

BRASIL X PORTUGAL: A PANDEMIA DA  
COVID-19 E OS IMPACTOS NA SEARA  
TRABALHISTA

Kassiana Renê Gomes

**Mestrado em Direito –  
Especialização em Ciências  
Jurídico-Políticas**

BRASIL X PORTUGAL: A PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS  
NA SEARA TRABALHISTA

Orientação: Prof. Doutora Sónia Carvalho

Julho de 2024



IMP.GE.84.1

**BRASIL X PORTUGAL: A PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS NA SEARA  
TRABALHISTA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao departamento de Direito para obtenção do título de Mestre em direito – especialização em Ciências Jurídico-Políticas - conferido pela Universidade Portucalense.  
Orientadora: Prof. Doutora Sónia Carvalho

**KASSIANA RENE GOMES**

**Porto, julho de 2024.**

Dedico este trabalho à minha amada e saudosa avó, Josina Né da Rocha.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por todas as bênçãos; à minha professora Sónia de Carvalho pela sua orientação, parceria, dedicação, paciência e profissionalismo. Todo o apoio e atenção dedicados a mim foram imprescindíveis para a conclusão deste trabalho.

Gratidão, também, a todos os professores que contribuíram com minha pesquisa e projeto como um todo.

Agradeço, ainda, à minha família, base do meu sucesso.

*Não temas, porque estou contigo; não te assombres, porque eu sou teu Deus; eu te fortaleço, e te ajudo, e te sustento com a destra da minha justiça.*

Isaías 41:10

# RESUMO

## BRASIL X PORTUGAL: A PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS NA SEARA TRABALHISTA

No presente trabalho buscou-se revelar, a partir de uma análise comparativa, as diferenças de atuação dos governos do Brasil e Portugal quanto aos impactos de suas medidas na seara trabalhista. Nesse contexto, a pandemia da Covid-19 levou ao fechamento de empresas e negócios, além da perda de inúmeros empregos. No entanto, mesmo aqueles que mantiveram seus postos de trabalho foram impactados, seja pelas mudanças no ambiente laboral, seja pelas legislações trabalhistas temporárias adotadas durante a pandemia. Contudo, tais medidas não podem suprimir direitos assegurados constitucionalmente. Dessa forma, comparativamente, fez-se uma análise sobre os principais reflexos e resultados das políticas trabalhistas implementadas para a economia do Brasil e Portugal, bem como, sob o argumento da excepcionalidade do cenário de pandemia, se houve desrespeito aos direitos trabalhistas no Brasil e em Portugal. Por derradeiro, foram utilizadas a metodologia bibliográfica e jurisprudencial, além do método hipotético-dedutivo.

**Palavras-chave:** Medidas sanitárias; Pandemia da Covid-19; Direito do Trabalho; Brasil e Portugal; Legislações trabalhistas temporárias.

# ABSTRACT

## BRAZIL VS PORTUGAL: THE COVID-19 PANDEMIC AND THE IMPACTS ON LABOR

This paper seeks to reveal, through a comparative analysis, the differences in the actions of the governments of Brazil and Portugal regarding the impacts of their measures in the labour area. In this context, the Covid-19 pandemic caused the closure of companies and businesses, as well as the loss of jobs, but the workers who kept their jobs were also impacted, as well as affected by temporary labor laws that were in force during the pandemic, but that cannot affect constitutionally guaranteed rights. This way, a comparative analysis was made about the main reflexes and results of the labor policies implemented for the economy of Brazil and Portugal, as well as, under the argument of the exceptionality of the pandemic scenario, if there was disrespect to the labor rights in Brazil and Portugal. Finally, the bibliographic and jurisprudential methodology was used, in addition to the hypothetical-deductive method.

**Keywords:** Sanitary measures; Covid-19 pandemic; employment law; Brazil and Portugal; Temporary labor legislation.

# ÍNDICE

LISTA DE SIGLAS.....	11
LISTA DE FIGURAS.....	13
<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2 OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA TRANSNACIONAL NO CONTEXTO DE PANDEMIA NO CENÁRIO GLOBAL.....</b>	<b>16</b>
2.1 Os desafios da globalização e multiculturalismo.....	17
2.2 Governança transnacional e o impacto da Covid-19.....	26
2.3 Globalização e regulação sanitária no Brasil e em Portugal.....	27
<b>3 O PANORAMA MUNDIAL DIANTE PANDEMIA DA COVID-19.....</b>	<b>30</b>
3.1 O avanço da Covid-19 em Portugal.....	30
3.2 O avanço da Covid-19 no Brasil.....	33
3.3 O princípio da precaução e o Direito.....	37
3.3.1 Ponderações importantes sobre a Covid-19.....	50
3.3.2 O princípio da precaução na saúde pública.....	53
3.3.3 O princípio da precaução positivado no texto constitucional.....	55
3.3.4 O princípio da precaução em Portugal.....	56
3.4 Brasil e Portugal: o cenário político e econômico da pandemia.....	61
3.4.1 O cenário político e econômico no Brasil.....	61
3.4.2 O cenário político e econômico em Portugal.....	65
<b>4 AS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS DA PANDEMIA DA COVID-19 SOBRE A ECONOMIA E O EMPREGO NO BRASIL E EM PORTUGAL.....</b>	<b>68</b>
4.1 A imposição de isolamento social.....	69
4.2 A suspensão das atividades não essenciais no Brasil.....	72
4.3 O princípio da supremacia do interesse público no Brasil e em Portugal.....	78
4.4 As medidas adotadas por Portugal.....	81
<b>5 A PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS NA SEARA TRABALHISTA, NO BRASIL E EM PORTUGAL.....</b>	<b>83</b>
5.1 O respeito à proteção da saúde do trabalhador a partir do argumento de excepcionalidade do cenário da pandemia.....	83
5.2 Principais medidas implementadas no Brasil.....	87
5.2.1 A Medida Provisória nº 927/2020 e os trabalhadores formais no Brasil.....	87
5.2.2 Medida Provisória 936/2020 convertida na Lei nº 14020/2020.....	91
5.3 Principais medidas implementadas em Portugal.....	93
5.3.1 Lay-off Simplificado.....	99
5.3.1.1 Proibição do despedimento.....	108
5.3.2 Teletrabalho.....	109
5.3.3 Reforço dos meios e poderes da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e a proibição do despedimento ilícito.....	126

<b>6</b>	<b>DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS REFLEXOS E RESULTADOS DAS POLÍTICAS TRABALHISTAS NO BRASIL E EM PORTUGAL DEVIDO À PANDEMIA DO COVID-19.....</b>	<b>132</b>
<b>6.1</b>	<b>As consequências das políticas trabalhistas de Portugal na pandemia da Covid-19.....</b>	<b>133</b>
<b>6.2</b>	<b>As consequências das políticas trabalhistas do Brasil na Pandemia da Covid-19.....</b>	<b>140</b>
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>150</b>
<b>8</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>154</b>

# LISTA DE SIGLAS

ACT - Autoridade para as Condições do Trabalho  
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
Art. – Artigo  
BCP – Banco Comercial Português  
BEPER - Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda  
BM – Banco Mundial  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CDC – Código do Consumidor  
CRP – Constituição da República Portuguesa  
CR/88 - Constituição da República Federativa do Brasil  
EC – Emenda Constitucional  
ESP II - Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional  
ESPIN - Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INE – Instituto Nacional de Estatística  
MEI – Microempreendedor Individual  
MMFDH - Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos  
MP – Medida Provisória  
MS – Ministério da Saúde  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMS – Organização Mundial de Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPAS - Organização Pan-Americana  
PBF – Programa Bolsa Família  
PCR - Reação em Cadeia da Polimerase.  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNI – Programa Nacional de Imunização  
POCT – PCR - Point-of-care testing pela reação em cadeia da polimerase  
RGPS - Regime Geral de Previdência Social  
RNA – Ácido Ribonucleico  
RSI - Regulamento Sanitário Internacional  
RT – PCR - Reação da Transcriptase reversa seguida pela reação em cadeia da polimerase

SP – São Paulo

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

UTI – Unidade de Tratamento Intensivo

## LISTA DE FIGURAS

<b>Gráfico 1</b> - Evolução diária dos casos de Covid-19 em Portugal, período maio a novembro de 2020 .....	31
<b>Gráfico 2</b> - Evolução das mortes por Covid-19 em Portugal, período maio a outubro de 2020 .....	32
<b>Gráfico 3</b> - Testes Covid-19 realizados em Portugal, período abril a outubro de 2020.....	32
<b>Gráfico 4</b> - Evolução diária dos casos de Covid-19 no Brasil, período maio a novembro de 2020 .....	34
<b>Gráfico 5</b> - Teste PCR de Covid-19 realizados pelo Brasil, período de março a outubro de 2020 .....	35
<b>Gráfico 6</b> - Teste PCR de Covid-19 distribuídos aos Estados do Brasil, período de março a outubro de 2020 .....	36
<b>Gráfico 7</b> - Impacto de curto prazo da pandemia nas empresas portuguesas .....	136
<b>Gráfico 8</b> - O Teletrabalho em Portugal na pandemia da Covid-19, período abril a julho de 2020.....	136
<b>Gráfico 9</b> - Impacto da MP 936/2020 na redução de salários dos trabalhadores brasileiros.....	145
<b>Gráfico 10</b> - Desemprego no Brasil, período de maio a setembro de 2020 .....	149
<b>Gráfico 11</b> - Taxa de desemprego no Brasil na pandemia da Covid-19, período de maio a setembro de 2020.....	149
<b>Tabela 1</b> - Testes PCR realizados x Testes PCR distribuídos aos Estados, período março a outubro de 2020 .....	36

# 1 INTRODUÇÃO

Importante destacar a natureza do trabalho de pesquisa realizado, visando evitar interpretações equivocadas do conteúdo, na medida em que não alcançará todas as respostas que o tema merece.

A pandemia da Covid-19 se alastrou pelo planeta em proporções antes inimagináveis, em que governos de várias nações viram-se forçados a tomar medidas emergenciais e paliativas a fim de deter o avanço do vírus. Porém, não houve tempo hábil para a elaboração de uma legislação mais precisa e eficaz, como no caso do Brasil e de Portugal.

O que se tem, em termos de produção legislativa sobre a temática, são atos normativos praticados pelo Poder Executivo e autoridades sanitárias para conter o avanço da doença, que ocorreu do dia para a noite, obrigando-os a tomar decisões no “calor” do debate.

Assim, é importante esclarecer que o maior desafio que se apresenta na elaboração do presente trabalho é a dinâmica do assunto que, a cada dia, altera-se em decorrência de novos acontecimentos, novas decisões tomadas como resultado de influências do comportamento de um vírus que contagiou todo o planeta em uma velocidade assustadoramente veloz.

A urgência da situação não permite análises mais profundas ou prognósticos com maior precisão em face da rapidez com que o panorama geral se altera todos os dias.

Feitas tais advertências, passa-se a apresentar a proposta do trabalho de pesquisa aqui empreendido. Logo no primeiro capítulo, chama-se atenção para a questão da governança transnacional, fenômeno em desenvolvimento há algumas décadas como reflexo da globalização. Tal abordagem é importante porque o impacto do Coronavírus é global e envolve inúmeras perspectivas.

No segundo tópico, a busca se concentra em destacar o papel da Organização Mundial de Saúde – OMS, bem como o posicionamento do Estado brasileiro e português e suas medidas implantadas imediatamente.

Elemento importante que merece destaque a todos os interessados é a observância ao princípio da precaução na saúde pública, tanto no cenário brasileiro, como no português ou internacional. Vale salientar que esse princípio não representa nenhuma novidade na seara sanitária, tendo sido suscitado em vários trabalhos ligados à pesquisa em saúde pública, ambiental e segurança alimentar.

O terceiro capítulo remete às principais consequências sociais e econômicas provocadas pela pandemia, abordando a imposição de isolamento social em face da

garantia de liberdade de locomoção. O princípio da supremacia do interesse público também foi tratado em tópico específico, assim como o princípio da precaução e o poder de polícia como fator impactante na atuação do Estado.

No quarto item, o foco está voltado para a análise da pandemia da Covid-19 no cenário trabalhista e as principais medidas implementadas, algumas bem-sucedidas outras nem tanto, no Brasil e em Portugal, países eleitos como objeto da presente pesquisa, a título meramente exemplificativo.

