

## TOQUE DE RECOLHER PARA CONTER A PANDEMIA DA COVID-19: UMA ANÁLISE JURÍDICA DOS DECRETOS

CURFEW TO CONTAIN THE COVID-19 PANDEMIC:  
A LEGAL ANALYSIS OF DECREES

Joedson de Souza Delgado\*  
Ana Paula Basso\*\*

**Como citar:** DELGADO, Joedson de Souza; BASSO, Ana Paula. Toque de recolher para conter a pandemia da covid-19: uma análise jurídica dos decretos. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 108-126, mai. 2023. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v18n1p.108. ISSN: 1980-511X

\*Doutorando em Direito na Universidade de Brasília - UnB. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília - CEUB. Especialista em Direito Sanitário pela Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. E-mail: joedson.delgado@hotmail.com

\*\*Professora e Vice-coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Doutora em Direito pela Universidade de Castilla-La Mancha (UCLM), Espanha com período cotutela em Universidade de Bolonha (Unibo), Itália. E-mail: anapaula.basso@gmail.com

**Resumo:** A Organização Mundial da Saúde declarou a covid-19 como pandemia na condição de emergência em saúde pública de importância internacional. As autoridades federais adotaram medidas sanitárias restritivas para conter sua propagação, impondo toques de recolher estaduais e municipais que incluem penalidades administrativas e criminais. O objetivo deste trabalho é investigar a legalidade do toque de recolher para fins de controle sanitária com base na legitimidade do estado. Para o efeito, analisa-se o conceito, o alcance, a legalidade, a natureza e as consequências jurídicas do recolher obrigatório sobre os direitos e liberdades fundamentais e o seu controle jurídico em caso de cenário de pandemia. Utilizou-se como referencial metodológico uma revisão bibliográfica de artigos interdisciplinares com abordagem descritiva qualitativa. Os resultados apontam para um país que precisa encontrar soluções adequadas ou pelo menos pactuar entre várias partes para limitar os efeitos nocivos das medidas sanitárias por meio de decisões políticas, sociais e econômicas e, sobretudo, mudar os regramentos necessários para garantir as condições, âmbito e exceções regulamentares de forma previsível e justa equacionando dentro do possível a garantir a livre circulação e a saúde da população.

**Palavras-chave:** covid-19; direito à saúde; liberdade de circulação; pandemia; toque de recolher.

**Abstract:** The World Health Organization has declared COVID-19 a pandemic as a public health emergency of international concern. Federal authorities have adopted restrictive health measures to contain its spread, imposing state

and municipal curfews that include administrative and criminal penalties. The objective of this work is to investigate the legality of the curfew for sanitary control purposes based on the legitimacy of the state. For this purpose, the concept, scope, legality, nature, and legal consequences of curfew on fundamental rights and freedoms and its legal control in the event of a pandemic scenario are analyzed. A bibliographic review of interdisciplinary articles with a qualitative descriptive approach was used as a methodological reference. The results point to a country that needs to find adequate solutions or at least agree between various parties to limit the harmful effects of sanitary measures through political, social, and economic decisions and, above all, change the rules necessary to guarantee the conditions, scope, and regulatory exceptions in a predictable and fair way, equating as much as possible to guarantee the free movement and health of the population.

**Keywords:** covid-19; right to health; freedom of movement; pandemic; curfew.

## INTRODUÇÃO

Pandemia é um termo usado para epidemias causadas por um agente infeccioso que atravessam as fronteiras nacionais e se espalham para um, vários ou todos os continentes ao mesmo tempo (HENAO-KAFFURE, 2010, p. 55). Portanto, quando uma epidemia atinge uma determinada dimensão geográfica, a Organização Mundial da Saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2009) a declara uma pandemia.

A doença epidêmica *coronavirus disease* 2019 definida como síndrome respiratória aguda grave - coronavírus 2 (SARS-CoV-2), mais conhecida por covid-19, foi declarada pandemia pela OMS em 11 de março de 2020 (OPAS, 2020). O mundo conheceu esta doença e teve início o difícil processo que afetou grande parte da vida social.

No Brasil, a pandemia da covid-19 afetou inicialmente os grupos populacionais de alta renda que retornavam do exterior, mas se espalhou rapidamente para as populações de menor poder aquisitivo que diante das dificuldades em adotar distanciamento social, do reduzido acesso aos serviços médicos de qualidade e da precariedade de emprego impossibilitou o isolamento social (PASSOS, 2020). De modo geral, o gerenciamento da covid-19 pelos países decorreu da coleta de dados para vigilância sanitária por declaração compulsória de doenças infecciosas, com o apoio de uma rede de laboratórios e centros de referência para o coronavírus.

O cenário da pandemia era desconhecido do governo brasileiro por falta de um plano de gestão da emergência e das consequências da epidemia da covid-19. Em contraste, o governo teve que introduzir medidas drásticas e imediatas de higiene, como a introdução de uma lei de emergência de saúde pública de importância nacional (BRASIL, 2020b) e a introdução de um plano nacional de preparação para novas infecções por 2019-nCoV (BRASIL, 2020f).

O Congresso Nacional reconheceu a ocorrência de calamidade pública e instituiu comissão de parlamentares para avaliar as medidas orçamentárias e financeiras do governo federal para fazer frente ao impacto financeiro da exceção sanitária, durante o Decreto Legislativo nº 6, de 2020 (BRASIL, 2020c). Nesse ínterim, surgiu um conflito entre as unidades da federação quanto à reorganização dos poderes da polícia sanitária, ocasionado pela Medida Provisória n. 926/2020 e sua alteração à Lei nº 1.035/2020 (BRASILIA, 2020a). O Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341-DF (BRASIL, 2020d) reconheceu a competência simultânea dos estados, DF, municípios e União para editar legislação sanitária pública sobre a covid-19.

O objetivo deste artigo é investigar a legalidade do toque de recolher para fins de controle de saúde com base na legitimidade do Estado. Para tanto, analisa-se o conceito, alcance, legalidade, natureza e consequências jurídicas do toque de recolher sobre os direitos e liberdades fundamentais e seu controle jurídico em caso de cenário de pandemia.

