilegalidade (aqui entendida em sentido amplo)³² ou que a decisão administrativa tenha ultrapassado os *limites razoáveis da discricionariedade*, mediante rigorosa motivação, fundada em evidências científicas, argumentos técnicos e as melhores estratégias para a proteção da vida e da saúde da população.

Questões complexas, como o conflito que envolve o direito à saúde e o direito ao trabalho, que afligem a sociedade contemporânea em tempos de Covid-19 passaram a integrar a agenda do Poder Judiciário. Exemplo disso foi a análise, pelo Supremo Tribunal Federal, da Medida Provisória 927/2020 (LGL\2020\2711), que autoriza empregadores a adotarem medidas excepcionais - como o teletrabalho, a antecipação de férias individuais, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação de feriados, o banco de horas, a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde no trabalho, o direcionamento do trabalhador para qualificação e o diferimento do recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS - em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus³³. Ao examinar as ADIs 6.342, 6.344, 6.346, 6.348, 6.349, 6.352 e 6.354, o STF concluiu, por maioria, que a referida Medida Provisória não fere direitos fundamentais dos trabalhadores, entre eles a proteção contra a despedida arbitrária ou sem justa causa. Prevaleceu o argumento de que a MP 927/2020 (LGL\2020\2711) não fere a Constituição Federal, já que procurou atender uma situação emergencial e preservar empregos, a fonte do sustento dos trabalhadores que não estavam na economia informal. Dessa forma, ela se compatibiliza com os valores sociais do trabalho, uma vez que perpetua o vínculo trabalhista com a livre-iniciativa, apesar da saúde financeira das empresas ter sido abalada pela crise sanitária proveniente da COVID-19. No entanto, o ponto mais polêmico dessa decisão do STF foi a declaração de constitucionalidade do art. 2º da MP 927/2020 (LGL\2020\2711), pelo qual, durante o estado de calamidade trazido pela pandemia, o empregado e o empregador podem celebrar acordo individual escrito para garantir a permanência do vínculo empregatício, o qual tem preponderância sobre os demais instrumentos legais e negociais, respeitados os limites estabelecidos na Constituição. A divergência recaiu sobre a desconsideração das leis trabalhistas, mesmo em tempo de situação emergencial de saúde, já que o afastamento desse regime jurídico poderia enfraquecer os direitos do trabalhador.

Porém, mesmo antes da pandemia do novo coronavírus, o Brasil já se caracterizava pelos elevados níveis de *judicialização* das questões de saúde.³⁴ Durante o período da crise sanitária da Covid-19, a busca pelo Poder Judiciário se intensifica por diversos fatores, como a ausência ou a insuficiência de informações seguras (*v.g.*, resultante do baixo índice de testes, a elevada taxa de subnotificação de casos e de óbitos, a não aderência de parcela significativa da população ao isolamento social e ao elevado índice de contágio) e a falta de governabilidade integrada e de cooperação adequada tanto interna (entre entes federativos) quanto em escala global³⁵. A judicialização das questões inerentes ao Covid-19 também é potencializada pelo baixo índice de confiabilidade na classe política³⁶, pela falta de seriedade de parcela das autoridades públicas ao desconsiderar o caráter científico necessário para a resolução das questões de saúde, apelando para argumentos demagógicos e populistas, além da precariedade de políticas públicas agravada por casos de corrupção envolvendo setores dos Poderes Executivo e Legislativo.³⁷

Entretanto, a baixa credibilidade dos governantes ou mesmo o custo eleitoral da tomada de algumas decisões drásticas ou trágicas³⁸ não se prestam como fundamento válido para usurpá-las de quem foi eleito democraticamente. Compete a eles definir, à luz das circunstâncias peculiares ao caso concreto, bem como dos valores constitucionais concorrentes, as melhores soluções para o enfrentamento da pandemia. Isto é, as medidas que realizem ao máximo cada um dos interesses públicos em jogo,³⁹ com

observância das já mencionadas exigências legais de “evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde [...]” (art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020 (LGL\2020\1068)).