Por fim, no último capítulo, é feita uma análise em relação aos dois países citados, sobre as consequências das novas medidas trabalhistas implantadas e quanto às formas de trabalho que emergiram na pandemia e permanecem até os dias de hoje.

Ao longo da busca investigativa, um exercício de análise da evolução jurisprudencial também foi implementado, muito embora, como já anotado anteriormente, a cada dia, novos fatos e notícias surjam sobre a temática em comento, influenciando igualmente os novos rumos decisórios.

A covid-19 instalou em todas as regiões do mundo uma crise tripla: sanitária, econômica e de saúde mental. A economia brasileira e a mundial não chegaram em 2020 com um crescimento econômico satisfatório, porém, havia fortes indícios que 2020 seria melhor do que 2019.

A pandemia do coronavírus evidenciou o quão frágil se mostra a atividade econômica perante a necessidade de evitar a disparada da contaminação pelo vírus, tendo em vista que, de início, não havia nem vacina e nem uma medicação eficaz para recuperar as pessoas infectadas.

Assim, o objetivo deste trabalho é fazer algumas considerações a respeito dos impactos nas relações trabalhistas, sobretudo, no contexto brasileiro e português em tempos de pandemia, além das consequências geradas. Conforme apurado, a atividade econômica está sendo fortemente impactada e, assim como a vida em sociedade, está se reinventando para sobreviver nesse cenário caótico que está instalado.

Longe da pretensão de esgotar o tema, a proposta implementada na presente investigação tem o condão apenas e tão somente de chamar a atenção para a questão trabalhista.

## **2 OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA TRANSNACIONAL NO CONTEXTO DE PANDEMIA NO CENÁRIO GLOBAL**

Com o intuito de trazer uma melhor compreensão para a pesquisa e conferir-lhe maior profundidade e atratividade, na medida em que se propõe realizar um estudo comparativo entre a situação de Brasil e Portugal com relação à crise sanitária provocada pela pandemia da Covid-19, importante destacar a relevância do intercâmbio e a mobilidade científica e cultural de pesquisadores e estudiosos para a ciência.

Ao passo que a globalização exige cada vez mais capacidades interculturais, as experiências internacionais contribuem para uma formação ainda mais sólida, assim como a propagação dos saberes e das ciências.

A construção da figura do Estado, na qualidade de principal sujeito de Direito Internacional Público, vem marcada por uma nova busca, inaugurando um período na história universal assinalado pela identidade dos povos.

No contexto da comunidade internacional atual não é possível impor fronteiras, estanques, com vistas a pretender manter afastadas as influências mútuas entre os povos. Nesse sentido, até mesmo a própria soberania dos Estados, por vezes, é relativizada. Não existe mais a possibilidade de um Estado-Nação impor aos seus cidadãos observância obrigatória e imutável a determinados valores culturais.

Por outro lado, a banda em banda, que se manifestou de forma inicialmente, rapidamente se transformado num avassalador e inegável. Sua presença é perceptível em toda a comunidade mundial, ainda que em diferentes graus, lebre da nação, e se a extension shares – cultural,, educacional, educacional, other Ao romper fronteiras insun, tendências e novos impulsionadores.

Para compreender melhor esse fenômeno, que questões envolve as áreas de associação como o multiculturalismo (ou pluriculturalismo) e a governança transnacional instrumento como de de, valor mobiliário, considera essencial duas premissas. Essas premissas servem de ponto de partida para identificar elementos que se integram ao e à intensificação da globalização como social.

Uma transição da sociedade global para a modernidade foi moldada por quatro pilares centrais: comunicação, observação e conhecimento. Nesse contexto, emergiu a concepção de direitos humanos, sendo a sua origem frequentemente associada à cultura ocidental. Consolidando-se como um conceito da era moderna, os Direitos

Humanos estabelecidos foram formalmente com o Tratado de Paz de Westfália<sup>1</sup>, na Europa, em 1648.

Este tratado pôs fim ao regime feudalista e encerrou um grande conflito, marcando a consolidação das fronteiras do Estado moderno, cujo elemento fundamental é a soberania, traduzida pelo poder máximo e supremo por meio do qual o governante exerceria, dentro da sua jurisdição, todas as competências que lhes eram inerentes. Esse poder, sem concorrência dentro dos limites de determinado território, seria capaz de estabelecer normas e condutas para todos os seus integrantes.

O Tratado de Westfália representou o marco inicial de um período em que os Estados incorporavam princípios de soberania e de não-intervenção como indispensáveis para garantir o respeito mútuo entre as nações. Nesse contexto, emergiu-se a percepção das primeiras teorias dos direitos humanos, em seu sentido mais amplo.

Segundo os ensinamentos de Fábio Konder Comparato<sup>2</sup>, o reconhecimento dos direitos humanos, de uma certa forma, como se apresenta hoje, somente foi possível por conta de um longo trabalho de preparação baseado na limitação do poder político e no entendimento de que os governados devem ser priorizados em detrimento de seus governantes.

A mudança de paradigmas é brutal, trazendo consigo a crise do Estado-Nação e da concepção de soberania, uma vez que os Estados modernos, agindo prudentemente, não poderiam mais adotar políticas isoladas, além de que suas decisões passaram a depender de fatores externos de toda ordem.

## **2.1 Os desafios da globalização e multiculturalismo**

O estudo da globalização é de grande relevância nas áreas do Direito e da Educação, pois desperta discussões sobre racismo e preconceito e, no ambiente jurídico e acadêmico, a formação de valores que contribuem para uma sociedade

---

<sup>1</sup> O Tratado de Paz de Westfália pôs fim à guerra dos 30 anos na Europa, afirmando a soberania dos Estados Nacionais nas relações internacionais e pregando o respeito aos assuntos internos de cada Estado (assuntos domésticos). Atualmente esse princípio de não-interferência tem sido afastado pelo poder bélico de algumas potências, como os Estados Unidos, por exemplo. Um aspecto positivo da superação desse princípio é encontrado no caso de intervenções humanitárias e de casos de jurisdição universal

<sup>2</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 40.

justa, livre e igualitária são importantes para a concretização dos objetivos fundamentais, no caso do Brasil, descritos nos termos do texto constitucional<sup>3</sup>.

A democracia multicultural é um elemento operacional, na medida em que, amparado na tolerância por parte de toda a sociedade, garante que as minorias exerçam seus direitos fundamentais. A ampla cidadania e o reconhecimento da identidade cultural não atingem somente os direitos civis, mas também o direito de liberdade da diversidade cultural.

Assim, para que haja a efetiva proteção de tais direitos, além das normas internacionais, como por exemplo, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, é fundamental a adoção de uma postura firme por parte de todos os países, que, no âmbito interno, têm condições de garantir eficazmente a tutela protetiva para determinados grupos culturalmente distintos.

Com efeito, desde sempre, a humanidade procurou “fórmulas” de organização social para atender à sua própria necessidade e conservação<sup>4</sup>, e, para isso, buscou maneiras de governar a si própria.

De todos os modelos de organização social, a democracia se sobressaiu, exatamente por ter como premissa valores importantes para a preservação de uma sociedade saudável e organizada, demonstrando ser a melhor solução política dentre as existentes. Ainda que Rousseau compreendesse que o problema da democracia fosse uma idealização do estado de coisas, em que afirmava ser impossível que o indivíduo se mantivesse livre como antes, a associação de pessoas, tal como proposto pelo filósofo político do século XVIII, produz um corpo moral e coletivo que implica a necessidade de lideranças para representar esse conjunto de indivíduos<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. [consult. 5 nov. 2023] Disponível na internet: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>).

<sup>4</sup> A mais antiga de todas as sociedades, e a única que é natural, é a família. Ainda assim, os filhos só permanecem ligados aos pais enquanto deles necessitam para sua manutenção. Uma vez cessada essa necessidade, o vínculo natural se dissolve. Os filhos, isentos da obediência devida ao pai, o pai isento dos cuidados devidos aos filhos, retornam igualmente à independência. Se permanecem unidos não é mais naturalmente, mas voluntariamente e a própria família só se mantém por convenção. Essa liberdade comum é uma consequência da natureza do ser humano. Sua primeira lei é cuidar de sua própria conservação, seus primeiros cuidados são os que deve a si mesmo e, uma vez tenha atingido a idade da razão, sendo ele, apenas, o juiz dos meios adequados à sua conservação, se torna, em função disso, seu próprio senhor. ROUSSEAU, Jean Jacques. *Discurso sobre a economia política e do contrato social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995, p. 11-12.

<sup>5</sup> KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. João Baptista Machado, trad. São Paulo, Editora Martins Fontes, 2000, p. 29.

No estado de natureza em que o homem se encontrava, a situação de total liberdade permitia-lhe agir de acordo com as suas conveniências e escolhas. Sartori<sup>6</sup>, buscando encontrar um núcleo para as multiplicidades das liberdades, identifica essa liberdade de escolha como a reunião de todas as significações.

Sartori<sup>7</sup> argumenta que a democracia vai além de uma simples estrutura governamental, sendo um processo contínuo de deliberação e participação cidadã. Nesse contexto, ele analisa a liberdade como um princípio fundamental da democracia, sob a perspectiva política do cidadão, destacando-a como um mecanismo de defesa tanto do indivíduo quanto da coletividade. Afinal, a liberdade permite que os governados resistam ao abuso de poder por parte dos governantes, especialmente diante da relação desigual de forças entre o Estado e os cidadãos.

Outro elemento fundamental da democracia é a igualdade, um ideal moral que inspira um senso de justiça. Assim como a liberdade, a igualdade possui múltiplos significados, distinguindo-se, em especial, do conceito de identidade. Para Habermas<sup>8</sup>, a identidade é formada dialeticamente na relação entre o indivíduo e a sociedade, sendo, em grande parte, um processo inconsciente e mutável. Esse processo envolve tanto a autoidentificação quanto o reconhecimento pelos outros.

Por sua vez, Castells<sup>9</sup> destaca que a construção das identidades se baseia em diversos elementos, como história, geografia, biologia, instituições produtivas e reprodutivas, memória coletiva, fantasias pessoais, aparatos de poder e revelações de cunho religioso. No entanto, esses materiais são processados por indivíduos, grupos sociais e sociedades, que atribuem significado a eles conforme tendências sociais e projetos culturais enraizados em sua estrutura social e em sua percepção de tempo e espaço.

A ética em Aristóteles<sup>10</sup> parte do conceito de teleologia, segundo o qual todas as formas existentes tendem a uma finalidade (*thélos*). Nessa perspectiva, “toda ação e todo propósito visam a um bem”, sendo o bem definido como aquilo para o qual todas as coisas se direcionam.

Desse modo, infere-se que as ações humanas também são guiadas pela razão na busca de um fim, que é a realização do bem supremo (*summum bonum*). No

---

<sup>6</sup> SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo, Editora Ática, 1994, p. 69.

<sup>7</sup> SARTORI, Giovanni. *Elements of the Theory of Democracy*. Nova York: Praeger, 1957

<sup>8</sup> HABERMA.S, Jurgen 1988 – *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus, Vol II

<sup>9</sup> CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – O Poder da Identidade Vol.II*. São Paulo: Paz e Terra, 1999

<sup>10</sup> ARISTÓTELES. *Ética à Nicômaco*. São Paulo. Nova Cultural: 1996.

entanto, essa busca se refere a um bem que deve ser considerado em si mesmo, pois, como explica o Filósofo, sua essência não reside em um propósito externo, mas em sua própria natureza.

Importante sublinhar que Aristóteles era um homem além de seu tempo, que vivia em uma sociedade que considerava verdadeira a premissa de que alguns homens são superiores a outros, ou seja, na sua época, a sociedade grega praticava a igualdade entre cidadãos, excluindo escravos, mulheres e estrangeiros.

Sobre esse aspecto, Sartori<sup>11</sup> busca diferenciar a justiça individual da justiça social. No primeiro caso, fazer justiça significa garantir que cada indivíduo receba o que merece ou aquilo a que tem direito. Já no âmbito social, a justiça implica que todos devem receber uma parte justa, entendida como uma distribuição aproximadamente igual, salvo quando houver razões que justifiquem uma divisão diferenciada

Esse valor de igualdade, se mal utilizado, pode resultar em verdadeira tirania aritmética, levando o mais fraco a “arrastar” o forte para o seu nível.