Presume-se que o decreto do toque de recolher é juridicamente vinculante com base na essência dos direitos e liberdades fundamentais. O toque de recolher – também chamado de toque de restrição em alguns decretos estaduais e municipais – surgiu como uma medida de saúde pública

que restringe a circulação de pessoas, adotada pelo governo federal e vários estados como parte de política pública para conter a propagação do coronavírus.

A base metodológica do texto utiliza uma revisão bibliográfica, que é contextualizada com artigos interdisciplinares sobre o tema do toque de recolher. Para isso, conhecemos a perspectiva jurídica das liberdades públicas nas condições do toque de recolher pandêmico. Em seguida, examinamos o caso da cooperação federal como argumento para a validade jurídica dos toques de recolher para controle de contágio. A seguir, discutimos sobre a Lei nº 13.979/2020 sobre os direitos humanos no país e interpretamos as implicações legais e o controle legal das medidas sanitárias preventivas para evitar a propagação do contágio. Por fim, apreciamos o princípio do Estado de Direito, que (lançou) o texto da lei, impedindo a propagação da Covid-19.

## 1 O TOQUE DE RECOLHER E SUAS RESTRIÇÕES NA PANDEMIA DA COVID-19

A lei n. 13.979/2020 (BRASIL, 2020b) não elencou o toque de recolher para o enfrentamento da emergência de saúde pública da pandemia da covid-19. Entende-se como emergência de saúde pública um acontecimento extraordinário que: “(i) constituindo um risco para a saúde pública para outros Estados, devido à propagação internacional de doença e (ii) potencialmente exigindo uma resposta internacional coordenada;” (BRASIL, 2009).

O toque de recolher na pandemia da covid-19 pode ser definido como uma medida sanitária restritiva de aplicação da lei que, de modo temporário e excepcional, impeça a saída das pessoas de determinada área, independentemente de estarem saudáveis, doentes ou suspeita de contaminação. Não existe definição legal para o decreto de toque de recolher pandêmico, visto como:

- (i) Uma política governamental que ordena as pessoas e ressalvam da livre circulação os trabalhadores dos serviços ditos essenciais – a deixarem as ruas e espaços públicos em um determinado horário, geralmente à noite, no intuito de impedir agrupamentos; e/ou
- (ii) Uma medida sanitária excepcional que tolhe direitos e liberdades fundamentais das pessoas voltada para reduzir a taxa de infecção humana e/ou atrasar a disseminação do coronavírus e das novas variantes.

Por outro lado, a quarentena encontra-se definida em lei n. 13.979/2020 como:

[...] restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus (BRASIL, 2020b).

Para Sjödin *et al.* (2020), a quarentena é uma medida sanitária aplicada como forma de manter uma determinada região ou local sob controle e evitar entradas e saídas de pessoas no intuito de prevenir a propagação de uma doença infecciosa. Portanto, a quarentena pode ser

aplicada independentemente de as pessoas estarem doentes e contaminadas. Tal situação ocorreu no período que começou o surto de covid-19 em Wuhan/China onde duas aeronaves do governo brasileiro trouxeram cidadãos brasileiros desta localidade e cidades próximas a província de Hubei para serem repatriadas com a condição de que toda tripulação passasse por uma quarentena obrigatória de 18 dias (PEDUZZI, 2020).

Este conceito difere do isolamento que é a “[...] separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus;” (BRASIL, 2020b). Já o isolamento serve para manter em local separado geralmente na própria moradia, os doentes ou infectados pela covid-19. O isolamento pode incluir a quarentena em massa, a obrigação de distanciamento social ampliado ou seletivo, o fechamento de comércios/escolas e a intensa busca de casos e rastreamento de contato físico do paciente pelos profissionais de saúde.

A implementação de restrições devidamente regulamentadas, via decreto, tal como o isolamento e a quarentena devem estar fundamentados na ciência, motivado em evidências técnicas perante fatos e baseados em informativos estratégicos de saúde coletiva da autoridade sanitária. Para Niu e Xu (2020, p. e452), o isolamento de casos e contatos de pessoas doentes e contaminadas sempre foi uma estratégia na luta contra doenças infecciosas, no entanto, sua eficácia tem variado.

A adoção do toque de recolher visa quebrar a cadeia de propagação do vírus, reduzir a velocidade da transmissão entre as pessoas e permitir as equipes de saúde identifiquem os lugares mais afetados pelo vírus com o objetivo de desenvolver um novo plano sanitário. No toque de recolher, não é necessário identificar os infectados de covid-19 ou com suspeita de contaminação na área onde a medida sanitária é imposta. Essa restrição de circulação também se aplica as pessoas saudáveis e alcança um público amplo podendo abranger todo o país.

O alcance do toque de recolher pode ser abordado nas dimensões: pessoal, geográfica e temporal. Na dimensão pessoal, o toque de recolher pandêmico não fere o princípio da igualdade quando aplicado a certos grupos, por exemplo, aos maiores de 65 anos e portadores de doenças crônicas desde que esta restrição se respalde em dados médico-científicos regulamentados. Mas afinal quais doenças são crônicas? Com que dados científicos e técnicos determinam o início da idade de 65 anos?

Na dimensão geográfica, o alcance do toque de recolher pode ser implementado em todo o país ou apenas em alguns estados e/ou municípios ou mesmo em alguns bairros da cidade. E, na dimensão temporal, a implementação da restrição por um período indefinido atinge a essência de alguns direitos e liberdades básicas, como a liberdade de locomoção, e viola o princípio da proporcionalidade.

Portanto, medidas sanitárias restritivas devem vir acompanhadas das exceções com vistas a proteção dos direitos e liberdades fundamentais. Embora não seja possível que as pessoas deixem seus lugares durante as restrições pode ser necessário permitir com base em alguns motivos obrigatórios como problemas de saúde, ir trabalhar para certas profissões, atendimento de necessidades básicas (comida, medicamentos, entre outros).

