



ANAJURE – Associação Nacional de Juristas

Evangélicos

www.anajure.org.br

“Em Defesa das Liberdades Cívicas Fundamentais”

**NOTA PÚBLICA – URGENTE
DEFESA DAS LIBERDADES CÍVICAS FUNDAMENTAIS NO
CONTEXTO DO COMBATE AO CORONAVÍRUS**

○ **Conselho Diretivo Nacional da Associação Nacional de Juristas Evangélicos – ANAJURE**, no uso das suas atribuições estatutárias e regimentais, emite à sociedade brasileira a presente Nota Pública, sobre a proteção das liberdades cívicas fundamentais no contexto de combate ao coronavírus no Brasil.

I – DA SÍNTESE FÁTICA

○ mundo inteiro enfrenta os desafios gerados pela pandemia do coronavírus. Os números crescentes de pessoas infectadas e de mortes têm produzido um senso de urgência que impulsiona os governos a buscar medidas que possam aplacar a crise. Em que pese a gravidade indiscutível da pandemia, a ânsia por colocar ações em prática não pode atropelar institutos jurídicos que alicerçam e norteiam a nossa sociedade, como as liberdades cívicas fundamentais.

Desse modo, importa que todas as medidas, sejam elas tomadas por Decretos ou por outras vias, sujeitem-se aos ditames constitucionais estabelecidos em nosso ordenamento jurídico, assim como aos documentos internacionais de direitos humanos, dos quais somos signatários.

Na última terça-feira (17), divulgamos Nota Pública com algumas diretrizes referentes ao combate ao COVID-19 e a proteção da liberdade religiosa¹. Depois disso, uma série de Decretos foi publicada por diferentes estados e municípios brasileiros, estabelecendo restrições às liberdades cívicas fundamentais, o que gerou dúvidas e questionamentos a respeito da legitimidade e validade das medidas impostas. No âmbito

¹ <https://anajure.org.br/nota-publica-combate-ao-coronavirus-e-a-protecao-da-liberdade-religiosa/>

federal, foram divulgados, recentemente, a Medida Provisória n. 926/2020 e o Decreto n. 10.282, também tratando das orientações para o combate da pandemia.

Nesse sentido, considerando que a defesa das liberdades civis fundamentais faz parte da missão institucional da ANAJURE, discorreremos nos tópicos a seguir a respeito de precauções e critérios que devem ser observados, no presente contexto, em nome da preservação de tais liberdades.

II. DO DIREITO

II.1 – Do poder regulamentar

A Administração Pública é dotada de determinados poderes que materializam a sua atuação. Dentre eles, há o Poder Regulamentar, também conhecido como Poder Normativo. A respeito disso, a doutrina pátria explica:

Segundo a lição de Miguel Reale (1980:12-14), podem-se dividir os atos normativos em **originários** e **derivados**. 'Originários se dizem os emanados de um órgão estatal em virtude de competência própria, outorgada imediata e diretamente pela Constituição, para edição de regras instituidoras de direito novo'; compreende os atos emanados do Legislativo. Já os atos normativos **derivados** têm por objetivo a 'explicitação ou especificação de um conteúdo normativo preexistente, visando à sua execução no plano da *praxis*'; o ato normativo derivado, por excelência é o regulamento².

Di Pietro segue explicando as características do regulamento, e esclarece que a distinção entre um ato legislativo e um regulamento não consiste na natureza normativa, mas na originariedade, uma vez que o primeiro institui situações jurídicas novas, enquanto o último explicita ou complementa a lei³. O Regulamento, expedido por meio de Decreto do chefe do Poder Executivo, orienta a fiel execução da lei, mas não extrapola seus limites, como regra.

Observe-se que a doutrina brasileira tem apresentado, como exceção ao exposto acima, a figura do regulamento autônomo. Essa espécie de regulamento é apta a inovar na ordem jurídica, disciplinando matérias não previstas em lei. Distingue-se do regulamento executivo, já caracterizado, cuja missão é conferir fiel execução à lei. Trata-

² PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 91.