Acena-se, pois, com a proposta de que “[...] o atual estágio civilizatório, a vida humana e a atividade produtiva responsável vivem em simbiose necessária, tornando cogente uma imbricação normativa harmônica para a realização máxima, à luz das circunstâncias do presente, do postulado fundamental da dignidade da vida [...]”,⁴⁰ do valor social do trabalho e da livre-iniciativa.

Desse modo, a adequada interpretação e aplicação das normas constitucionais podem conduzir o Brasil a um desenvolvimento amplo e sustentável mediante a atuação cooperativa de todos os entes federativos. Por outro lado, a Constituição Federal não deve ser um obstáculo para a implementação de medidas essenciais para o enfrentamento das complexas questões trazidas pela COVID-19, mas assegurar o quadro normativo necessário para a promoção das políticas públicas necessárias para a proteção da vida e da saúde pública.⁴¹

5. Conclusões

Em face do exposto, fica a reflexão sobre sindicância judicial das medidas sanitárias em tempos de pandemia (COVID-19). Não há dúvidas de que a Constituição da República de 1988, ao constitucionalizar os princípios e os preceitos básicos da Administração Pública, proporcionou um avanço considerável no controle judicial sobre o mérito dos atos administrativos.

Porém, o alargamento da função jurisdicional sobre os atos discricionários não permite a revisão judicial quando a decisão do administrador público é pautada em evidências científicas e critérios técnicos, cujo conhecimento escapa à formação dos magistrados. Tal afirmação, contudo, não impede que o controle judicial (art. 5º, inc. XXXV, CF (LGL\1988\3)) seja apoiado em subsídios igualmente científicos e/ou técnicos aptos a demonstrar que a realidade dos fatos não foi devidamente considerada ou que a decisão administrativa não possui coerência lógica para a melhor solução das situações concretas, a ponto da solução ser abusiva ou ter ultrapassado os *limites razoáveis da discricionariedade*.

Para tanto, nos termos dos arts. 489, § 2º, do CPC (LGL\2015\1656) e 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, as decisões judiciais, voltadas para a resolução de questões complexas, precisam prever os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão, bem como levar em consideração as consequências práticas da decisão, o que exige a demonstração da necessidade e da adequação das medidas impostas ou da invalidação do ato administrativo, inclusive diante das possíveis alternativas.

Daí a importância da produção da prova pericial e da admissibilidade do *amicus curiae*, a fim de possibilitar a participação de renomados cientistas, infectologistas, médicos, economistas ou mesmo uma equipe multidisciplinar para apontar as melhores soluções para o enfrentamento dos conflitos trazidos pela crise advinda da pandemia da Covid-19.

Pensar de forma diversa implicaria a possibilidade de decisões serem tomadas com base em meros “achismos”, construídos a partir de informações disponibilizadas massivamente pela mídia, muitas vezes incompatíveis com as evidências científicas (art. 3º, § 1º, da Lei 13.979/2020 (LGL\2020\1068)) ou com realidade de cada local, o que pode gerar consequências não apenas nocivas à sociedade, mas, também face a proporção de seus efeitos, trágicas e mesmo irreversíveis.

É fundamental, pois, cautela e prudência na apreciação das medidas sanitárias adotadas em tempos de pandemia da COVID-19, buscando-se, na medida do possível, compatibilizar a proteção à vida e à saúde com a preservação do trabalho e da economia, sem descuidar-se das evidências científicas e da análise sobre as informações estratégicas em saúde.

6. Referências bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618]. Acesso em: 28.04.2020.

BOBBIT, Philip; CALABRESI, Guido. *Tragic Choices, The conflicts society confronts in the allocation of tragic scarce resources*. New York: Norton & Company, 1978.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CONTI, Davi de. Biopolítica, política internacional e fim da exceção humana. *Le Monde Diplomatique*. 17.04.2020. Disponível em: [diplomatique.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/]. Acesso em: 20.03.2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

HIRSCHIL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

MAGALHÃES, Gustavo Alves. Manifesto pela coerência. *Estadão*, São Paulo, 13.04.2020. Disponível em: [politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/manifesto-pela-coerencia/]. Acesso em: 01.05.2020.

MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia Medina. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). Breves considerações. *Revista dos Tribunais Online*, v. 1017/2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. *Consultor Jurídico*. 11.04.2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais]. Acesso em: 15.04.2020.

MENDES, Gilmar Ferreira. Interpretação constitucional e “pensamento de possibilidades”. *Revista jurídica do MPPR*, v. 3, dez. 2015.

PAIXÃO CORTES, Osmar Mendes. Covic/19, Processo Estrutural e Ativismo Judicial. *Migalhas*, São Paulo, 14.04.2020. Disponível em: [www.migalhas.com.br/arquivos/2020/4/DC447C1221B26F_COVIDPROCESSOSESTRUTURAISSATIVI.pdf]. Acesso em: 20.04.2020.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11 ed., rev. e. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite*. Torino: Einaudi Contemporânea, 1992.

1 Assim noticiado, entre outros, no JORNAL ESTADÃO. *OMS declara pandemia de novo coronavírus: mais de 118 mil casos foram registrados*. 11.03.2020. Disponível em: [saude.estadao.com.br/noticias/geral,oms-declara-pandemia-de-novo-coronavirus-mais-de-118-mil-casos-foram-registrados,70003228725]. Acesso em: 22.04.2020.

2 STF, ADPF 672/DF, decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, j. 08.04.2020.

3 CUCOLO, Eduardo. Estudo aponta que pandemia pode até dobrar o desemprego. *Folha de São Paulo*. 12 abril 2020. Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/04/estudo-aponta-que-pandemia-pode-ate-dobrar-o-desemprego.shtml]. Acesso em: 27.04.2020.

4 4 OIT. *OIT: Perda de empregos aumenta e quase metade da força de trabalho global corre o risco de perder os meios de subsistência*. Disponível em: [www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_743197/lang--pt/index.htm]. Acesso em: 30.04.2020.

5 Entendido como Distanciamento Social Ampliado, ou seja, aquele que permite a manutenção apenas de atividades essenciais, com avaliação semanal (cf. *Boletim Epidemiológico*, n. 07 do Ministério da Saúde). Disponível em: [www.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/06/2020-04-06---BE7---Boletim-Especial-do-COE---Atualizacao-da-Avaliacao-de-Risco.pdf]. Acesso em: 27.04.2020.

6 Sobre as entidades e órgãos que defendem tal medida, confira-se a nota de rodapé de número 23.

7 A classificação em gerações ou dimensões remete ao professor Karel Vasak, em 1979, na aula inaugural do Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estrasburgo.

8 CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo*. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. 3. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

9 ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite*. Torino: Einaudi Contemporânea, 1992. p. 10.