Ressalvas na legislação abrandam insatisfações generalizadas e indicam aos cidadãos se tratar de uma restrição sanitária que se somam aos esforços para conter a propagação das infecções por coronavírus. Neste processo, é importante dar segurança jurídica para que as pessoas sujeitas às restrições saibam em que circunstâncias se faz necessário remover, afrouxar ou aumentar algumas limitações. Eis a importância da regulamentação do poder de polícia sanitária, via parlamento, no cenário pandêmico da covid-19.

## **2 A VALIDADE JURÍDICA DO TOQUE DE RECOLHER E A COOPERAÇÃO FEDERATIVA NA PANDEMIA**

A Administração Pública foi dotada de poderes administrativos para garantir e proteger a ordem pública. Além da segurança e da tranquilidade pública, o terceiro elemento da ordem pública é a salubridade pública que se volta aos assuntos de higiene e saúde pública. Medidas tomadas para proteger a saúde pública são medidas de aplicação da lei sanitária.

O artigo 196 da Constituição (BRASIL, 1988) assegura que a saúde é um “[...] direito de todos e dever do Estado [...]”, portanto, contabiliza como dever estatal a garantia que todos vivam suas vidas com saúde física e mental. Além de prestar serviços de saúde para o tratamento de doenças, o poder público deve tomar medidas administrativas de aplicação da regra sanitária para eliminar/reduzir as doenças que ameaçam a saúde pública. Um dos métodos eficazes para proteger a saúde pública é a prevenção de doenças infecciosas e contagiosas.

Mesmo que o governo já adota as medidas necessárias para proteger a coletividade de epidemias e endemias, tais medidas podem não ser suficientes durante uma pandemia. Assim, o poder público deve ampliar as medidas sanitárias principalmente diante do surgimento de uma nova enfermidade sem que tenha imunizante.

Nesse intento, o toque de recolher tem sido uma das medidas sanitárias tomadas pelos Estados durante o cenário pandêmico. A intenção é garantir que os hospitais tenham leitos suficientes para pacientes com covid-19 e que os procedimentos médicos regulares, sempre que possível, possam continuar conforme planejado.

Em tempos de pandemia da covid-19, o toque de recolher tem sido uma medida sanitária restritiva adotada pelos governadores e prefeitos brasileiros. Para Santos (2020, p. 157), a competência dos governos locais diante da pandemia decorre:

No coerente exercício do poder discricionário, compete ao gestor público, diante de uma norma que indique diversas alternativas, a definição da melhor opção. Opção esta que representa o efetivo cumprimento do interesse público, tendo em conta que está legitimada pela lei – visto que seja uma alternativa legal, criada pelos representativos legislativos eleitos pelo povo – e pela figura democrática do gestor – pessoa cuja proposta de governo foi eleita pela maioria do povo.

Consentâneo a esta tese, os ministros do STF por maioria restringiram a possibilidade de

responsabilização dos agentes públicos no período pandêmico de covid-19 com base em parâmetros científicos e técnicos associados aos princípios constitucionais da prevenção e precaução. A decisão do STF estabeleceu que:

1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. (BRASIL, 2020e)

O STF se posicionou sobre a responsabilização dos agentes públicos na seara civil e administrativa – por ação ou omissão dolosa ou erro grosseiro – de atos praticados para combater a pandemia da covid-19 incluindo suas consequências econômicas e sociais. Nesta ação não se discutiu as medidas de natureza penal praticados pelos agentes públicos contra o cidadão durante a pandemia.

Em matéria de proteção à vida, saúde e meio ambiente, a jurisprudência do STF recomenda a autocontenção para as decisões tomadas pelo Poder Público com base nos princípios constitucionais da prevenção e da precaução (BARROSO, 2020). De qualquer modo, a lei n. 13.979/2020 (BRASIL, 2020b) apenas encontra-se prevista expressamente as restrições de isolamento e quarentena. O toque de recolher não tem uma definição na norma jurídica brasileira tampouco existe alguma norma específica que preveja tal instituto.

O toque de recolher, em tese, é de caráter temporário estipulado pelo poder público por um período predeterminado ou determinável com base na interpretação extensiva da lei de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (BRASIL, 2020b). A forma como esta lei foi redigida tem permitido ampla interpretação das restrições pelo poder público respaldando-se na adaptação do cenário pandêmico imprevisível e mutável.

A ideia por detrás do toque de recolher – normalmente no período noturno – é reduzir a propagação do vírus e fortalecer as ações fiscalizatórias contra aglomerações vista em festas clandestinas ou bares legalizados. A exigência de ficar em domicílio à noite significa que menos pessoas irão se encontrar umas com as outras. Ademais, o toque de recolher varia de acordo com a localidade e em alguns lugares a venda de álcool é proibida após determinado horário.

O toque de recolher pandêmico objetiva reduzir o avanço da covid-19 sem interromper completamente a vida social ao tempo que limita as interações sociais. O elemento subjetivo desta restrição sanitária é o confinamento domiciliar obrigatório e a delimitação da livre circulação das pessoas. Já o elemento objetivo é a proteção da saúde coletiva na tentativa frear a propagação do coronavírus e atenuar o volume de pacientes nos sistemas público e privado de saúde.

O toque de recolher é um ato administrativo do Executivo que, embora vigente em determinado período, tem consequências significativas para as pessoas abrangidas pelo decreto. Uma vez que a restrição sanitária do toque de recolher é limitada a uma ordem para não sair às ruas e destinada a um grupo de pessoas (pre)determinadas.

Neste contexto, os entes federados têm legitimidade para decretar medidas sanitárias restritivas dado que a Constituição estipula a cooperação federativa. O federalismo cooperativo foi reafirmado pelo STF no julgamento de inconstitucionalidade da Medida Provisória 926/2020 convertida na Lei n. 14.035/2020 (BRASIL, 2020a) relativo à autonomia dos entes federados para adotar medidas sanitárias de barrar o avanço do novo coronavírus. A autonomia dos entes federados para cuidar da saúde consta expressamente no artigo 23, inciso II, da Constituição (BRASIL, 1988).