Logo, percebe-se que igualdade pode existir mesmo fora do ambiente democrático, ainda que na democracia seja um elemento essencial, indissociável, lugar onde alcança sua maximização. No que se refere às igualdades políticas, assunto que diz respeito ao tema em desenvolvimento, a igualdade se define, historicamente, como o repúdio a certas diferenças<sup>12</sup>.

Já a igualdade como elemento democrático está vinculada à isonomia, de modo a conferir que todos são iguais em relação à lei e, portanto, ao Estado.

Como Sartori<sup>13</sup> registra, “todo homem é igual a qualquer outro em sua dignidade e valor intrínseco; um conceito ético e cristão afirmado somente depois do desaparecimento das repúblicas antigas”.

Sobre isso, vale destacar que, após o desaparecimento da “polis” grega, a ideia de igualdade se distanciou da democracia, ressurgindo a partir das Declarações de Direitos francesas (1789).

Na visão de Robert Dahl, um ponto que contribui para o enfraquecimento democrático é o aspecto multicultural das nações, e isso não é um dado somente da sociedade. O autor<sup>14</sup> explica que “culturas distintas formam-se em torno de diferenças de língua, religião, raça, identidade étnica, região e, às vezes, ideologia”. E complementa que, por meio dessas identidades, constrói-se um país dentro de outro

---

<sup>11</sup> SARTORI, ref. 6, p. 111.

<sup>12</sup> SARTORI, ref. 6, p.113.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 114.

<sup>14</sup> DAHL, Robert. *Sobre Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 166.

país, uma nação dentro de outra, por vezes, realçando o “nós” contra “eles”, revelando-se uma sociedade “verticalmente estratificada”, que gera conflitos que colocam em risco a “saúde democrática”.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>15</sup> também indica como grave ameaça à democracia a intolerância de minorias. Esse é um elemento da democracia bastante sutil, pois há uma linha tênue entre a ideia de respeito a essa parcela da sociedade, inerente ao regime democrático, que deve admitir e até prestigiar as discordâncias, e à contestação, cujo conceito é, por muitas vezes, utilizado equivocadamente – talvez, propositadamente - como sinônimo de oposição.

Outro princípio fundamental a ser considerado na análise da questão relacionada ao multiculturalismo é o “princípio da dignidade humana”. Comparato (2008), em sua obra, questiona em que consiste afinal a dignidade humana, partindo do pressuposto de que todos os seres humanos, apesar das diversas diferenças culturais e biológicas, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, criar beleza e descobrir a verdade.

É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém, seja em gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação, pode afirmar que é superior aos demais<sup>16</sup>.

Immanuel Kant, o principal teórico na construção do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamenta-se na premissa de que nenhum indivíduo é passível de valoração, pois, em sendo detentor de racionalidade, gera a possibilidade de autoafirmação, isto é, a liberdade em seu sentido mais amplo.

O teórico aprofundou o conceito de pessoa a ponto de encontrar-se o sujeito tratado como “um fim em si mesmo” e nunca como um meio para atingir determinada finalidade. Nesse aspecto, Kant ofereceu um tratamento especial à dignidade da pessoa humana, considerando que ela destaca a dimensão individual da personalidade humana e a respectiva dimensão comunitária e social.

Nesse viés, proferia que a dignidade que é intrínseca à pessoa humana vem sendo colocada como pedra angular, vértice e ponto de referência do ordenamento jurídico, quer seja no âmbito dos diversos Estados nacionais contemporâneos, quer no âmbito supranacional<sup>17</sup>.

A teoria kantiana foi responsável pela importante contribuição acerca da definição de “pessoa”, entendendo-a mais que um objeto, ou seja, como um valor absoluto e insuscetível de coisificação.

---

<sup>15</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 5ª edição revisada. São Paulo, 1979, p. 67.

<sup>16</sup> COMPARATO, ref. 2, p. 1.

<sup>17</sup> KANT, Immanuel. *Sobre a Pedagogia*. Francisco Cock Fontanella, trad. SP: Ed. Unimep, 2006. p. 134 e 141.

Com o objetivo de esclarecer o conceito de dignidade, Nunes<sup>18</sup> afirma que “dignidade é um conceito que foi elaborado no decorrer da história e chega ao início do século XX repleta de si mesma como um valor supremo, construído pela razão jurídica”.

Nessa linha de raciocínio, as ações afirmativas se mostram fundamentais nos países de intensos fluxos migratórios e, conseqüentemente, multiculturais, cuja premissa básica é promover os direitos civis, a emancipação material e a valorização do patrimônio cultural.

Quanto ao multiculturalismo, ele se mostra como um elemento significativo em países como os Estados Unidos, mas que, em certa medida, os norte-americanos conseguiram superar. Isso porque, como explica Dahl, os descendentes dos imigrantes assimilaram que sua identidade e sua lealdade política dominante são norte-americanas, ainda que guardem vínculos emocionais e culturais com as nações ancestrais. Há, ainda, traços marcantes na sociedade estadunidense que não estão totalmente resolvidos, como a relação cultural e de aceitação em relação às minorias afrodescendentes, profundamente destacadas pelos conflitos internos do início do século XIX.

O cientista político germano-americano Yascha Mounk<sup>19</sup>, ao analisar essa questão, explica que a homogeneidade étnica sempre foi um desafio para a democracia. Lembra que, no cenário ateniense, somente tinha “voz” os que eram de linhagem paterna, cujos descendentes habitaram a cidade no momento de sua fundação. E, na medida que a cidade crescia e enriquecia, maiores obstáculos foram criados, tanto que Péricles, um dos maiores oradores da história da democracia, propôs uma lei que tornava cidadão quem tivesse pai e mãe atenienses (quem não cumprisse com tais requisitos eram chamados de metecos ou de estrangeiros residentes, tal como Aristóteles e Diógenes, que não participavam do governo da cidade).

Conforme registra Mounk<sup>20</sup>, a Europa dos séculos XVIII e XIX sempre aspirou a uma união entre etnicidade, território e Estado. No final do século XIX, “Itália e Alemanha adotavam políticas autoritárias para criar uma cultura homogênea e reprimir as minorias linguísticas”, o que acaba se consolidando com os horrores da Segunda Guerra Mundial. Portanto, a homogeneidade étnica acabou por contribuir para a formação democrática dos países europeus, eis que, ao ingressarem na democracia

---

<sup>18</sup> NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 49.

<sup>19</sup> MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 195-196.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 198.

liberal, tornaram-se nações monoétnicas. Segundo o autor<sup>21</sup>, essa circunstância justifica o pensamento de que a imigração em massa pode provocar fortes tensões, com potencial para a diluição da cultura e da “voz” do povo que recebe os imigrantes.

Com efeito, a imigração hoje ocupa as maiores preocupações nas principais nações democráticas. Na Europa, segundo registra Mounk<sup>22</sup>, em 2016, 71% dos dinamarqueses, 67% dos húngaros e 57% dos alemães reputaram ser a questão a mais urgente. Nos EUA, 70% dos eleitores apontaram como muito importante para seu voto, nas eleições de 2016.

Além dos aspectos históricos que sempre justificaram a resistência às imigrações, é fato que esse movimento provoca, sobretudo, o receio de que o grupo atualmente majoritário dos Estados, que recebe o imigrante, se torne, mais adiante, minoritário, devido à absorção de pessoas com suas identidades específicas, o que tem provocado um tensionamento bastante grande, que pouco contribui para a democracia.

Para aprofundar a compreensão do tema, é essencial diferenciar pluralismo, multiculturalismo, universalismo e relativismo. De acordo com Sartori<sup>23</sup>, uma cultura pluralista implica uma concepção do mundo baseada no seu cerne, na crença da diferença, não da mesmice; na dissidência, não na unanimidade, na mudança, não na imutabilidade, elementos que contribuem para a boa vida.

Segundo Groff e Pagel<sup>24</sup>, o multiculturalismo é uma abordagem de política social voltada à garantia dos direitos fundamentais das minorias, buscando o reconhecimento de grupos historicamente marginalizados devido a fatores históricos, socioeconômicos, sexuais ou raciais. Para os autores, trata-se de um conceito amplo que abrange a diversidade de grupos sociais inseridos em dinâmicas de conflito, oposição e consenso dentro da sociedade. Além disso, o multiculturalismo está relacionado a conquistas e reivindicações que visam combater diferentes formas de opressão, exclusão e dominação. Nesse contexto, esses grupos sociais buscam o reconhecimento de suas particularidades com base na pluralidade de valores e na diversidade cultural.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 198-199.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 200.

<sup>23</sup> SARTORI, Giovanni. *Elements of the Theory of Democracy*. Nova York: Praeger, 1957

<sup>24</sup> GROFF, Paulo Vargas; PAGEL, Rogério. Multiculturalismo, democracia e reconhecimento. *Videre*, Dourados, ano 1, n. 2, p. 51-64, jul./dez. 2009

Lopes<sup>25</sup> destaca que algumas sociedades são mais receptivas às interações multiculturais, enxergando nelas uma oportunidade de enriquecimento social, cultural e desenvolvimento econômico. Dentro desse contexto, uma corrente sociológica denomina esse fenômeno de pluralismo cultural, caracterizado pela interligação de grupos culturais por meio do contato e da troca entre diferentes tradições. Por outro lado, há quem argumente que tais interações podem levar à perda da identidade cultural, resultando na transformação de valores e costumes

Outros identificam vários traços multiétnicos e defendem a existência das múltiplas culturas que se integram de forma contumaz e que convivem em harmonia justamente por causa da possibilidade das relações globais. Aspecto importante de se destacar é que a multiculturalidade não pode ser confundida com o mito da democracia racial, cujo sentido é o de absoluta igualdade étnica.

O cerne da discórdia reside no fato de que o multiculturalismo pode ser abordado de maneira relativista e universalista. Para os relativistas, não há critérios mínimos para a interação entre as culturas, dito em outras palavras, tudo é aceito e tudo é correto. O julgamento interno é mais importante do que o da comunidade global, não havendo espaço para a proteção internacional. Nessa linha de raciocínio, o multiculturalismo não possui relação com direitos humanos universais, uma vez que cada cultura é livre para estabelecer seus próprios valores e direitos.

Nessa perspectiva, Bobbio<sup>26</sup> argumenta que a Declaração Universal de Direitos Humanos contribui como um alicerce fundamental para o convívio harmonioso entre os povos, estabelecendo princípios universais de dignidade, igualdade e respeito mútuo. Ao reconhecer a diversidade cultural e os direitos individuais, a Declaração promove um modelo de coexistência baseado na justiça, na liberdade e na valorização das diferenças, garantindo que as interações multiculturais ocorram de maneira ética e inclusiva.

O autor enfatiza que os critério material de legitimidade para a Declaração de Direitos Humanos se caracteriza pelo valor da dignidade humana, pois constitui a base ética dos demais documentos jurídicos internacionais. Na qualidade de imposição ética e moral, os direitos humanos surgem quando devem e quando podem, mas nunca de uma única vez<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> LOPES, Ana Maria D'Ávila. Da coexistência à convivência com o outro: entre o multiculturalismo e a interculturalidade. *Rev. Inter. Mob. Hum.*, Brasília, ano 20, n. 38, p. 67-81, jan./jun. 2012.

<sup>26</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Carlos Nelson Coutinho, trad. 7ª reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p 18.

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Carlos Nelson Coutinho, trad. 7ª reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p 18.

Nessa linha, a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos significou o “coroamento” de um processo essencialmente político, eis que expressou de modo bastante intenso a importância que passaria a ser conferida à temática na condução das relações internacionais.

Hobsbawn<sup>28</sup> considera que, ao ser erigido, um Estado deveria levar em conta a língua de seu povo, além da sua origem, sua história e cultura (etnicidade), uma vez que formações socioculturais sem precedentes históricos e com valores (morais e religiosos) e idiomas distintos dificilmente alcançariam uma homogeneidade e coesão nacionais, entretanto, isso afastaria a interação multicultural, ou pelo menos a tornaria menos fluida.

De acordo com o pensamento de Habermas, a globalização obrigou o Estado a fazer alianças políticas com outras nações, dando origem ao fenômeno denominado por ele como “constelação pós-nacional”. Neste cenário, o exemplo da União Europeia (UE) é fundamental para se experimentar as condições de uma política democrática que vai além do Estado nacional, por meio de um sistema de *global governance*.