10 CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

- 11 MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. *Consultor Jurídico*. 11.04.2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-cri-se-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais]. Acesso em: 15.04.2020.
- 12 ZAGREBELSKY, op. cit.
- 13 MENDES, Gilmar Ferreira. Interpretação constitucional e "pensamento de possibilidades". *Revista jurídica do MPPR*, v. 3, p. 137-163, dez. 2015.
- 14 Conforme o § 2º do artigo 489 do Código de Processo Civil: "No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão".
- 15 DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- 16 BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr. 2005. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43618]. Acesso em: 28.04.2020.
- 17 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed., rev. e. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 299.
- 18 RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 100.
- 19 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 258.
- 20 STF, MS 37.097/DF, decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, j. 29.04.2020.
- 21 STF, ADPF 672/DF, decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, j. 08.04.2020.
- 22 Idem.
- 23 Por todos, e amparado em renomados Órgãos e Instituições, entre as quais: Sociedade Brasileira de Infectologia. Disponível em: [drive.google.com/file/d/14hdu6rrospzES4jMDgXScruS2MMFAVC//view]; Conselho Nacional de Saúde – CNS. Disponível em: [www.abennacional.org.br/site/wp-content/uploads/2020/03/Reco018-ParecerTecnico.pdf]; Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO. Disponível em: [www.abrasco.org.br/site/gt envelhecimentoesaudecoletva/2020/03/31/pandemia-do-covid-19-e-um-brasil-dedesigualdades-populacoes-vulneraveis-e-o-risco-de-um-genocidio-relacionado-a-idade/]; Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia. Disponível em: [catracalivre.com.br/saude-bem-estar/fala-de-bolsonaro-sobre-covid-19-e-condenada-por-sociedades-de-saude/]; Associação Médica Brasileira – AML, Sociedade Brasileira de Imunizações, Sociedade Brasileira de Pneumologia, Sociedade Brasileira de Análises Clínicas e Congregação da Faculdade de Saúde Pública da USP Disponível em: [www.fsp.usp.br/site/notcias/mostra/19357]. Acesso em: 16.04.2020.
- 24 A despeito da aparente eficácia do isolamento social para evitar a propagação da Covid-19, alguns autores vêm destacando os graves efeitos que podem gerar nas relações interpessoais. É o caso do filósofo Davi de Conti, "O distanciamento social, seguido pelas medidas de controle, pode tornar-se perene. Uma comunidade fundada sobre o distanciamento social, conforme Agamben, é humanamente inabitável. Abre-se mão de qualquer ideia de coletividade para que se deixe impor a sobrevivência a qualquer custo, a dissolução dos vínculos reais entre as pessoas, o império de uma realidade ainda mais virtual. Isso tudo, sustenta Agamben, não significa, como se poderia acreditar, uma intensificação do individualismo, mas antes a conformação de uma massa rarefeita e passiva". Disponível em: [diplomatique.org.br/biopolitica-politica-internacional-e-fim-da-excecao-humana/]. Acesso em: 20.03.2020.
- 25 STF, Medida Cautelar na ADPF 669/DF, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 31.03.2020.
- 26 Do Boletim Epidemiológico 07 do Ministério da Saúde, colhem-se três modalidades de distanciamento social: (i) Distanciamento Social Ampliado (DSA): Estratégia não limitada a grupos específicos, exigindo que todos os setores da sociedade permaneçam na residência durante a vigência da decretação da medida pelos gestores locais. Esta medida restringe ao máximo o contato entre pessoas; (ii) Distanciamento Social Seletivo (DSS): Estratégia onde apenas alguns grupos ficam

isolados, sendo selecionados os grupos que apresentam mais riscos de desenvolver a doença ou aqueles que podem apresentar um quadro mais grave, como idosos e pessoas com doenças crônicas (diabetes, cardiopatias etc.) ou condições de risco como obesidade e gestação de risco. Pessoas abaixo de 60 anos podem circular livremente, se estiverem assintomáticos; e (iii) Bloqueio total (*lockdown*): Esse é o nível mais alto de segurança e pode ser necessário em situação de grave ameaça ao Sistema de Saúde. Durante um bloqueio total, TODAS as entradas do perímetro são bloqueadas por profissionais de segurança e NINGUÉM tem permissão de entrar ou sair do perímetro isolado. Disponível em: [www.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/06/2020-04-06---BE7---Boletim-Especial-do-COE---Atualizacao-da-Avaliacao-de-Risco.pdf]. Acesso em: 27.04.2020.

27 Sobre o tema, v. artigo de Janaina de Castro Marchi Medina e José Miguel Garcia Medina, para quem o critério de “evidência científica” e “e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”, previsto no § 1º do artigo 3º da Lei 13.979/2020, pode prestar-se como baliza interpretativa na definição da competência para legislar a respeito do tema. MEDINA, Janaina de Castro Marchi; MEDINA, José Miguel Garcia. Saúde e contornos do federalismo brasileiro. Bases constitucionais para a solução de conflitos relacionados à pandemia (Covid-19, Coronavírus). Breves considerações. *Revista dos Tribunais Online*, v. 1017/2020, DTR/2020/6820.