O federalismo cooperativo pretende a “[...] duplicação da máquina administrativa do Estado dar autonomia (liberdade) às partes componentes da federação.” (REVERBEL, 2012, p. 249). Propõe distribuir o poder político entre as diferentes partes da federação garantindo que não haja um governo central todo poderoso. No federalismo, a divisão de poder fortalece a democracia representativa ao proteger a liberdade e promover a tomada de decisões locais sobre questões de importância regional.

O federalismo cooperativo na emergência de saúde pública é importante para alcançar os resultados necessários no enfrentamento da covid-19 diante de situações cotidianas vivenciadas pelos governadores e prefeitos na gestão sanitária. Os estados podem experimentar e aprender uns com os outros adotando práticas bem-sucedidas alcançadas em um estado, bem como permite a adaptação de normas para atender às circunstâncias de cada estado em particular.

Todavia, os entes federados têm posições diferenciadas em relação à disseminação do coronavírus justificando, assim, leis e políticas diversas, a exemplo da posição do governante que fecha suas fronteiras para pessoas de outras regiões. Verificou-se conflitos entre o governo federal, governos dos estados e governos municipais sobre responsabilidades pela gestão da pandemia desde a detecção da covid-19 no país por contendas político-partidárias e lacunas jurídicas do pacto federativo (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020).

Pode-se dizer que se todos os estados aplicassem as mesmas regras e políticas certamente não haveria esperança de avanços na política pública de saúde. O federalismo cooperativo abre espaço para fazer algo diferente e melhor.

### **3 A CONFORMIDADE JURÍDICA DA LEI N. 13.979/2020 AOS DIREITOS HUMANOS**

No Brasil, o toque de recolher pandêmico encontra-se imposto por governadores e prefeitos com decretos autônomos publicados no Diário Oficial. A publicização deste ordenamento jurídico permite que sejam tomadas decisões antecipadamente pelo cidadão a fim de mitigar as restrições aos direitos e liberdades fundamentais das pessoas.



A base jurídica do toque de recolher é a lei n. 13.979/2020 (BRASIL, 2020b), artigo 3º, cuja autoridade competente decide as ações necessárias para proteger a coletividade. Entende-se como “ações necessárias” para conter a covid-19:

I - isolamento; II - quarentena; III - determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas ou tratamentos médicos específicos; III-A – uso obrigatório de máscaras de proteção individual; IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI – restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de entrada e saída do País; e a locomoção interestadual e intermunicipal; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: a) registrados por pelo menos 1 (uma) das seguintes autoridades sanitárias estrangeiras e autorizados à distribuição comercial em seus respectivos países: 1. Food and Drug Administration (FDA); 2. European Medicines Agency (EMA); 3. Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA); 4. National Medical Products Administration (NMPA) (BRASIL, 2020b).

No Estado Democrático de Direito, a liberdade é a regra; a restrição é a exceção. Os poderes que limitam ou impedem o direito de locomoção devem estar definidos em lei, em caso de conflito aparente de princípios, o STF observa os requisitos da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Corradetti e Pollicino (2021) discorrem sobre a complicada distinção dos limites da lei ao permitir que os Poderes extrapolem as suas competências é um precedente muito perigoso. De igual modo, Mattos, Santin e Cachichi (2020) assinalam que a restrição de atividades econômicas para contenção da pandemia não pode ser feita por intermédio de decretos executivos que têm função meramente regulamentar. Sendo assim, os valores democráticos embutidos na questão demandam a observância da razoabilidade e de proporcionalidade pelo Tribunal Constitucional.

A autoridade competente dispõe da discricionariedade limitada à lei em sentido formal, notadamente em se tratando de abordagem policial que indaga cidadão dos motivos da sua saída da residência seguida de autuação criminal por esta conduta. Os poderes da Administração devem ser regulamentados um a um podendo escolher o modo mais adequado de acordo com a situação. Purull (2021) relata os efeitos dos estados de exceção aplicados na pandemia, da retirada da segurança social e o abandono dos setores mais vulneráveis, enquadrados em um desenho de modelos de governança baseados na racionalidade de mercado, dão conta de uma cidade cuja fratura social é fundada por um estado de exceção permanente, produzindo um tipo de cidade que encontra sua principal legitimidade no estado de exceção.

O toque de recolher é uma medida que proíbe totalmente as pessoas de abandonarem suas

residências durante a emergência de saúde pública da pandemia de covid-19. Assim, o conceito constitucional de liberdade não contempla um suposto direito fundamental de colocar em risco a saúde das outras pessoas e a liberdade pressupõe responsabilidade, caso contrário seu exercício para além dos seus limites, configura abuso de direito. Em igual posição de fundamentalidade está o direito igualmente fundamental à saúde.

Entre os motivos para detenção está a força normativa de um decreto de governo estadual ou municipal respaldada no poder de polícia sanitário da lei n. 13.979/2020 (BRASIL, 2020b). Esse é o caso do decreto n. 41.874/2021 (BRASÍLIA, 2021), ora revogado, que – em razão do período agudo da pandemia da covid-19 – o governador proibiu a circulação de pessoas no Distrito Federal das 22 horas às 05 horas entre os dias 8 a 22 de março de 2021, prorrogáveis, sob pena de detenção e condução coercitiva à delegacia para procedimento inquisitivo. Vejamos:

Art. 1º Fica decretado toque de recolher das 22h às 05h em todo o território do Distrito Federal.

[...]

Art. 6º **O deslocamento urbano realizado, por qualquer meio, em desconformidade com as regras do presente Decreto autorizará o encaminhamento imediato do autor do fato à autoridade policial competente para as providências cabíveis**, sem prejuízo da imposição de multa individual no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), a ser cominada pela Força-Tarefa criada pelo Decreto nº 41.849, de 27 de fevereiro de 2021, mediante registro motivado, no auto de infração, do horário do deslocamento irregular, da identidade do infrator e do local em que for abordado (BRASÍLIA, 2021, grifo nosso).