³ Ibid.

se, no entanto, de instituto jurídico excepcional. No ordenamento brasileiro, há apenas um contexto no qual se admite o regulamento autônomo, qual seja, o previsto no art. 84, VI, da CF/88⁴, e que não guarda relação com as medidas tomadas no contexto de combate da pandemia. Em todos os demais casos, o Decreto deve, necessariamente, ter caráter complementar.

O exercício do poder regulamentar fica a cargo do Poder Executivo, sendo efetuado pelo Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios. Neste ponto, destaque-se que o responsável por cada ente federativo se limita à sua esfera de competência, de modo que o Presidente da República está habilitado para regulamentar lei do âmbito da União; o Governador do Estado, lei estadual; e o Prefeito, lei municipal⁵.

Em suma, **os Decretos Executivos, que têm sido publicados em grande número nos últimos dias, não podem inovar no plano jurídico-normativo**, mas devem ser fundamentados numa lei em sentido estrito, previamente aprovada pelo respectivo órgão legislativo.

II.II – Da restrição aos direitos fundamentais

Os direitos fundamentais, a despeito de sua proeminência, são passíveis de algumas limitações, visto que caracterizados como relativos⁶. Tais restrições, no entanto, não são desprovidas de balizas, em nome, dentre outros princípios, da legalidade e da segurança jurídica. Desse modo, nem todo instrumento é apto para instituir restrições aos direitos fundamentais. Partindo desse entendimento, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos/1966, sempre ressalta que **eventuais limitações ao gozo desses direitos devem estar reguladas em lei**. Vejamos alguns exemplos:

LIBERDADE E SEGURANÇA PESSOAL

Artigo 9. I. Toda pessoa tem direito à liberdade e à segurança pessoais. Ninguém poderá ser preso ou encarcerado arbitrariamente. Ninguém

⁴ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

⁵ CARVALHO, Marcelo de. **O decreto regulamentar como atividade legislativa do Poder Executivo**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/358_arquivo.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

⁶ MS 23.452, rel. min. Celso de Mello, j. 16-9-1999, P, DJ de 12-5-2000.

poderá ser privado de liberdade, **salvo pelos motivos previstos em lei** e em conformidade com os procedimentos nela estabelecidos.

LIBERDADE DE IR E VIR

Art. 12.

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

(...)

3. Os direitos acima mencionados não devem se sujeitar a nenhuma restrição, **exceto aquelas previstas em lei**, que sejam necessárias à proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde e da moral pública, bem como dos direitos e liberdades das demais pessoas, e que sejam compatíveis com os demais direitos reconhecidos neste Pacto.

LIBERDADE DE PENSAMENTO, DE CONSCIÊNCIA E DE RELIGIÃO

Art. 18. (...)

3. A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas a **limitações previstas em lei** e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas.

Sob a mesma lógica, a Constituição Federal de 1988 determina que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88). Nesse sentido, a doutrina brasileira explica que:

Os direitos individuais enquanto direitos de hierarquia constitucional somente podem ser limitados por expressa disposição constitucional (*restrição imediata*) ou mediante lei ordinária promulgada com fundamento imediato na própria Constituição (*restrição mediata*)⁷.

Extraímos, portanto, que qualquer medida limitadora de direitos fundamentais deve cumprir o requisito da legalidade – que pressupõe, enfatizamos, processo legislativo - seja a partir do próprio texto constitucional, seja pela legislação ordinária, nos termos definidos pela própria Carta Magna. Exige-se, portanto, que haja reserva de lei, nos casos de restrições aos direitos fundamentais. Quando o legislador impõe tal reserva, veda-se aos membros dos demais Poderes a atuação tendente a usurpar a competência que é conferida em exclusividade, neste caso, aos parlamentares. É assim, inclusive, que o STF já se pronunciou, conforme vemos abaixo:

- O **tema** concernente à disciplina jurídica da remuneração funcional **submete-se** ao postulado constitucional da reserva absoluta de lei, **vedando-se**, em consequência, a intervenção de **outros** atos estatais

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

revestidos **de menor** positividade jurídica, **emanados** de fontes normativas que se revelem **estranhas**, quanto à sua origem institucional, ao âmbito de atuação do Poder Legislativo, **notadamente** quando se tratar de imposições restritivas ou de fixação de limitações quantitativas ao estipêndio devido aos agentes públicos em geral.