Em sua obra, a proposta do autor se baseia na produção de uma cultura política comum diante da diversidade de culturas no cerne da população, por intermédio de um modelo de transformação da UE em um Estado federativo como referencial a ser seguido. Neste sentido, a União Europeia, além de ser capaz de negociar uma política integrada, deveria promover a conscientização de seus cidadãos para reconhecer os habitantes de outras nações pertencentes à organização como membros da mesma comunidade política.

Na percepção de Habermas, a globalização se traduz pela modificação estrutural do sistema econômico mundial. Ele crê que os problemas econômicos das sociedades de bem-estar social surgem com esse fenômeno, vez que limita a atuação dos Estados nacionais de tal forma que eles já não conseguem enfrentar as consequências sociais e políticas que dela advêm.

Em uma economia globalizada, os Estados nacionais só podem melhorar a capacidade competitiva internacional das suas “posições” seguindo a direção de uma autolimitação da capacidade de realização estatal. Isto, portanto, fundamenta políticas de “desconstrução” que danificam a coesão social, colocando à prova a estabilidade democrática da sociedade<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> HOBBSAWM, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 5.

<sup>29</sup> HABERMAS, Jürgen. *A Constelação Pós-Nacional*. Ensayos Políticos. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Litera Mundi, 2001, pp. 67-68.

## 2.2 Governança transnacional e o impacto da Covid-19

Em uma nação em que se contempla o Estado Democrático de Direito, cujos valores principais são sustentados pelos direitos fundamentais e pela democracia, buscar-se-á sempre a construção de um espaço comum em que possam conviver harmonicamente diversos grupos, com valores culturais, raciais e religiosos próprios, observando-se a preservação dos direitos das minorias e a convivência pacífica e fraterna.

O Direito, na qualidade de ciência social projetada para preservar as relações humanas, para determinar comportamentos, restringir liberdades e proteger interesses, não pode ser afastado da análise integrada do fenômeno multiculturalista.

Ao tratar do tema, Arnaud afirma que, a despeito das inegáveis resistências locais, a perspectiva de um “mundo sem fronteiras” surgiu repentinamente, em que valores considerados resguardados pelo direito (pelo menos na concepção ocidental do direito e do Estado) passariam por uma regulação de um novo tipo, cuja natureza nunca é especificada, mas que é comum qualificar de “global”.

Esse governo denominado planetário utiliza o termo “governança”, o qual passou da área de administração das empresas privadas para a seara política, e mormente e prioritariamente, à administração da ordem jurídica internacional<sup>30</sup>.

A governança global ou transnacional se configura, portanto, em um movimento cujo objetivo busca solucionar problemas que afetam mais de um país ou região do globo. A Organização das Nações Unidas (ONU) é a instituição mais representativa quando o assunto é governança global.

Sob essa perspectiva, um dos aspectos do Direito mais relevantes diz respeito à ideia de unificação dos sistemas jurídicos.

Na análise do desenvolvimento histórico, verificam-se múltiplas classificações de sistemas jurídicos formulados. O jurista francês David propõe uma classificação contemporânea que atenda, principalmente, a um critério ideológico. Para ele<sup>31</sup>, os sistemas jurídicos são classificados em “famílias de direito”. Senão, veja-se:

i) O sistema romano-germânico, que os doutrinadores do sistema da *Common Law* chamaram de *Civil Law* (Direito brasileiro);

---

<sup>30</sup> ARNAUD, André-Jean. *Governar sem fronteiras: entre globalização e pós-globalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p.18.

<sup>31</sup> DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996, pp. 35-77.

ii) O sistema da *Common Law*, que não deve ser confundido com o sistema inglês, nem com o sistema britânico<sup>32</sup>;

iii) O sistema dos direitos socialistas que formam a Europa do Leste, liderados pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas- URSS até a sua ruína, assim como a queda do muro de Berlim;

iv) O direito hindu;

v) Os sistemas jurídicos do Extremo Oriente (direito chinês e japonês);

vi) O direito da África subsaariana (direito consuetudinário africano).

Ancel<sup>33</sup> define sistema jurídico como “um conjunto mais ou menos amplo de legislações nacionais, unidas por uma comunidade de origem, de fontes, de concepções fundamentais, de métodos, e de processos de desenvolvimento”.

Com efeito, a dimensão do *global law* permite um conceito ambíguo e indeterminado, o caracterizado por uma significativa relação econômica. Em muitos casos, essa ligação corresponde a um marco jurídico conformado por uma pluralidade de instituições genuínas do *common law* (*writ of certorari*, *writ of error*, *writ of injunction*, *extraordinary writs*, etc.), as quais os profissionais do direito devem conhecer, já que os desafios jurídicos se tornam cada vez mais complexos, exigindo respostas fundamentadas no conhecimento do Direito estrangeiro.

## 2.3 Globalização e regulação sanitária no Brasil e em Portugal

Para Seta<sup>34</sup> a vigilância sanitária é um componente essencial da saúde coletiva, abrangendo atividades de natureza multiprofissional e interinstitucional que demandam a integração de diversos campos do conhecimento. Sua atuação se concentra na prevenção e no controle de riscos, bem como na proteção e promoção da saúde, articulando ações estratégicas para garantir a segurança sanitária da população.

Para autora, enquanto serviço de saúde, a vigilância sanitária exerce um papel regulador sobre a produção e o consumo de bens e serviços de interesse da saúde,

---

<sup>32</sup> Britânico: adjetivo da Grã-Bretanha, entidade política que inclui a Escócia e pertence ao sistema da família romano-germânica, tampouco com sistema anglo-saxão, pois esse adjetivo se refere ao sistema dos direitos que regiam as tribos, antes da conquista normanda da Inglaterra anteriormente à criação da *Common Law* naquele país.

<sup>33</sup> ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado: elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos*. Tradução de Sérgio José Porto. Porto Alegre, S.A. Fabris, 1980, p. 58.

<sup>34</sup> Seta MH. *A construção do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: uma análise das relações intergovernamentais na perspectiva do federalismo* [tese]. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2007.

abrangendo seus processos, ambientes e impactos, tanto no setor público quanto no privado. Nesse contexto, alguns conceitos são fundamentais para sua operacionalização, entre eles risco, regulação, poder de polícia, segurança sanitária e responsabilidade pública.

Seta, Oliveira e Pepe<sup>35</sup>, o conceito de risco, por sua vez, é amplamente reconhecido como um fenômeno social complexo. Sua relevância na sociedade moderna é tamanha que levou à concepção da chamada "sociedade do risco", na qual as incertezas e desafios decorrentes do desenvolvimento tecnológico exigem constante monitoramento e mitigação de danos à saúde coletiva.

Seta, Oliveira e Pepe argumenta que o conceito de segurança sanitária envolve a avaliação e a gestão de ameaças à saúde pública, buscando um equilíbrio entre riscos e benefícios. Assim, seu objetivo é garantir um nível aceitável de segurança na produção, circulação e consumo de bens e serviços essenciais à saúde, promovendo a proteção da população frente aos desafios e incertezas da sociedade contemporânea.

A ideia de segurança sanitária vem sendo debatida especialmente em países mais avançados, produtores de tecnologias e que também têm experimentado eventos negativos de repercussões sociais e econômicas. A expressão é frequente na legislação brasileira como argumento para validar a intervenção, sendo incorporada recentemente na missão da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Para Seta<sup>36</sup> a responsabilidade pública diz respeito aos atores envolvidos com as questões da área de vigilância sanitária que transbordam o aparelho estatal. Além do Estado e de seus agentes, produtores, distribuidores, comerciantes e prestadores de serviços, a responsabilidade abrange os profissionais de saúde, os agentes dos meios de comunicação, os consumidores e os cidadãos.

Para Silva Junior<sup>37</sup> a legislação sanitária engloba normas de proteção da saúde coletiva e individual, sendo imprescindível em razão da natureza interventora das ações e da necessidade de observância do princípio da legalidade na atuação do Estado. A legislação determina as medidas preventivas e as repressivas, as regras para as atividades com os objetos sob controle e para a atuação da própria vigilância e fiscalização.

---

<sup>35</sup> SETA, Marismary Horsth De; OLIVEIRA, Catia Veronica dos Santos; PEPE, Vera Lúcia Edais. Proteção à saúde no Brasil: o sistema nacional de vigilância sanitária. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 3225-3234, 2017.

<sup>36</sup> Seta MH. A construção do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: uma análise das relações intergovernamentais na perspectiva do federalismo [tese]. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2007.

<sup>37</sup> Silva Júnior JB. Epidemiologia em serviço: uma avaliação de desempenho do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde [tese]. Campinas: Faculdade de Ciências Médicas; 2004

O autor supracitado argumenta que é uma consequência da legislação que a existência de uma lei implica a necessidade de garantir o seu cumprimento. Esse processo é um dos momentos de efetivação do exercício do poder de polícia. Nesse contexto, a fiscalização sanitária tem a responsabilidade de assegurar o cumprimento das normas de proteção à saúde, sendo realizada por meio de diversas ações, como a inspeção sanitária, análises laboratoriais de produtos, exames de peças publicitárias, entre outras atividades. Todas essas práticas visam garantir a conformidade com as normas sanitárias, protegendo a saúde pública e prevenindo riscos.

Em âmbito internacional a legislação sanitária é orientada pelo Regulamento Sanitário Internacional (RSI)<sup>38</sup> é um tratado global da Organização Mundial da Saúde (OMS), cujo principal objetivo é proteger a saúde pública mundial, prevenindo e respondendo a emergências sanitárias internacionais. O RSI estabelece normas e diretrizes para o controle de doenças transmissíveis e outros riscos à saúde que possam ter impacto internacional, como surtos epidêmicos, emergências de saúde pública e outras ameaças sanitárias

De acordo com o Decreto Legislativo 395/2009<sup>39</sup>, publicado no DOU de 10/07/09:

**Monitoramento e Resposta a Emergências de Saúde Pública:** Define os procedimentos para detectar, avaliar e responder a surtos de doenças que representem uma ameaça à saúde global.

**Notificação e Comunicação de Riscos:** Estabelece as obrigações dos países em notificar rapidamente a OMS sobre eventos de saúde pública que possam afetar outros países, como epidemias, pandemias e emergências sanitárias.

**Medidas de Controle e Prevenção:** Define as medidas que os países devem adotar para prevenir a propagação de doenças, incluindo o controle de viajantes, a gestão de fronteiras e o monitoramento de doenças transfronteiriças.

**Padrões de Segurança:** Inclui regras sobre segurança sanitária no transporte internacional, como em aeroportos, portos e fronteiras terrestres, para evitar a propagação de doenças.

**Desenvolvimento e Capacitação:** Incentiva os países a fortalecerem seus sistemas de saúde pública, promovendo a capacitação e o aprimoramento das infraestruturas de saúde para responder a emergências sanitárias.

O RSI foi adotado em 2005 e passou a ser obrigatório para todos os Estados-membros da OMS, com a intenção de melhorar a colaboração internacional no enfrentamento de crises sanitárias globais, como a pandemia de gripe suína (H1N1) e, mais recentemente, a pandemia de COVID-19.

---

<sup>38</sup> REGULAMENTO SANITÁRIO INTERNACIONAL RSI – 2005. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no DOU de 10/07/09, pág.11

<sup>39</sup> REGULAMENTO SANITÁRIO INTERNACIONAL RSI – 2005. Versão em português aprovada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009 publicado no DOU de 10/07/09, pág.11

### **3 O PANORAMA MUNDIAL DIANTE PANDEMIA DA COVID-19**

A pandemia do Covid-19 causada pelo vírus SARS-CoV-2 trouxe graves repercussões de ordem biomédica e epidemiológica em escala global, assim como impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos sem precedentes.

Sem deixar de se considerar a necessidade de ações para a contenção da mobilidade social, como o isolamento e a quarentena, bem como a velocidade e urgência de testagem de medicamentos e vacinas, evidenciam-se implicações éticas e de direitos humanos que merecem uma análise crítica.

A partir de uma perspectiva teórica de que as doenças e moléstias são fenômenos simultaneamente biológicos e sociais, a questão deve ser analisada com rigor científico, mas sem deixar de levar em conta aspectos de ordem jurídica, como a implementação de medidas para prevenir a perda de postos de trabalho e a paralisação da economia.