Este decreto distrital e demais decretos estaduais e municipais têm desafiado à justiça. Enquanto a matéria constitucional é julgada no STF, magistrados e promotores estaduais tem divergidos da medida. É o caso da liberdade provisória de um comerciante preso por descumprir regra sanitária do governo de São Paulo ao obrigar o fechamento de comércio dito não-essencial na região de Ribeirão Preto. O juízo da Comarca entende que o decreto estadual respaldando a prisão é inconstitucional por ferir o livre exercício do trabalho e da livre circulação (ARANHA, 2021).

Dentro dessa visão, o Ministério Público de Santa Catarina acredita na inconstitucionalidade do formato do decreto de toque de recolher, assim como o Ministério Público de Minas Gerais tem recomendado às polícias civil e militar em Uberlândia a não abordarem ou deterem pessoas para condução à delegacia por descumprimento do toque de recolher pandêmico no período noturno (DRECHSEL, 2021; IGOR, 2020).

Vieira Júnior e Cardoso (2021, p. 269) pontuam ilegítimas as restrições determinadas pela administração sanitária como “[...] manifesta inconstitucionalidade formal dos atos normativos que as veiculam, também se revelam materialmente viciadas, a partir de uma análise pautada pelo postulado da proporcionalidade.” O governo, ao prolongar o estado de emergência de saúde pública quase indefinidamente, fica com poderes sem precedentes afetando os direitos e liberdades constitucionalmente garantidos.

Existem casos perturbadores em que os governos estaduais e municipais parecem usar a

covid-19 para violar os direitos humanos, restringir ainda mais as liberdades fundamentais e o espaço cívico e assolapar o Estado de Direito. Portanto, as sanções por violações das medidas sanitárias devem ser proporcionais e não impostas de forma arbitrária ou discriminatória (DELGADO; KÖLLING, 2022).

A autoridade policial tem se apoiado no artigo 268 (BRASIL, 1940) ao interpretar extensivamente como norma penal em branco para enquadrar cidadão que descumpra decreto de toque de recolher pandêmico de governador ou prefeito impedindo a livre circulação. Considera-se norma penal em branco a hipótese em que o complemento normativo provém de fonte diversa para daí surtir efeito do preceito primário da conduta definida pelo tipo penal.

As atuais disposições normativas do toque de recolher são de natureza sanitária e administrativa que se apoiam em ordenamento penal promulgada em 1940, em muitos aspectos, incompatível com as condições atuais. Entre as medidas listadas na lei n. 13.979/2020 (BRASIL, 2020b) para o enfrentamento da emergência de saúde pública da pandemia da covid-19 não consta o toque de recolher.

Já o isolamento de pessoas doentes ou com suspeita de contaminação da covid-19 deve ser regulamentado por tempo limitado na sua residência ou em locais com condições sanitárias e científicas encontra-se descrito no artigo 2.º, inciso I, da lei n. 13.979/2020 (BRASIL, 2020b). As medidas de isolamento, quarentena e toque de recolher são medidas diferentes. A infringência do isolamento e da quarentena podem acarretar a detenção de pessoa por infração de medida sanitária preventiva prevista no artigo 268 do código penal (BRASIL, 1940) independentemente que a União tenha decretado estado de sítio nos termos da Constituição Federal.

Sobre as restrições em tempos de pandemia, Gonçalves; Macedo Neto e Ribeiro (2020, p. 2595) discorrem a situação diante da dicotomia entre o garantismo penal de Luigi Ferrajoli e o princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o privado. Para a Amnesty International (2020, p. 15), organização internacional de luta pelos direitos humanos, aponta que os governos devem implementar medidas de mitigação e evitar medidas de toque de recolher para lidar com covid-19 que podem ter um efeito desproporcional sobre grupos e indivíduos marginalizados, como residentes de assentamentos informais e pessoas que não têm onde morar.

É arbitrário custódia policial ou detenção em massa de cidadãos que descumprem decreto de toque de recolher por não se apoiar em lei discutida e aprovado no Congresso Nacional. É essencial que as autoridades em todo o mundo priorizem as melhores práticas de saúde pública e não medidas coercitivas que se revelam contraproducentes.

A detenção por descumprir toque de recolher na pandemia desafia análise de constitucionalidade da medida pelo STF, pois a Constituição em seu artigo 5º, inciso XXXIX (BRASIL, 1988), assegura “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. Assim sendo, os variados decretos estaduais e municipais do toque de recolher pandêmico foram desproporcionais que – no afã de um contínuo monitoramento e vigilância – violaram a essência dos direitos humanos por prender cidadãos em flagrante por suposto cometimento de delito de infração de medida sanitária preventiva, incitação ao crime e desobediência à ordem

legal de funcionário público.

#### 4 EFEITOS JURÍDICOS E O CONTROLE JUDICIAL DO TOQUE DE RECOLHER SOBRE OS DIREITOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS NA PANDEMIA

O toque de recolher na pandemia da covid-19 afeta direitos e liberdades fundamentais como o direito de locomoção, a liberdade e segurança pessoal, o direito ao trabalho, o direito à educação e o direito ao respeito da vida privada. Em linhas gerais, o toque de recolher deve ser avaliado de acordo com a situação concreta que pode atingir a essência dos direitos e liberdades fundamentais suprimindo a livre circulação.

Existe controvérsia a respeito da justificativa interventiva erigida pelo governante de proteger a saúde da população. Medidas administrativas que cerceie a circulação de pessoas, como o toque de recolher noturno, é um fenômeno de colisão de direitos fundamentais em sentido amplo: “[...] O dever do estado de proteger os direitos de seus cidadãos obriga-o a produzir uma medida tão alta quanto possível deste bem. Isso, porém, não é possível sem intervir na liberdade daqueles que prejudicam ou ameaçam a segurança pública.” (ALEXY, 2015, p. 60).

Não se pode dizer que o toque de recolher afeta todos os direitos e liberdades fundamentais na mesma intensidade. A autoridade pública que a decreta deve estipular o horário, a duração, o âmbito, as exceções desta restrição objetivando conter a velocidade de disseminação da covid-19. As medidas administrativas de aplicação da lei sanitária devem ser proporcionais à gravidade do perigo epidêmico a ser evitado. Portanto, a adoção de medidas mais severas do que o necessário para prevenir o risco não devem ser aplicadas.