- O **princípio constitucional** da reserva de lei formal **traduz limitação** ao exercício das atividades administrativas e jurisdicionais do Estado. A **reserva de lei** – analisada sob tal perspectiva – **constitui** postulado **revestido** de função excludente, de caráter negativo, **pois veda**, nas matérias a ela sujeitas, **quaisquer** intervenções normativas, **a título primário**, de órgãos estatais não-legislativos. Essa cláusula constitucional, por sua vez, projeta-se em uma **dimensão positiva**, eis que a sua incidência **reforça** o princípio, que, **fundado** na autoridade da Constituição, **impõe**, à administração e à jurisdição, a **necessária** submissão aos comandos estatais emanados, **exclusivamente**, do legislador.

Não cabe, ao Poder Executivo, **em tema** regido pelo postulado da reserva de lei, atuar **na anômala** (e inconstitucional) condição de legislador, para, **em assim agindo**, proceder à imposição **de seus próprios** critérios, **afastando**, desse modo, os fatores que, no âmbito de nosso sistema constitucional, **só podem** ser legitimamente definidos **pelo Parlamento**.

É que, **se** tal fosse possível, o Poder Executivo **passaria** a desempenhar atribuição que lhe é **institucionalmente** estranha (**a de legislador**), **usurpando**, desse modo, **no contexto** de um sistema de poderes **essencialmente** limitados, **competência que não lhe pertence**, com **evidente** transgressão ao princípio constitucional da separação dos poderes⁸.

Sujeitar restrições aos direitos fundamentais ao crivo legal, além de evitar ingerências, confere legitimidade ao delineamento de eventuais balizas, na medida que o Poder Legislativo tem como fim representar os interesses do povo brasileiro. Entendimento diverso carece de contornos democráticos e submete a população a contexto de insegurança jurídica e de possíveis abusos.

II.III – Das restrições aos direitos fundamentais decorrentes da pandemia do coronavírus

Através dos dois tópicos anteriores, estabelecemos alguns parâmetros importantes: (I) **O exercício do poder regulamentar**, por parte do Executivo, **deve ser realizado com base em legislação já existente**, possuindo caráter complementar

⁸ STF – ADI-MC: 2075 RJ, Relator: Celso de Mello, Data de Julgamento: 07/02/2001, Tribunal Pleno. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347415>>. Acesso em: 21 mar. 2020.

– sem inovar na ordem jurídica; (2) **A restrição de direitos fundamentais depende de lei**, em nome da legalidade e da segurança jurídica.

A importância de tais conclusões para o contexto corrente está relacionada à multiplicação de **decretos executivos**, de estados e municípios, que objetivam estabelecer medidas de combate à pandemia do coronavírus. Dentre as ações propostas, destacamos algumas:

Medida determinada	Direito atingido	Exemplos de decretos com tais previsões
Suspensão de eventos que gerem aglomeração de pessoas;	Direito de reunião (art. 5º, XVI, CF/88)	Art. 3º, I, do Decreto n. 33.510/2020, do Estado do Ceará; Art. 8º, inciso II, do Decreto n. 28.587-E/2020, do Estado de Roraima; Art. 2º, inciso I, do Decreto n. 40.539/2020, do Distrito Federal; Art. 3º, do Decreto 515/2020, do Estado de Santa Catarina; Art. 4º, inciso I, do Decreto n. 46.970/2020, do Estado do Rio de Janeiro;
Suspensão das visitas em unidades prisionais;	Direito à assistência familiar (art. 5º, LXIII, CF/88) e à assistência religiosa (art. 5º, VII, CF/88).	Art. 3º, inciso V, do Decreto n. 33.510/2020, do Estado do Ceará; Art. 8º, inciso V, do Decreto n. 28.587-E/2020, do Estado de Roraima; Art. 4º, inciso III, do Decreto n. 46.970/2020, do Estado do Rio de Janeiro;
Suspensão de cerimônias religiosas	Direito à liberdade religiosa (art. 5º, VI, CF/88)	Art. 1º, inciso II, do Decreto n. 33.519/2020, do Estado do Ceará; Art. 8º, inciso II, do Decreto n. 28.587-E/2020, do Estado de Roraima; Art. 2º, inciso X, do Decreto n. 40.539/2020, do Distrito Federal; Art. 3º, do Decreto 515/2020, do Estado de Santa Catarina; Art. 4º, inciso I, do Decreto n. 46.970/2020, do Estado do Rio de Janeiro;
Imposição de restrições ao deslocamento	Direito de ir e vir (art. 5º, XV, CF/88).	Art. 3º, §1º, do Decreto n. 33.519/2020, do Estado do Ceará; Decreto n. 46.983/2020 e os incisos VII, IX, X, XI e XII do art. 4º, do Decreto n. 46.980/2020, ambos do Estado do Rio de Janeiro.

Conforme já exposto, a edição de decretos depende da existência de lei anterior. Assim, as medidas tomadas pelos Chefes do Executivo no contexto da proliferação do coronavírus devem estar amparadas pelas balizas legais estabelecidas por legislação do respectivo ente federativo ou da União. O Decreto, por si só, não deve inovar na ordem jurídica, muito menos lhe compete restringir direitos fundamentais. **Eventuais limitações devem ser resultantes da atuação do Poder Legislativo.** Por isso, há a necessidade premente de que os parlamentares brasileiros estejam atentos à luta contra o COVID-19, agindo com prontidão para produzir os documentos

legislativos necessários à viabilização da atuação conjunta dos Três Poderes, sem margens à potencial arbitrariedade por um deles.

Nesse sentido, o Juízo da 14ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo apreciou Ação Civil Pública oferecida pelo Ministério Público do Estado de SP (MPE/SP) por meio da qual se buscava a suspensão de cultos religiosos e a aplicação de sanções em caso de descumprimento⁹.

Na decisão, o magistrado determinou o aditamento dos decretos publicados em âmbito estadual e municipal para que neles constem referências às leis estaduais e municipais que fundamentam a possibilidade de aplicação de sanções administrativas previstas nos Códigos Sanitários¹⁰ dos respectivos entes. Isso porque, dentre as limitações de alcance de decretos executivos, está a impossibilidade de instituir sanções sem prévio fundamento legal.

Além disso, o juiz responsável pelo caso determinou que a suspensão de atividades seja efetivada através da atuação do Poder Executivo, fiscalizando e aplicando sanções previstas em lei. Frise-se, portanto, que não houve ordem judicial fixando o fechamento de igrejas, visto que um magistrado não pode expedir ordem desse teor sem fundamento constitucional ou legal. Do mesmo modo, não caberia ao Judiciário executar a medida em questão, sob pena de configurar ofensa à separação dos Poderes. A ordem, portanto, foi estabelecida no sentido de que (1) o decreto se harmonize com o texto legislativo, de forma a conter fundamento legal válido; e (2) feitas as adequações normativas, a aplicação de eventuais suspensões seja realizada pelo Executivo.

Uma última observação a se fazer, sobre as restrições que têm sido determinadas, diz respeito a regras recentes publicadas pelo Governo Federal. Foram publicados ontem (20), o Decreto n. 10.282/2020, que regulamenta a Lei n. 13.979/2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais, e a Medida Provisória n. 926/2020, que altera a Lei 13.979/2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos no contexto do coronavírus. Diante da proliferação de decretos estaduais e municipais, os documentos elaborados pelo Governo Federal

⁹ Processo n. 1015344-44.2020.8.26.0053.