#### **3.1 O avanço da Covid-19 em Portugal**

Em Portugal, segundo Correia<sup>40</sup>, os primeiros registros oficiais de contaminação pelo Sars-CoV-2 foram oficialmente registrados em 02 de março de 2020, através de dois casos advindos da Itália e da Espanha.

Em pesquisa realizada por Costa e Costa<sup>41</sup>, cita-se o rápido crescimento dos casos da Covid-19 no país, que resultaram na suspensão das aulas em 16 de março de 2020 e na decretação, em 18 de março de 2020, do Estado de Emergência.

Em termos práticos, as restrições visaram possibilitar o confinamento compulsivo de pessoas no domicílio ou em estabelecimentos de saúde, a instalação de cercas sanitárias, a interdição de deslocamentos (excluídas as deslocamentos para o emprego, para assistência à saúde e aquisição de bens de primeira necessidade), a requisição pública da atividade e privada tanto para garantir a produção e o abastecimento de bens e serviços necessários ao normal funcionamento do país como para encerrar ou limitar o funcionamento de atividades consideradas prejudiciais à contenção das cadeias de transmissão. A liberdade de reunião e manifestações foi igualmente restringida, incluindo a celebração de atividades coletivas de culto religioso<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> CORREIA, Tiago. A gestão política da Covid-19 em Portugal: contributos analíticos para o debate internacional. *Revista Saúde em Debate*. Rio de Janeiro: Dezembro 2020, vol. 44, n.º especial, p. 63. ISSN: 0103-1104.

<sup>41</sup> COSTA, Eduarda Marques da; COSTA, Nuno Marques da. Pandemia Covid-19 em Portugal Continental: uma análise geográfica da evolução verificada nos meses de março e abril. *Hygeia – Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*. Julho 2020, pp. 72-79.

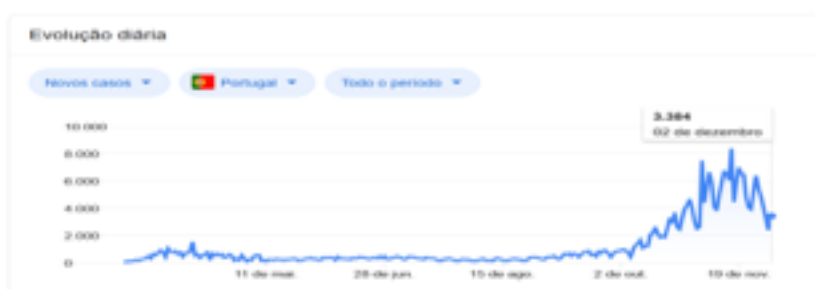
<sup>42</sup> CORREIA, ref. 29, p. 64.

Nesse sentido, a análise de Costa e Costa<sup>43</sup> indica que o aumento dos casos, a partir de março de 2020, ocorreu devido à elevada densidade urbana e à concentração de atividades econômicas nas áreas metropolitanas, principalmente na região norte de Portugal.

Outro fator relatado refere-se à expansão da Covid-19 nos territórios, após 1 de abril de 2020, com forte incidência na população envelhecida, especialmente em territórios do norte e no interior, em que os focos de infecção pela doença foram os lares de idosos com grupos etários superiores a 75 anos de idade, população que é altamente vulnerável a Covid-19.

Conforme dados divulgados pela OMS em 2 de dezembro de 2020, Portugal registrou 303.846 casos e 4.645 mortes. A evolução desses números, de maio a dezembro de 2020, é apresentada no Gráfico 1, evidenciando um aumento significativo nos casos diários durante os meses de outubro e novembro.

**Gráfico 1** – Evolução diária dos casos de Covid-19 em Portugal, período maio a novembro de 2020



Fonte: OMS, dezembro/2020

O Gráfico 2 aponta que as mortes pela Covid-19 no país apresentaram crescimento no segundo mês da pandemia, em abril, e maior crescimento ainda no mês de outubro de 2020.

**Gráfico 2** – Evolução das mortes por Covid-19 em Portugal, período maio a outubro de 2020

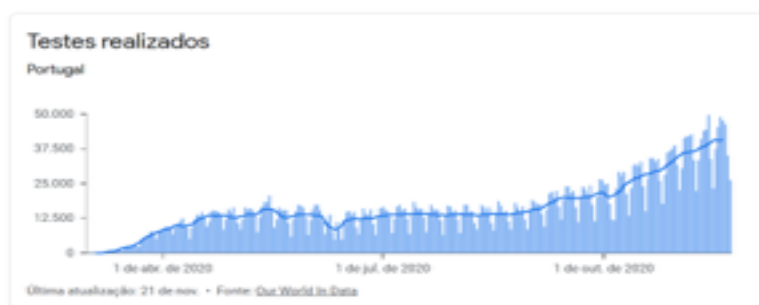
<sup>43</sup> COSTA; COSTA, ref. 30, pp. 72-79.



Fonte: OMS, dezembro/2020

Relativamente à realização de testes, o Gráfico 3 mostra que, para o período de abril a outubro de 2020, Portugal aumentou o número da testagem entre sua população.

**Gráfico 3 – Testes Covid-19 realizados em Portugal, período abril a outubro de 2020**



Fonte: OMS, dezembro/2020.

Segundo a ONU<sup>44</sup>, entre 2021 e 2025, Portugal vacinou 85% de sua população, destacando-se como um dos países da União Europeia com a maior taxa de vacinação.

Ainda em 2021, os casos de óbito pelo covid-19 tiveram baixa, porém, no final desse mesmo ano, por conta da nova variante do vírus denominada de *ômicron*, o número de óbitos e casos positivos aumentou no país.

Desse modo, segundo dados da Direção Geral da Saúde<sup>45</sup>, entre 17 e 23 de maio de 2022, Portugal registrou 188.970 contaminações pelo coronavírus SARS-CoV-2, 230 mortes e um aumento dos internamentos em enfermaria e cuidados intensivos. A faixa etária de maior incidência dos casos foi entre 40 e 49 anos. Após, apresentou uma maior incidência entre pessoas de 50 a 59 anos, e crianças até 9

<sup>44</sup> Organização Mundial da Saúde (2025). Disponível em <https://www.who.int/data/gho/publications/world-health-statistics>

<sup>45</sup> PORTUGAL. DGS - Boletim de casos de covid-19 [em linha]. 2020, p. 3 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://covid19.min-saude.pt/relatorio-de-situacao/>.

anos foram as que tiveram menos infecções. Dentre os casos de internamento, foram registrados 805 entre idosos com mais de 80 anos, de 70 a 79 anos foram 398, além de 241 de 60 aos 69 anos.

O boletim<sup>46</sup> também informou que foram 179 óbitos em idosos com mais de 80 anos, 33 pessoas entre os 70 e 79 anos, 10 entre os 60 e 69 anos, cinco entre os 50 e 59 anos, uma entre os 40 e 49 anos, uma entre os 30 e 39 anos e uma entre 10 e 19 anos<sup>47</sup>.

Nota-se que houve aumento dos casos em relação a idosos com mais de 80 anos, dos quais ainda foram computados que 100% estavam com a vacinação em dia, porém apenas 7% deles detinham a segunda dose de reforço da vacina.

## 3.2 O avanço da Covid-19 no Brasil

No Brasil, Marquet<sup>48</sup> informa que, desde o registro oficial do primeiro caso de infecção pelo vírus Sars-CoV-2, em 26 de fevereiro de 2020, o número de incidências se mostrou crescente, com períodos de alta recorrentes ao longo do tempo.

Para Call<sup>49</sup> a situação do coronavírus ficou fora de controle no país muito em decorrência da posição negacionista da maior autoridade brasileira em relação à doença. Em meio à sua gravidade e alta capacidade de transmissão, o presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, fez repetidas declarações minimizando não apenas a seriedade da situação, mas também o impacto das mortes causadas pela doença no país.

Tal posicionamento foi prejudicial por conta da negativa influência exercida sobre muitos brasileiros, mormente quanto à insistente recomendação de uso de medicamentos (a exemplo da Cloroquina e Ivermectina), os quais as pesquisas científicas nada encontraram de benefícios e sequer possibilidade de contribuição para o tratamento e cura da covid-19.

Nesse sentido, Loose e Balbé dissertam que, no Brasil, a crise institucional e política foram intensificadas pela falta de ações certas que evitassem o colapso do sistema de saúde e, conseqüentemente, o aumento do número de vítimas fatais.

---

<sup>46</sup> PORTUGAL. *DGS - Boletim de casos de covid-19* [em linha]. 2020, p. 3 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://covid19.min-saude.pt/relatorio-de-situacao/>.

<sup>47</sup> PORTUGAL, ref. 43.

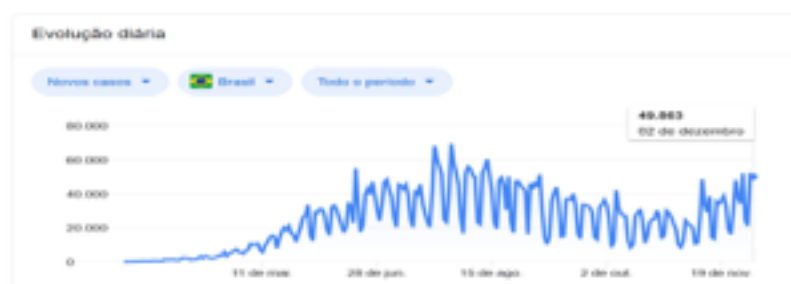
<sup>48</sup> MARQUET, Erika. *Programa emergencial de manutenção do emprego e da renda: Alguns impactos da pandemia da COVID-19 nas relações de trabalho no Brasil*. [em linha]. Universidade federal Fluminense. 2020, p. 14 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em <https://app.uff.br/riuff/handle/1/16612>.

<sup>49</sup> CALIL, Gilberto Grassi. *A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista*. *Serviço Social & Sociedade*, n. 140, p. 30-47, 2021.

O falso dilema entre preservar vidas ou a economia foi liderado pelo governo federal em uma tentativa, sem qualquer respaldo científico, de voltar rapidamente à suposta normalidade, enfraquecendo a recomendação de isolamento social, além de ampliar a disseminação do vírus, sobretudo entre aqueles mais vulneráveis<sup>50</sup>.

Observa-se que, de abril a novembro de 2020, o país apresentou elevação nos números dos casos e alta constante na evolução diária do covid-19.

**Gráfico 4** - Evolução diária dos casos de Covid-19 no Brasil, período maio a novembro de 2020



Fonte: OMS, dezembro/2020.

Assim, segundo dados divulgados pela OMS<sup>51 52 53</sup>, em 03 de dezembro de 2020, o Brasil apresentou o total de 6.436.650 casos, com 174.531 mortes (a primeira morte foi registrada em 12 de março de 2020), sendo 49.863 casos diários e 5.698.353 pessoas recuperadas da doença.

Diante desse cenário de descontrole da doença, especialistas concordam que o país registrou um aumento significativo no número de casos e óbitos por Covid-19. Esse crescimento foi impulsionado, em grande parte, pelo baixo número de testes realizados pelo Estado brasileiro, especialmente os mais confiáveis, como o PCR, considerando a vasta população de mais de 200 milhões de habitantes. A limitada atuação governamental dificultou o controle da pandemia, fazendo do Brasil a nação com a maior taxa de expansão de casos entre os países afetados.

Ressalta-se, nesse sentido, a baixa testagem disponibilizada pelo Governo Federal, veja-se.

<sup>50</sup> LOOSE, Eloisa Beling; BAIBÉ, Alice Dutra. Cobertura ambiental durante a pandemia no Brasil e em Portugal: explorando crises e (des)conexões. *Chasqui - Revista Latinoamericana de Comunicación*. Abril-Julho 2020, n.º 144, p. 49.

<sup>51</sup> Dados de 08 de dezembro de 2020 registram 6.674.999 casos de Covid-19 no Brasil.

<sup>52</sup> Dados de 08 de dezembro de 2020 apontam 178.179 óbitos.

<sup>53</sup> Dados de 08 de dezembro de 2020 indicam 50.088 casos diários.