O decreto de toque de recolher com a intenção de prevenir doenças epidêmicas aplicados por um período indefinido e ininterruptamente ferem a essência das liberdades públicas. Nesse sentido, Chaves Júnior e Pádua (2021, p. 698-699) se posicionam sobre a liberdade de locomoção em tempos de pandemia:

[...] é adequada a restrição à liberdade sem base na Constituição Federal? Após checagem da validade da intervenção e da restrição desse direito fundamental, observaram-se reprovadas as medidas de lockdown e restrição de vias terrestres, pois desproporcionais. A rigidez constitucional e o constitucionalismo contemporâneo determinam, impõem e obrigam o afastamento do mantra sobre a “inexistência de direitos absolutos”, e este texto usa a proporcionalidade justamente para proteger, e não para flexibilizar direitos.

No Brasil, as exceções a livre locomoção por doença epidêmica não estão claras e previsíveis no ordenamento jurídico como a que se encontra disposta no artigo 5º, item 1, alínea ‘e’ da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (2021):

ARTIGO 5º Direito à liberdade e à segurança 1. Toda a pessoa tem direito à liberdade e segurança. Ninguém pode ser privado da sua liberdade, salvo nos

casos seguintes e de acordo com o procedimento legal: [...] e) Se se tratar da detenção legal de uma pessoa susceptível de propagar uma doença contagiosa, de um alienado mental, de um alcoólico, de um toxicómano ou de um vagabundo;”

Esta norma expressa literalmente o direito à liberdade e a saúde de todos podendo a liberdade ser restringida por lei para não propagar ou prevenir doenças infecciosas. Cavalcante Filho e Barza (2020, p. 200) aponta respostas à disseminação da covid-19 frente ao controle estatal da mobilidade humana no Mercosul e na União Europeia:

No caso europeu, apesar das amarras do direito comunitário, os Estados-membros têm atuação tolerada pelas instâncias supranacionais, com desafio de preservar liberdades comunitárias. No MERCOSUL, a ordem regional autoriza maior intervenção dos Estados, com desafio de prosseguir em uma efetiva livre circulação.

A lei de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional não previu o toque de recolher para combater perigo epidêmico de covid-19. Por esta razão, a constitucionalidade dos decretos estaduais anticoronavírus foram objeto de duas ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas pelo presidente da República, Jair Messias Bolsonaro ao STF.

A ADI 6764 MC/DF (BRASIL, 2021a) pedia a suspensão dos decretos dos governadores da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal e a ADI 6855 MC/RN (BRASIL, 2021b) dos decretos dos governadores do Rio Grande do Norte, do Pernambuco e do Paraná no tocante ao fechamento de atividades ditas não-essenciais, o toque de recolher noturno e restrição de venda de bebidas alcoólicas como medidas adicionais na luta da pandemia da covid-19. Ao restringir a circulação e deter pessoas não envolvidas em atividade criminosa depende de lei aprovado pelo Congresso culminou mitigada pelo STF com base nos princípios da prevenção e da precaução decorrente de jurisprudências reiteradas sobre o assunto afastando, assim, os pedidos do chefe de Executivo quanto a inconstitucionalidade dos decretos estaduais por violação dos princípios da legalidade e da proporcionalidade.

O modelo de controle de constitucionalidade pode ser examinado incidentalmente pelo juízo estadual com recurso ao STF entre as partes ou examinada diretamente pelo STF quando interposta pelo rol taxativo de pessoas disposta na Constituição Federal, artigo 103, incisos I a IX (BRASIL, 1988). O juiz ao decidir aplica a lei aprovada pelo parlamento, contudo, a norma é incapaz de prever todas as situações cotidianas devido ao seu caráter coletivo, impessoal e abstrato.

A ADI n. 6764 requer a interpretação conforme a Constituição de dispositivos da Lei de Liberdade Econômica (BRASIL, 2019) e da Lei de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (BRASIL, 2020b). Diante disso indaga-se: qual a validade de um decreto de toque de recolher de conteúdo autônomo e normativo – que fere a regra constitucional de elaboração de normas – fundamentado na finalidade legítima de controle sanitário? A resposta encontra-se na essencialidade dos direitos e liberdades fundamentais.

Do ponto de vista finalístico, o decreto é socialmente benéfico no seu teor e descontinua-lo

pode resultar em danos irreparáveis à saúde coletiva. Sobre o repertório da covid-19, as decisões do STF têm atuado no limite, quiçá, fogem de sua jurisprudência habitual de ouvir, de provocar e de acatar pedidos da Procuradoria Geral da República, instituição que defende dos interesses individuais indisponíveis, difusos, coletivos e sociais, nos termos dos artigos 127 e 129, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Foi o caso relatado pelo jornal Folha de São Paulo que ouviu experts ao tema quanto as decisões heterodoxas do STF de se opor ao posicionamento político do chefe do Executivo com a formação de um tipo de “jurisprudência de exceção”:

Especialistas reconhecem a necessidade de o Supremo adotar medidas duras contra o bolsonarismo, mas dizem que tergiversar com o devido processo legal, independentemente da finalidade que se busque, pode levar à criação de precedentes perigosos que, no futuro, venham a ser usados de maneira arbitrária pelo Judiciário em geral. Além das decisões judiciais, a corte também iniciou um movimento fora dos autos para barrar bandeiras do presidente (TEIXEIRA, 2021).

A pandemia da covid-19 não isenta os governantes de sua obrigação de equilibrar cuidadosamente os interesses em jogo e de usar os poderes da/de polícia para cumprir suas obrigações relacionadas aos direitos humanos. Nos casos em que a manutenção da ordem e o uso da força tenham dado origem a violações dos direitos humanos, o poder público deve iniciar prontamente investigações completas, eficazes e independentes e garantir que todos os responsáveis prestem contas de suas ações em julgamentos justos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Doenças pandêmicas ameaçam a saúde global devendo o Estado tomar ações preventivas e corretivas para eliminar o perigo que mudam o estilo de vida individual e interferem nos direitos e liberdades fundamentais. Em prol da proteção da saúde pública, os governadores e prefeitos brasileiros editaram decretos de toques de recolher como medida sanitária preventiva/reactiva para limitar a propagação do novo coronavírus.