¹⁰ Lei n. 10.083/98, Código Sanitário do Estado de SP; Lei n. 13. 725/04, Código Sanitário do Município de SP.

ajudam a uniformizar as orientações referentes aos serviços essenciais e às restrições de deslocamento por rodovias, portos e aeroportos¹¹.

Diante das considerações feitas acima, concluímos pela **necessidade de que, em tempos de caos social, haja a preservação de princípios e institutos jurídicos caros ao Estado Democrático de Direito, sob pena de haver graves ofensas à legalidade, à segurança jurídica, à separação dos Poderes e, por consequência, às liberdades civis fundamentais.**

III – CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSTURA DAS IGREJAS BRASILEIRAS DIANTE DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS

O agravamento da pandemia, além de recomendações do Poder Público, trouxe, como consequência, a tomada de algumas medidas por parte das organizações religiosas brasileiras. Assim, as principais denominações do nosso país orientaram seus membros a evitarem aglomerações, adotando alternativas como transmissões virtuais dos cultos e o estímulo à realização do culto doméstico. **Muitos pastores e líderes procederam de tal forma antes mesmo de haver orientações do Poder Público nesse sentido, revelando prudência e solidariedade cristã.**

A resistência por parte de alguns grupos religiosos, ainda que em pequeno número, demonstra desconexão com a gravidade do contexto enfrentado pelo país e falta de compaixão por seus fiéis, vez que os coloca em perigo e eleva o potencial de proliferação da doença, inclusive, no meio de grupos de risco, como os idosos.

Também cabe salientar que a exposição feita acerca de irregularidades perante o texto constitucional e demais documentos legislativos não justifica a adoção de postura de insubmissão ante as recomendações expedidas pelo Poder Público. Visto que as orientações proferidas visam à preservação de um bem maior, o direito à vida (art. 5º, *caput*, CF/88) e a preservação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88), é necessário obedecê-las e estimular a sujeição dos demais.

¹¹ Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 3º. (...) VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País; e

b) locomoção interestadual e intermunicipal;

Deste modo, **renovamos as recomendações propostas pela ANAJURE em outra Nota sobre a pandemia¹², para que as igrejas brasileiras busquem meios alternativos para a realização de suas atividades religiosas, evitando aglomerações.** Nessa linha, o pronunciamento comedido e cauteloso de pastores e líderes é essencial para a conscientização dos fiéis, sendo de extrema relevância que as autoridades eclesásticas se deixem guiar pela prudência, sensatez, sabedoria e solidariedade.

IV - CONCLUSÃO

Pelo exposto, a **ANAJURE**:

- (I) **Ressalta** as limitações do poder regulamentar exercido pelos Chefes dos Executivos Estaduais e Municipais, **os quais não podem inovar na ordem jurídica, em regra, fora dos limites constitucionais e legais;**
- (II) **Destaca** a inviabilidade de se restringir direitos fundamentais sem fundamento constitucional ou legal;
- (III) **Salienta** a necessidade de regulamentação, por parte do Legislativo, das medidas de combate ao COVID-19 que possam implicar restrições aos direitos fundamentais;
- (IV) **Expõe** a necessidade de se preservar a legalidade, a segurança jurídica, a separação dos Poderes e as liberdades civis fundamentais no contexto de pandemia;
- (V) **Reitera** a orientação às igrejas brasileiras sobre a necessidade de adoção de medidas alternativas para a realização dos cultos, evitando aglomerações e promovendo a contenção social.
- (VI) **Informa** que eventuais inconstitucionalidades, ilegalidades e abuso de poder por parte de autoridades poderão ser objeto de questionamentos judiciais futuros pelo corpo jurídico da ANAJURE, quando a ordem social estiver livre da presente ameaça.

Brasília, 21 de março de 2020.

¹² <https://anajure.org.br/nota-publica-combate-ao-coronavirus-e-a-protecao-da-liberdade-religiosa/>

Dr. Uziel Santana
Presidente da ANAJURE

Dr. Felipe Augusto Carvalho
Diretor Executivo da ANAJURE