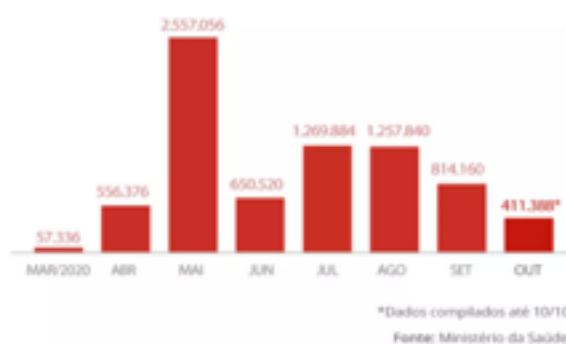
**Gráfico 5** – Teste PCR de Covid-19 realizados pelo Brasil, período de março a outubro de 2020



Desde o início da pandemia, por exemplo, foram realizados 35.585 testes PCR, em abril, 182.561; no mês de maio, 336.475 testes; já em junho, 473.374, em julho, 832.239; no mês de agosto 1.067.674 testes (melhor índice de testagem do país). No mês de setembro, foram aplicados, em todo o Brasil, 944.739 testes de PCR, sendo que dados de outubro de 2020 revelam que, até o dia 4, foram feitos apenas 711.213.

Entretanto, contradiz o Governo Federal argumentando que quantidades significativas de testes PCR foram fornecidas aos entes federativos, sendo estes os responsáveis pela realização limitada de testes na população (Gráfico 6).

**Gráfico 6** - Teste PCR da Covid-19 distribuídos aos Estados do Brasil, período de março a outubro de 2020



Pode-se perceber que existe uma grande diferença entre os números de testagens realizadas em todo o país e entre os distribuídos, como alegado pelo Ministério da Saúde (Tabela 1).

**Tabela 1** – Testes PCR realizados x Testes PCR distribuídos aos Estados, período março a outubro de 2020

Mês/2020	Realizados	Distribuídos aos Estados
Março	35.585	57.336
Abril	182.561	556.376
Mai	336.475	2.557.056
Junho	473.374	650.520
Julho	832.239	1.269.884
Agosto	1.067.656	1.257.840
Setembro	944.712	814.160
Outubro	341.949	411.388

Fonte: Elaborado pela pesquisadora/mestranda, 2020.

Mediante a contestação dos números apresentados pelo Ministério da Saúde e, segundo divulgação de toda a mídia nacional, os governadores atribuíram a baixa testagem à falta de coordenação nacional do governo federal diante do descontrole da pandemia no país e à não distribuição dos testes.

Além disso, a falta de reagentes e insumos essenciais para os testes PCR dificultou a distribuição adequada em todos os estados do país. Esta situação colocou o Brasil em uma condição grave de vulnerabilidade diante da iminência de uma segunda onda da pandemia da covid-19, que pode ser ainda mais severa. Tudo isso agravado pelo fato de que os hospitais, inicialmente destinados exclusivamente ao tratamento de pacientes com a doença, passaram a atender a outras enfermidades. Além disso, muitos hospitais de campanha foram desativados, uma vez que se presumia que a doença diminuiria.

Em suma, com base nos dados diários informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde<sup>54</sup> (SES) ao Ministério da Saúde, de 26 de fevereiro de 2020 a 21 de maio de 2022, foram confirmados 30.778.607 casos e 665.528 óbitos por covid-19 no país,

<sup>54</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico Nº 114 - Boletim COE Coronavírus [em linha] 2020*, p. 7 [consult. 28 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-epidemiologicos/covid-19/2022/boletim-epidemiologico-no-114-boletim-coe-coronavirus/view>.

sendo que a taxa de incidência acumulada foi de 14.535,0 casos por 100 mil habitantes e a taxa de mortalidade acumulada foi de 314,3 óbitos por 100 mil habitantes.

Até 21 de maio de 2021, foram registrados um total de 96.513 novos casos de covid-19, indicando uma redução de 22%, ou seja, uma diferença de 27.051 casos em relação aos últimos registros entre 8 a 14 de maio de 2022.

Quanto às mortes, o total computado foi de 656 novos registros de óbitos, que, comparado ao período anterior (8 a 14 de maio de 2022), aponta uma diminuição de 12% (neste caso, uma diferença de 90 óbitos) em relação aos 746 óbitos registrados no período anterior<sup>55</sup>.

Destaca-se que o maior registro de notificações de casos novos, em um único dia (298.408 casos), ocorreu em 3 de fevereiro de 2022, e de novos óbitos (4.249 óbitos), em 8 de abril de 2021<sup>56</sup>.

Por outro lado, o período com a menor incidência de novos casos (após agosto de 2020) ocorreu em 13 de dezembro de 2021, totalizando 1.688 casos. O menor número de óbitos, com 13 registros de mortes relacionadas ao Covid-19 foi observado em 8 de maio de 2022<sup>57</sup>.

Segundo Costa e Costa<sup>58</sup>, esse cenário de descontrole da doença e de falta de uma coordenação nacional juntamente a todos os estados foi em decorrência da política de negação do Governo Federal, notadamente do Presidente da República, para quem todas as recomendações de controle da pandemia, além de inúteis, em muito prejudicaram a situação econômica e financeira do Brasil, bem como a nova variante *ômicron*, que contribuiu com o aumento de casos em 2022.

### 3.3 O princípio da precaução e o Direito

Antes de qualquer consideração, destaque-se que o princípio da precaução não tem o condão de promover qualquer inovação, pelo contrário, sua função é orientar o progresso, educando ou punindo aqueles que praticam comportamentos imprudentes.

A menção à precaução é tão comum que é possível afirmar que esse princípio serve como o principal recurso jurídico para a administração da crise causada pela covid-19.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> COSTA; COSTA, ref. 30, pp. 72-79.

Desse modo, pela teoria da precaução, não basta a caracterização do dano a ser reparado, pois ela guarda a convicção de que certos comportamentos devem ser obstaculizados, sancionados e punidos. É uma mudança bastante significativa, na medida em que não basta determinar e entender a questão como resolvida apenas com o valor de eventual indenização ou reparação, já que há danos em que o preço é inalcançável ou a compensação impossível.

Pode-se compreender o princípio da precaução como um princípio de ação preventiva, que obriga as autoridades competentes a anteciparem-se ao cronograma tradicional para a adoção de uma medida de proteção ao meio ambiente e à saúde pública. Isso significa que os tomadores de decisão não devem esperar até que o risco seja certo, do ponto de vista científico, mas devem agir antes, quando o risco é apenas incerto.

Uma medida cautelar só deve ser tomada se puder fornecer um benefício em termos de redução do risco a um nível aceitável e, portanto, desde que suas vantagens superem suas desvantagens. Para realizar a análise de custo e benefício, os tomadores de decisão não devem apenas levar em consideração os resultados da avaliação científica do risco, mas também todos os outros fatores (incluindo fatores econômicos, políticos e sociais) que possam ter impacto na valorização do risco em destaque.

Nesse sentido, o princípio da precaução encontra-se presente na legislação europeia, sendo incorporado em programas de ação, diretivas, declarações e recomendações. Essa abordagem igualmente se reflete no direito interno dos Estados-Membros, por meio da legislação nacional, regional e local. Encontra-se previsto na legislação europeia (em Programas de Ação, diretivas, declarações e recomendações), com abrangência no direito interno ao nível dos Estados-Membros (na legislação nacional, regional e local)<sup>59</sup>.

Uma vez invocado o princípio da precaução, as considerações importantes referem-se à natureza da ação cautelar e à possibilidade de revisão sob a égide de novas evidências. Em geral, ações com níveis variados de rigor são possíveis, dependendo da gravidade do dano a ser evitado, da força da evidência e da atitude de precaução.

A Declaração do Rio<sup>60</sup> de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como a Declaração do Rio, trata do Princípio da Precaução no Princípio 15. Esse princípio estabelece que, em casos de risco de danos graves ou

---

<sup>59</sup> GONÇALVES, Vasco Barroso. *Avaliação e gestão dos riscos não comprovados: estudo de casos da aplicação do princípio da precaução em Portugal*. Instituto Universitário de Lisboa: WP, 2017, n.º 05, p. 3.

<sup>60</sup> GONÇALVES, ref. 53.

irreversíveis ao meio ambiente, a falta de certeza científica absoluta não deve ser usada como razão para postergar a adoção de medidas preventivas.

Ou seja, o princípio da precaução recomenda que, quando há uma ameaça de dano ambiental grave ou irreversível, mesmo que não exista uma prova científica conclusiva sobre o risco, ações preventivas devem ser tomadas para evitar ou minimizar os impactos negativos. O princípio reconhece que a incerteza não deve ser uma desculpa para a inação, enfatizando a necessidade de precaução em relação a atividades que possam prejudicar o meio ambiente e a saúde humana.

Como ilustrado por recentes processos judiciais na Alemanha e na França, especialmente em relação a usinas nucleares, campos eletromagnéticos e organismos geneticamente modificados, a interpretação judicial do princípio da precaução tende a ser restritiva. A Comunicação da Comissão Europeia<sup>61</sup>, por sua vez, estabeleceu a necessidade de revisar as medidas adotadas com base em novas evidências científicas, sugerindo que é desejável coletar dados adicionais para uma avaliação de risco mais completa. Nesse sentido, a responsabilidade por essa coleta de evidências pode ser atribuída a diferentes partes envolvidas, incluindo o regulador, o que contrasta com a abordagem proposta pela Declaração Wingspread<sup>62</sup>, que enfatiza uma abordagem mais proativa e preventiva.

Esse contraste reflete uma diferença nas abordagens de aplicação do princípio da precaução, variando entre um foco em revisão contínua e a coleta de evidências para avaliação de risco, e uma ênfase maior na ação preventiva diante de incertezas, como defendido pela Declaração Wingspread.

Em geral, notou-se que o limiar epistêmico mais baixo para estabelecer uma ameaça de dano não traz as mesmas condições estritas de comprovação científica usadas na avaliação de risco, aumentando assim o ônus que é transferido para o proponente do potencial atividade arriscada para provar que é seguro.

O Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), adotado em 1992 (anteriormente conhecido como Tratado de Maastricht), estabelece a base legal para as políticas e ações da União Europeia. O artigo 191, parágrafo 2 do Tratado da União Europeia (TUE)<sup>63</sup>. trata de questões ambientais e é fundamental para a implementação da política ambiental da UE”

---

<sup>61</sup> Comissão Européia. Environment: REACH. 2006. Disponível: <http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/reach>.

<sup>62</sup> GARNET, Kenisha; PARSONS, David J. Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle. In: European Union Law and Case. *Risk Analysis*, 2017, vol. 37, n.º 3, p. 12.

<sup>63</sup> GARNET; PARSONS, ref. 48.

Esse artigo estabelece os princípios gerais que devem orientar a política ambiental da União Europeia<sup>64</sup>, destacando que a proteção do meio ambiente deve ser integrada em todas as outras políticas da União, conforme o princípio da integração ambiental. O artigo 191, parágrafo 2, trata dos seguintes pontos principais:

**Objetivo de Nível Alto de Proteção Ambiental:** O artigo declara que a União Europeia deve buscar um nível elevado de proteção ambiental, com base no princípio de precaução, ações preventivas e a correção de danos ambientais na origem, além da consideração do "princípio do poluidor-pagador", ou seja, quem causa os danos ambientais deve arcar com os custos de sua reparação.

**Princípio da Precaução e Ação Preventiva:** Ele reforça a necessidade de adotar medidas preventivas quando houver risco de danos graves ao meio ambiente, mesmo que a certeza científica sobre os danos não esteja completamente estabelecida (princípio da precaução).

**Sustentabilidade e Equidade:** O parágrafo também enfatiza a necessidade de promover o desenvolvimento sustentável, conciliando o crescimento econômico com a proteção ambiental, e considerando a equidade intergeracional, ou seja, garantindo que as futuras gerações possam usufruir dos mesmos recursos e condições ambientais.

Esse artigo foi uma das bases para o desenvolvimento das políticas ambientais da União Europeia, incluindo iniciativas para reduzir a poluição, proteger a biodiversidade e combater as mudanças climáticas, refletindo um compromisso com um modelo de crescimento sustentável e responsável.

Esse regramento objetiva fortalecer a cooperação entre os países-membros da União Europeia (UE) e avançar rumo a uma união econômica e monetária, bem como determinar as bases para a criação da União Econômica e Monetária (UEM) e introduzir o euro<sup>65</sup>.