O toque de recolher na pandemia da covid-19 cerceia o direito de ir, vir e ficar com o objetivo de salvaguardar o direito à vida. Governadores e prefeitos têm se respaldado no julgamento do STF sobre a responsabilização civil e administrativa dos agentes públicos no período pandêmico. O STF decidiu que, em matéria de direito à vida, à saúde e ao meio ambiente, devem observar os princípios constitucionais da precaução e da prevenção sob pena de responderem por eventuais violações a direitos.

Mesmo que admita o retardamento da circulação do vírus, a aceitabilidade social dos confinamentos mais ou menos rigorosos pode ser corroída – sobretudo no toque de recolher e na restrição de festas privadas. Qualquer que seja a edição de um decreto de toque de recolher para fins legítimo do governo de retardar a circulação do vírus deve necessariamente decorrer de lei em

sentido estrito.

Os efeitos da pandemia continuarão por muito tempo na sociedade, portanto, é imprescindível editar os regramentos que facilitem a gestão desse processo. Neste ínterim uma boa política de informação e sensibilização quanto a gravidade da doença no sentido das pessoas não se aglomerarem associado a uma fiscalização autuante já permitem prevenir calamidades de saúde pública.

A pandemia colocou à prova o modelo federativo de cooperação diante da crise sanitária que colocou os governadores e prefeitos como os protagonistas da política pública de saúde. Necessário fortalecer o federalismo cooperativo, uma vez que uma decisão isolada de um ente federado não tem a capacidade de lidar por conta própria com a crise sanitária.

A crise de saúde global causada pela pandemia apresenta desafios extraordinários que exigem medidas igualmente extraordinárias. Pensado para evitar aglomerações, o toque de recolher deve ser apropriado (atingir o objetivo de conter o vírus), ser necessário (não existe outra maneira que atinja os objetivos) e ser proporcional (a restrição da liberdade apreciada com os resultados obtidos no enfrentamento do vírus).

Futuras pesquisas devem ocorrer pelo diálogo epistêmico entre desenvolver o estudo de “teste de proporcionalidade” de Robert Alexy (2015) e o marco do “federalismo cooperativo”. A pesquisa de outros trabalhos nessa área pode contribuir para o aprofundamento dos estudos sobre o toque de recolher como medida para combater o aumento de casos da covid-19.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Tradução de Luís Afonso Heck. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

AMNESTY INTERNATIONAL. **COVID-19 Crackdowns: police abuse and the global pandemic**. London: Amnesty International, 2020. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/act30/3443/2020/en/> Acesso em: 23 mar. 2021.

ARANHA, Marina. Justiça determina soltura de comerciante preso em Ribeirão Preto. **Revide**, Ribeirão Preto, 17 mar 2021. Disponível em: <https://www.revide.com.br/noticias/coronavirus/justica-determina-soltura-de-comerciante-presos-em-ribeirao-preto/>. Acesso em: 18 mar. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos e atos relacionados com a pandemia de Covid-19. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v279.2020.82015>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, out. 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: 2 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020**. Altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro

de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, ago. 2020a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114035.htm). Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, fev. 2020b. 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: 2 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, set. 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 19 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, dez. 1940. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n. 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, mar. 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 395, de 2009**. Aprova o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembléia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, jul. 2009. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-395-9-julho-2009-589324-publicacaooriginal-114307-pl.html>. Acesso em: 8 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6764. Número Único: 0050244-09-2021.1.00.0000. Origem: DF – Distrito Federal. Relator: ainda não distribuído por sorteio. Assunto: Direito Administrativo e outras matérias de direito público. Controle de Constitucionalidade. Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão/ COVID-19. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário da Justiça Eletrônico**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 18 mar 2021a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6136024> Acesso em: 19 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6855. Número Único: 2.200-2/2001. Origem: RN – Rio Grande do Norte. Relator: Ministro Roberto Barroso. Assunto: Direito Administrativo e outras matérias de direito público. Controle de Constitucionalidade. Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão/ COVID-19. **Diário da Justiça Eletrônico**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 28 jun 2021b. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/Barroso-Governadores-Bolsonaro-23-jun-2021.pdf> Acesso em: 15 jul. 2021.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Saúde – Crise – Coronavírus – Medida Provisória – Providências – Legitimação Concorrente. Surgem atendidos os requisitos de urgência e necessidade, no que medida provisória dispõe sobre providências no campo da saúde pública nacional, sem prejuízo da legitimação concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341-DF. Partido Democrático Trabalhista e Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário da Justiça Eletrônico**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 24 mar 2020d. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf> Acesso em: 2 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar nas Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428, 6431. Número Único: 0050244-09-2021.1.00.0000. Origem: DF – Distrito Federal. Assunto: Direito Administrativo e outras matérias de direito público. Controle de Constitucionalidade. Questões de alta complexidade, grande impacto e repercussão/ COVID-19. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **Diário da Justiça Eletrônico**, Poder Judiciário, Brasília, DF, 24 mar 2020e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443888&ori=1>. Acesso em: 22 mar. 2021

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública COE-nCoV. **Boletim Epidemiológico 01**. Infecção Humana pelo Novo Coronavírus (2019-nCoV). Jan. 2020f. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/boletins-epidemiologicos/boletim-epidemiologico-covid-19-no-01.pdf> Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASÍLIA. Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF. **Decreto n. 41.874, de 8 de março de 2021**. Institui toque de recolher das 22h às 05h, em todo Distrito Federal, no período agudo da pandemia de COVID-19. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, ano L, edição extra n. 20-A, 8 mar. 2021. Disponível em: [http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32db98d486df4cada6096c70d4909774/exec\\_dec\\_41874\\_2021.html](http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/32db98d486df4cada6096c70d4909774/exec_dec_41874_2021.html). Acesso em: 9 mar. 2021.