28 FUX, Luiz. Justiça infectada? A hora da prudência. *O Globo*. 30.03.2020. Disponível em: [oglobo.globo.com/opiniao/artigo-justica-infectada-hora-da-prudencia-24337119?]. Acesso em: 21.04.2020.

29 Idem.

30 MAGALHÃES, Gustavo Alves. Manifesto pela coerência. *Estadão*, São Paulo, 13.04.2020. Disponível em: [politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/manifesto-pela-coerencia/]. Acesso em: 01.05.2020.

31 WENTZEL, Marina. Ampliado, seletivo ou bloqueio total: qual a melhor forma de distanciamento social? *BBC News*. 10.04.2020. Disponível em: [www.bbc.com/portuguese/internacional-52236460]. Acesso em: 28.04.2020.

32 De acordo com a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, após a Constituição de 1988 houve considerável evolução no controle judicial sobre os atos administrativos, avançando no exame do chamado mérito dos atos. Exemplo disso é a teoria do desvio de poder, a teoria dos conceitos jurídicos indeterminados e a constitucionalização dos princípios da administração (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 258).

33 Supremo Tribunal Federal. Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6342, 6344, 6346, 6348, 6349, 6352 e 6354/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. para o Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 29.04.2020.

34 Conforme a pesquisa “Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das demandas, causas e propostas de solução”, divulgada em março de 2019, elaborada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entre 2008 e 2017, o número de demandas judiciais relativas à saúde registrou um aumento de 130%. Pelo levantamento, os principais assuntos discutidos nos processos em primeira instância são: “Plano de Saúde” (34,05%), “Seguro” (23,77%), “Saúde” (13,23%) e “Tratamento Médico-Hospitalar e/ou Fornecimento de Medicamentos” (8,76%). A incidência elevada de assuntos como “Plano de Saúde” e “Seguro” mostra a relevância das ações judiciais na esfera da saúde suplementar. Disponível em: [www.cnj.jus.br/demandas-judiciais-relativas-a-saude-crecem-130-em-dez-anos/]. Acesso em: 06.05.2020.

35 “Neste momento de crise, a batalha decisiva trava-se dentro da própria humanidade. Se essa epidemia resultar em maior desunião e maior desconfiança entre os seres humanos, o vírus terá aí sua grande vitória. Quando os humanos batem boca, os vírus se multiplicam. Por outro lado, se a epidemia resultar numa cooperação global mais estreita, triunfaremos não apenas contra o coronavírus, mas contra todos os patógenos futuros” (HARARI, Yuval Noah. *Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020).

36 PAIXÃO CORTES, Osmar Mendes. Covic/19, Processo Estrutural e Ativismo Judicial. *Migalhas*, 14.04.2020. Disponível em: [www.migalhas.com.br/arquivos/2020/4/DC447C1221B26F_COVIDPROCESSOSESTRUTURAISSATIVI.pdf]. Acesso em: 20.04.2020.

37 HIRSCHIL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

38 CALABRESI, Guido; BOBBITT, Philip. *Tragic Choices, The conflicts society confronts in the allocation of tragic scarce resources*. New York: Norton & Company, 1978.

39 BINENBOJM, Gustavo. *Interesses Públicos versus Interesses Privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2007. p. 167.

40 PAIXÃO JUNIOR, Sebastião Ventura Pereira da. Entre a vida e a economia há uma falsa dicotomia constitucional. *Consultor Jurídico*. 09.04.2020. Disponível em: [www.conjur.com.br/2020-abr-09/paixao-jr-falsa-dicotomia-entre-vida-economia#author]. Acesso em: 15.04.2020.

41 Idem.