A fim de esclarecer como o princípio da precaução tem sido interpretado e aplicado pelos tribunais na análise de conflitos associados a graves riscos ao meio ambiente e à saúde pública, há uma formulação na Comissão Europeia, em que ele deverá ser invocado:

---

<sup>64</sup> PARLAMENTO EUROPEU. *Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht*. [em linha]. 1993, p. 6 [consult. 26 Jun. 2023]. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

<sup>65</sup> CLIPPING. *Tratado de Maastricht* [em linha]. 22 mar. 2023, p. 4 [consult. 26 Jun. 2022]. Disponível em <https://blog.clippingcacd.com.br/cacd/tratado-de-maastricht>.

[...] quando as informações científicas são incompletas, pouco conclusivas ou incertas e quando os dados existentes sugerem, com fundamentos de razoabilidade, efeitos possíveis sobre o ambiente ou a saúde potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de protecção desejado [...]<sup>66</sup>.

Esta comunicação esclarece ainda que as medidas de precaução deverão satisfazer os critérios de proporcionalidade em relação ao nível de protecção requerido, não discriminação, consistência com outras medidas, com base na avaliação dos benefícios e custos potenciais, além de estarem sujeitas a revisão diante de novos dados científicos e da identificação da responsabilidade pela produção das evidências científicas necessárias<sup>67</sup>.

Além disso, o Tratado de *Maastricht* ampliou o escopo da cooperação europeia, incluindo áreas como a política externa e de segurança comum, a cooperação em assuntos de justiça e assuntos internos, assim como a promoção dos direitos fundamentais. Igualmente criou a cidadania europeia, que conferiu certos direitos e liberdades aos cidadãos dos países-membros.

Outro aspecto importante do tratado foi a criação da União Europeia como uma entidade política mais ampla, indo além da cooperação econômica. Como mencionado, o Tratado de *Maastricht* estabeleceu as bases para a evolução da UE, com a criação de instituições como o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia, bem como a introdução de procedimentos de tomada de decisão mais democráticos e transparentes<sup>68</sup>.

Também conhecido como princípio da cautela ou da prudência, tornou-se cada vez mais relevante a partir da década de 1980. Nesse período, foram adotadas normas em acordos e tratados internacionais com o objetivo de prevenir ou reduzir as emissões de substâncias que danificavam a camada de ozônio do planeta, como o gás clorofluorcarbono (CFC)<sup>69</sup>.

A partir da década de 1990, o princípio da precaução consolidou-se e começou a ser cada vez mais aplicado e invocado, tanto nas legislações de diversos países quanto nos tribunais internacionais, como a Tribunal Internacional de Justiça e o Tribunal de Justiça da União Europeia<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> CE. *Comunicação da Comissão sobre o Princípio da Precaução*. COM-1: Comissão Europeia, Bruxelas, 2000, p. 5.

<sup>67</sup> PARGA Y MASEDA, Patricia Jiménez de. *El principio de prevención en el derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: Ecoiuris, 2001, p. 33.

<sup>68</sup> PARGA Y MASEDA, ref. 53.

<sup>69</sup> VARELA, Isabela Dalle e ZINI, Júlio César Faria. *Energias renováveis: meio ambiente e sustentabilidade*. In: CUSTÓDIO, Maraluce M. *Energia e Direito: perspectivas para um diálogo de sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, pp. 41-58.

<sup>70</sup> SUNSTEIN, Cass Robert. *Laws of fear*. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 6.

Consoante leciona Andrioli Júnior<sup>71</sup>:

O princípio da precaução está na base fundante e primária da proteção dos interesses das gerações futuras pois é ele que determina prioritariamente e antecipadamente a adoção de medidas preventivas e justifica a aplicação de outros princípios como o da responsabilização e da utilização das melhores tecnologias disponíveis; o princípio da responsabilização ao implicar a assunção das consequências pelos agentes causadores de dano ao ambiente significa imputação de custos e obrigação de medidas de compensação e de recuperação que conduzem à consideração, de maneira antecipativa, dos efeitos imediatos ou o prazo das respectivas atuações ambientais relevantes.

Previsto igualmente na Carta Ambiental francesa de 2005, o princípio da precaução encontra-se definido no seu art. 5º:

Quando a possibilidade de ocorrência de qualquer dano, ainda que incerto o estado do conhecimento científico, possa afetar de maneira grave e irreversível o meio ambiente, as autoridades públicas garantirão, aplicando-se o princípio da precaução em seus campos de atuação, a implementação de procedimentos para a avaliação de riscos e a adoção de medidas provisórias e proporcionais, a fim de evitar a ocorrência do dano.

Tanto a versão da UE quanto a Declaração de *Wingspread* (e outras formulações) contêm os mesmos três atributos encontrados na Declaração do Rio, quais sejam, dano futuro potencial, base para preocupação e ação antecipada antes que a certeza total seja alcançada. Eles diferem na definição dos danos aos quais se aplicam e na robustez da evidência, ou seja, no grau de incerteza necessário como base para a preocupação.

O que se observa é que a União Europeia adotou o princípio da precaução como princípio legal para lidar com riscos incertos, isto é, para situações em que a relação entre as atividades e seu perigo potencial não podem ser estabelecidas. Embora a sua aplicação tenha sido definida pela Comissão Europeia e pela jurisprudência da UE, as considerações políticas determinam, em última análise, se e como ele é invocado<sup>72</sup>.

A Declaração de *Wingspread* adiciona o ônus reverso da prova à consideração da evidência. Já a Comunicação da Comissão inclui uma contingência mais explícita de ação contínua em dados futuros. Esses atributos são explorados mais adiante para formar parte da base da avaliação subsequente<sup>73</sup>.

Face a essas diretrizes, analisa-se o instituto diante da sua necessidade no âmbito do direito ambiental internacional. O ponto inicial desse exame é a análise do artigo 25 da Comissão de Direito Internacional, que versa sobre a responsabilidade do

---

<sup>71</sup> ANDRIOLI JUNIOR, Renato. *Direito internacional do ambiente da Europa à América do Sul: desafios e previsões* [em linha]. Porto: Universidade portugalense. 2022, p. 12 [consult. 26 Jun. 2023]. Disponível em [http://repositorio.uportu.pt/jspui/bitstream/11328/4341/1/exemplar\\_2410.pdf](http://repositorio.uportu.pt/jspui/bitstream/11328/4341/1/exemplar_2410.pdf).

<sup>72</sup> TOSUN, Jale. How the eu handles uncertain risks: understanding the role of the precautionary principle. *Journal of European Public Policy*, 2013, vol. 20, n° 10, p. 8.

<sup>73</sup> GARNET; PARSONS, ref. 48, p. 13.

estado em relação à sua aplicabilidade no contexto específico do direito ambiental internacional<sup>74</sup>.

A inclusão do princípio da precaução, no conceito de necessidade, parece suscitar um certo grau de dificuldade, decorrente, sobretudo, das exigências aparentemente inconciliáveis da “iminência de perigo” e da incerteza científica por ele representadas. Desse modo, o caráter jurídico complexo e excepcional da necessidade em geral, e conforme aplicado no direito ambiental internacional em particular, poderá impedir os Estados de invocá-la. Portanto, a prática disponível permanecerá muito escassa, e, até certo ponto, inconclusiva, como já evidenciado pela jurisprudência disponível, que foi analisada neste trabalho.

O que se verifica, portanto, é que:

Os Estados também aprendem com as experiências de outros países. Enquanto vários estados europeus aplicaram o princípio da precaução, outros, como a Suécia, optaram por não fechar apesar da controvérsia. Nesta fase, dado o conhecimento atual da COVID-19, é difícil avaliar a adequação das restrições e sua proporcionalidade. No entanto, medidas discriminatórias contra imigrantes, pessoas de origem asiática ou trabalhadores estrangeiros violariam a lei internacional de direitos humanos<sup>75</sup>.

Pode-se argumentar que o tempo da precaução coincide com o tempo da política, uma vez que se alinha com a necessidade de as autoridades observarem os procedimentos e requisitos adequados antes de implementarem uma medida cautelar. Nesta perspectiva, o princípio da precaução implica uma mudança significativa na gestão do tempo de riscos. Com fundamento na definição de precaução como um princípio de ação antecipada, pode-se argumentar que o tempo da precaução resulta da combinação do tempo científico e político<sup>76</sup>.

Entretanto, há críticas ao princípio debatido, desde a sua formulação inicial, e especialmente, à medida que ganhou destaque na política da UE, o qual tem sido amplamente debatido na literatura acadêmica e informal, atraindo forte apoio e duras críticas.

Como um princípio legal e base para a legislação, seus críticos argumentaram que ele é vago e incoerente, carecendo de uma formulação única aceita, o que pode resultar em inconsistências em sua aplicação. Foi sugerido que o princípio da

---

<sup>74</sup> FITZMAURICE, Malgosia. *Necessity*. In: *International Environmental Law*. Cambridge University Press, May 2011, p. 2.

<sup>75</sup> ARAÚJO, Lara Mariane Santos. *Direitos humanos durante a pandemia da covid-19: estudo sobre leis de exceção no Brasil e em Portugal* [em linha], 2022, p. 41. [Consult. 06 jun. 2023]. Dissertação de mestrado. Universidade Portucalense, 2022. Disponível em: <https://repositorio.upt.pt/server/api/core/bitstreams/d2190bdc-8db0-4f8a-8a0f-dfcc6bb7aa36/content..>

<sup>76</sup> DONATI, Alessandra. *The coronavirus crisis in Europe: is this the time of the precautionary principle?* [em linha]. EU LAW LIVE: Weekend Edition, March 2020, p. 11 [consult. 20 Mar. 2023]. Disponível em [https://www.researchgate.net/profile/Alessandra-Donati-3/publication/340297662\\_The\\_coronavirus\\_crisis\\_in\\_Europe\\_is\\_this\\_the\\_time\\_of\\_the\\_precautionary\\_principle\\_EU\\_law\\_live\\_28\\_mars\\_2020/links/5e8ddd2c4585150839c7b393/The-coronavirus-crisis-in-Europe-is-this-the-time-of-the-precautionary-principle-EU-law-live-28-mars-2020.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alessandra-Donati-3/publication/340297662_The_coronavirus_crisis_in_Europe_is_this_the_time_of_the_precautionary_principle_EU_law_live_28_mars_2020/links/5e8ddd2c4585150839c7b393/The-coronavirus-crisis-in-Europe-is-this-the-time-of-the-precautionary-principle-EU-law-live-28-mars-2020.pdf).

precaução enfatiza o perigo ao invés do risco, portanto, tende a se concentrar nos piores casos, em vez da análise racional de riscos e benefícios<sup>77</sup>.

Os tribunais em Portugal têm interpretado e aplicado o princípio da precaução na resolução de conflitos que envolvem riscos potenciais incertos e significativos para a saúde humana e o meio ambiente. Da mesma forma, esse princípio busca fomentar o debate sobre o momento e a forma adequados para a adoção de medidas cautelares<sup>78</sup>.

As decisões dos tribunais e sua fundamentação nos diferentes órgãos judiciais leva em consideração o nível de gravidade dos perigos potenciais, o nível de evidência exigido e a gravidade das ações cautelares. Dessa maneira, observaram-se diferentes posicionamentos jurisprudenciais, com argumentos contraditórios no mesmo caso ou em casos semelhantes.

Desse modo, sustentam-se as afirmações de que há grande divergências quanto ao fato de que prevenção e precaução são proposições distintas. Prevenir é acautelar-se daquilo que, conhecidamente, se entende como causador do dano. Por outro viés, precaver advém de algo que não se tem certeza científica sobre a potencialidade lesiva da conduta, do produto ou da substância, dentre outros.

Em 24 de março de 2020, a OMS<sup>79</sup> alertou que a “escassez global crônica de equipamentos de proteção individual está entre as ameaças mais urgentes aos esforços de contenção do vírus”, da pandemia do coronavírus (COVID-19). Em resposta, ações foram tomadas por agências e instituições para conservar os suprimentos existentes, ao mesmo tempo em que buscam adquirir mais equipamentos de proteção individual (EPI).