CAVALCANTE FILHO, João Mauricio Malta; BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Os limites normativos da mobilidade humana em processos de integração regional: os efeitos da pandemia de COVID-19 e as restrições à circulação de pessoas na União Europeia e no Mercosul. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 2, p. 177-205, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v65i2.74155>

CHAVES JÚNIOR, Airto; PÁDUA, Thiago Aguiar de. Liberdade (<=s=>) em discricionariedade?! Restrições ao direito de liberdade no contexto pandêmico. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 25, n. 3, 2020. DOI: <https://doi.org/10.14210/nej.v25n3.p674-703>

CONVENÇÃO EUROPEIA DOS DIREITOS DO HOMEM. **Council of Europe**, Secretaria do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, agosto 2021. Disponível em: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_por.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf)

CORRADETTI, Claudio; POLLICINO, Oreste. The “War” Against Covid-19: State of Exception, State of Siege, or (Constitutional) Emergency Powers?: The Italian Case in Comparative Perspective. **German Law Journal**, v. 22, n. 6, p. 1060-1071, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1017/glj.2021.48>

DELGADO, Joedson de Souza; KÖLLING, Gabrielle Jacobi. Saúde pública e direitos humanos em tempos de covid-19. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, Tiradentes, v. 9, n. 3, p. 202-214, 2022. DOI: <https://doi.org/10.17564/2316-3801.2022v9n3p202-214>

DRECHSEL, Denise. MP salienta ilegalidade de eventuais ações policiais repressivas na pandemia. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 26 fev. 2021. Vida e Cidadania. Disponível em: <https://cutt.ly/bxYWmx3> Acesso em: 24 mar. 2021.

GONÇALVES, Rubén Miranda Gonçalves; MACEDO NETO, Naor Ribeiro de; RIBEIRO, Sarah Gonçalves. A supremacia do interesse público no combate a COVID-19 e as controvérsias na aplicação da teoria do garantismo penal de Ferrajoli. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 2579-2599, 2020. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2020.57120>

HENAO-KAFFURE, Liliana. El concepto de pandemia: debate e implicaciones a propósito de la pandemia de influenza de 2009. **Revista Gerencia y Políticas de Salud**, Bogotá, v. 9, n. 19, p. 53-68, 2010. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/545/54519045005.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2021.

IGOR, Renato. Ministério Público diz que Toque de Recolher para enfrentar coronavírus é inconstitucional. **NSC Total**, Florianópolis, 24 mar. 2020. Saúde. Disponível em: <https://www.nsctotal.com.br/colunistas/renato-igor/ministerio-publico-diz-que-toque-de-recolher-para-enfrentar-coronavirus-e> Acesso em: 18 mar. 2021.

MATTOS, Diogo Castor de; SANTIN, Valter Foletto; CACHICHI, Rogério Cangussu Dantas. Limitação da liberdade pelo estado para controle da pandemia covid-19. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCESSO COLETIVO E CIDADANIA, 8., 2020, Ribeirão Preto. **Anais [...]**. Ribeirão Preto: Unaerp, 2020. p. 91-215. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/cbpc/article/view/2259/1600> Acesso em: 21 jun. 2021.

NIU, Yan; XU, Fujie. Deciphering the power of isolation in controlling COVID-19 outbreaks. **Lancet Glob Health**, UK, v. 8, n. 4, p. e452-e453, 2020. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30085-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30085-1). Acesso em: 2 mar. 2021.

OPAS - ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (Brasil). **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**. Brasília, DF: OPAS, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3uGu6OU> Acesso em: 2 mar. 2021.

PASSOS, João Décio. **A pandemia do coronavírus: onde estamos? para onde vamos?** Paulinas, 2020.

PEDUZZI, Pedro. Aeronaves da FAB decolam com destino à China para buscar brasileiros. **Agência Brasil**, Brasília, 5 mar 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/elMqmKl>. Acesso em: 2 mar. 2021.

PURULL, Gonzalo Carrasco. Apagando ciudades: toque de queda, emergencia sanitaria y las tácticas de los nuevos autoritarismos. **Astrágalo: Cultura de la Arquitectura y la Ciudad**, Sevilla, n. 28, v. 1, p. 171-194, 2021. DOI: <https://dx.doi.org/10.12795/astragalo.2021.i28.08>

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo numa visão tridimensional do Direito**.

Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

RODRIGUES, Juliana Nunes; AZEVEDO, Daniel Abreu de. Pandemia do Coronavírus e (des) coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, [s. l.], v. 18, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.12282>

SANTOS, Fernanda Marinela Sousa. Conflitos de competência na execução das políticas públicas de saúde em tempos de COVID-19. **Revista de Direito Sanitário da Comissão da Saúde**, Brasília, n. 1, p. 147-160, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2TTN18x>. Acesso em: 22 mar. 2021.

SJÖDIN, Henrik; WILDER-SMITH, Annelies; OSMAN, Sarah; FAROOQ, Zia; ROCKLÖV, Joacim. Only strict quarantine measures can curb the coronavirus disease (COVID-19) outbreak in Italy, 2020. **EuroSurveillance**, Swedwn, v. 25, n. 13, 2020. DOI: <https://doi.org/10.2807/1560-7917.ES.2020.25.13.2000280>

TEIXEIRA, Matheus. Supremo atropela PGR e adota medidas controversas para enfrentar bolsonarismo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 jul. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/supremo-atropela-pgr-e-adota-medidas-controversas-para-enfrentar-bolsonarismo.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2021.

VIEIRA JÚNIOR, Nilzir Soares; CARDOSO, Henrique Ribeiro. Toque de recolher e a questão das restrições a direitos fundamentais em tempos de pandemia. **Prim@Facie**, João Pessoa, v. 20, n. 43, p. 250-283, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1678-2593.2021v20n43.54193>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Dengue**: guidelines for diagnosis, treatment, prevention and control. Geneva: World Health Organization; 2009.

**Como citar:** DELGADO, Joedson de Souza; BASSO, Ana Paula. Toque de recolher para conter a pandemia da covid-19: uma análise jurídica dos decretos. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 18, n. 1, p. 108-126, mai. 2023. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v18n1p. 108. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 12/08/2021

Aceito em: 05/10/2022