As estratégias de conservação geralmente apresentam recomendações que sugerem limitar o EPI de nível superior (por exemplo, máscaras N95) a certas situações clínicas. Essa orientação não é apoiada por dados confiáveis, pois persiste a incerteza sobre os mecanismos de transmissão do coronavírus-2 da síndrome respiratória aguda grave (SARS-CoV-2).

Foi preciso considerar as evidências necessárias para apoiar as recomendações sobre atendimento ao paciente, proteção do profissional de saúde e uso de recursos são limitadas, sujeitas a incertezas e constante evolução da doença. Estando diante de uma doença em que a sensibilidade dos testes diagnósticos é variável, os sintomas podem ser vagos, o curso clínico após a infecção pode ser imprevisível, o momento e

---

<sup>77</sup> GARNET; PARSONS, ref. 48, p. 15.

<sup>78</sup> GONÇALVES, Vasco Barroso. Uncertain Risk Assessment and Management: Case Studies of the Application of the Precautionary Principle in Portugal. *Risky analysis*. Maio 2020, vol. 40, n.º 5, pp. 939-956.

<sup>79</sup> HANNA, Timothy P., EVANS, Gerald A. e BOOTH, Christopher M. Cancer, COVID-19 and the precautionary principle: prioritizing treatment during a global pandemic. *Nat Rev Clin Oncol* 17, 2020, p. 268–270.

o método de transmissão são contestados e uma vacina ou tratamento não estava disponível.

Dito isso, durante uma crise de saúde, os formuladores de políticas não puderam esperar pela certeza científica para tomar decisões. Em vez disso, exigiram abordagens alternativas para lidar com a incerteza e mitigar os riscos na tomada de decisões.

Não é possível tratar coisas distintas atribuindo-lhes o mesmo sentido, ou vice-versa, sobretudo no âmbito jurídico, visto que a clareza conceitual proporciona a atuação mais eficiente do Estado e a aplicação mais precisa dos institutos. Portanto, a correta definição não se configura apenas de filigrana, já que sempre há repercussões de ordem práticas.

De acordo com Lopez<sup>80</sup>, às vezes, há confusão entre os conceitos de precaução e prevenção, em decorrência do fato de, em ambos os casos, existir a possibilidade da ocorrência de evento danoso. Porém, não são da mesma natureza, pois, no caso da precaução, trata-se da probabilidade de que a hipótese esteja certa. Por outro lado, na hipótese de prevenção, o perigo é estabelecido e cuida-se de probabilidade de acidente.

No princípio da precaução, sua relevância está adstrita à necessidade de implementar medidas que impeçam a ocorrência de danos surgidos da incerteza científica, ou ainda, para garantir um meio ambiente equilibrado. O artigo 225, *caput*, da Constituição de 1988 (CR/88) adotou o princípio da precaução, o qual corresponde à própria essência do direito ambiental brasileiro, consoante se observa no texto do dispositivo.

Ducomble e Gignoux<sup>81</sup> destacam que, durante a pandemia da COVID-19, a necessidade urgente de conter o aumento no número de mortes, evitar a sobrecarga dos serviços hospitalares e impulsionar a recuperação econômica levou as agências reguladoras globais a autorizarem determinadas vacinas para uso emergencial, por meio das chamadas “autorizações de uso de emergência. Para a comercialização condicional, há um outro tipo de autorização provisória, conhecido como “autorização condicional de comercialização” (CMA).

Na importante análise de Cretella Neto<sup>82</sup>, verifica-se que: Precaução é conceito que, de certo modo, atua em sentido contrário ao da lógica jurídica clássica, baseada

---

<sup>80</sup> LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil*. São Paulo: Quatier Latin, 2010, p. 101.

<sup>81</sup> DUCOMBLE, T.; GIGNOUX, E. Learning from a massive epidemic: measles in DRC. *The Lancet*, London, v. 20, n. 5, p.542, 2020.

<sup>82</sup> CRETELLA NETO, José. *Direito Processual na Organização do Comércio – OMC*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 224.

no princípio da prevenção, que ampara legalmente a imposição de medidas destinadas a evitar danos que costumam efetivamente ocorrer, na prática, (exemplo: determinados tipos de moléstias, cuja causa pode ser correlacionada à exposição a produtos químicos) ou cuja ocorrência é bastante provável, se presentes certos fatores de risco, de forma isolada ou combinada.

Não menos relevante, o princípio da prevenção também tem ganho proeminência no cenário jurídico, como se observa no contido no artigo 6º, inciso VI, do Código de Defesa do Consumidor-CDC, lembrando que, embora a função ressarcitória da responsabilidade civil seja dominante, há a busca contemporânea de evitar a ocorrência de novos danos para que não se tornem socialmente insuportáveis. O referido dispositivo apresenta típica conotação preventiva, mormente ao proibir a colocação, no mercado de consumo, de produtos ou serviços que apresentem alto grau de nocividade ou periculosidade.

Na discussão acadêmica, o princípio da precaução pode ser encontrado sob diversos parâmetros de aplicação, porém, na proteção à saúde, sugere sua transferência para a situação de pandemia. Ao contrário da preocupação de que o princípio poderia servir como uma justificativa geral para intervenções extremas e arbitrárias nas liberdades civis, apesar dos conflitos com a obrigação legal de legislação baseada em evidências, esse princípio não suplanta o princípio da proporcionalidade.

No entanto, argumenta-se que a aplicação do princípio da precaução exerce um efeito transformador sobre o princípio da proporcionalidade no direito como um todo. Dessa forma, embora estabelecer limites à legislação relacionada ao risco possibilite restrições mesmo na ausência de consenso científico, isso também exige uma reflexão aprofundada sobre o debate jurídico em torno do princípio da precaução. Além disso, é fundamental considerar como esse princípio pode contribuir para a manutenção – ou, ao menos, a restauração – da racionalidade e do equilíbrio prudente na gestão de riscos, mesmo em contextos de legislação emergencial.

Há de se reconhecer a incidência de ambos os princípios no direito sanitário alimentar, em que se faz fundamental a interferência do Estado em matéria relativa aos dispositivos de proteção ao consumidor, a qual encontra indiscriminada aplicação, a partir da ideia de que os alimentos geneticamente modificados (transgênicos) representariam risco à saúde dos consumidores.

Clément<sup>83</sup> adverte que o princípio da precaução se diferencia da prevenção na medida em que aquele se aplica em situações de risco incerto. Dito isso, ele tem suas origens em um antigo comportamento humano, correspondendo a uma visão

---

<sup>83</sup> CLÉMENT, Zlata Drnas de. *El Principio de Precaución Ambiental: la práctica Argentina*. Córdoba: Lerner Editora SRL, 2008, p. 14.

renovada do longo conceito de “prudência” diante do que é incerto, ou seja, do desconhecido.

Na “prudência” se enlaçam a “conjectura” baseada na “memória” e “inteligência” com seu raciocínio indutivo-dedutivo (analogia com o conhecido) e a “providência” (disposição antecipada para evitar ou minimizar os danos ou supostos males temidos). Implica, portanto, uma atitude de reserva, circunspeção, previsão (tradução livre)<sup>84</sup>.

Em uma análise genérica, o escopo da precaução é ultrapassar a prevenção, ou seja, não seria mais necessário que o dano se mostrasse iminente pela sua produção ou repetição segundo a lógica da prevenção, pois a precaução fundamenta-se na experiência em matéria técnica e científica, já que dotada de meios para avaliar com precisão e antecedência a ocorrência de danos, antes mesmo da certeza da existência do risco.

Na análise desses princípios, ressalta-se a importância de reconhecer a incerteza como um elemento central do risco, essencial tanto para sua caracterização quanto para sua comunicação adequada. Além disso, é fundamental distinguir entre os julgamentos técnicos sobre risco e a percepção subjetiva do risco.

Seguindo essa linha de raciocínio e voltando o olhar para o Direito Administrativo, examina-se o princípio da eficiência, que impõe à Administração Pública o dever de empregar todos os meios disponíveis para otimizar o desempenho de suas atividades

Com efeito, preconiza Schomberg<sup>85</sup>:

O princípio da precaução na tomada de decisão pública diz respeito a situações em que, após uma avaliação da informação científica disponível, existem motivos razoáveis para preocupação quanto à possibilidade de efeitos adversos no ambiente ou na saúde humana, mas persiste a incerteza científica. Nesses casos, podem ser adotadas medidas provisórias de gestão de riscos, sem que seja necessário esperar até que a realidade e a gravidade desses efeitos adversos se tornem totalmente aparentes. [...] O princípio da precaução é um princípio deliberativo. Sua aplicação envolve a deliberação sobre uma série de dimensões normativas que precisam ser levadas em conta na operacionalização do princípio no contexto das políticas públicas.

À vista da fundamentação teórica do princípio da precaução na filosofia de Hans Jonas, salutar considerar se a distinção princípio-pragmática quanto à precaução se sustenta ou não no seu pensamento. Com base nisso, questiona-se até que ponto o

---

<sup>84</sup> El principio de precaución tiene su origen em um antiguo canon del comportamiento humano, correspondiéndose a una visión renovada de la ancestral concepción de “prudencia” ante lo incerto, lo desconocido. Em la “prudencia” se enlazan la “conjetura” basada em la “memoria”, la “inteligencia” com su razonamiento indicativo-deductivo (analogia com lo conocido) y la “providencia” (disposición anticipada para evitar o minimizar los daños o males supuestos y temidos). Implica uma actitude de reserva, circunspección, prevision. CLÉMENT, ref. 80.

<sup>85</sup> SCHOMBERG, René von. The Precautionary Principle: Its Use Within Hard and Soft Law. *European Journal of Risk Regulation*, 2017, 3(2), pp. 147-156.

princípio da precaução pode ser invocado com sucesso em impugnações de atos considerados insuficientemente protetores.

Afirma-se, por vezes que, Hans Jonas teria formulado o princípio da precaução devido à sua consciência das consequências involuntárias da atividade humana, bem como pelo seu profundo respeito pela natureza. O pressuposto desta teoria é que a humanidade pode perecer, mas a morte pode ser evitada. O medo é exatamente o que pode ajudar a prevenir a destruição da humanidade<sup>86</sup>.

Em contraste com o autor acima citado, este artigo assume que a “heurística do medo” não é suficiente para “virar a maré pré-apocalíptica”. Por isso, a necessidade de discutir as três lógicas básicas do princípio da precaução: racionalidade causal, racionalidade final e responsabilidade moral<sup>87</sup>.

Durante a pandemia da Covid-19, questões relacionadas ao trabalho, risco e responsabilidade, assim como os papéis das empresas diante dos riscos e da sociedade civil frente ao desenvolvimento tecnológico foram desafiados, uma vez que nenhum desses setores estava previamente preparado para enfrentá-la. Dito de outro modo, não havia uma medida adequada para a incidência do princípio da precaução.

No Brasil, este princípio foi introduzido na Constituição Federal, por meio Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998. Todavia, falar em Administração Pública pode parecer redundante, uma vez que a eficiência, mais do que um princípio isolado, representa uma obrigação implícita na engrenagem administrativa. Nessa engrenagem, estão compreendidos os agentes públicos, os órgãos administrativos e os entes da administração direta e indireta.

A eficiência é, para muitos autores brasileiros, colocada no rol de “deveres” do administrador público, e não no elenco de princípios, como ocorre com a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade. A verificação da eficiência abrange aspectos quantitativos e qualitativos.

Pedreira e Torres<sup>88</sup>, destacam que a eficiência, em um sentido amplo, está intrinsecamente ligada ao princípio da moralidade, uma vez que a negligência funcional representa um desvio de conduta que compromete não apenas a

---

<sup>86</sup> ABE, Hiroshi. Global environmental studies, the precautionary principle and homo respondens. *SANSAL: An Environmental Journal for the Global Community*, 2008, nº 3, pp. 105-115.

<sup>87</sup> LARRÉRE Catherine. Le principe de précaution et ses critiques. *Innovations* [em linha]. 2003/2 (nº 18) [consul. 4 Abr. 2021]. DOI: 10.3917/inno.018.0009. URL: <https://www.cairn.info/revue-innovations-2003-2-page-9.htm>, pp. 9-26.

<sup>88</sup> PEREIRA, Ana Maria; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. A gestão pública e aplicação dos princípios da precaução e prevenção – o reposicionamento do estado em face da pandemia da COVID-19. In. *Direito administrativo e gestão pública* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI Coordenadores: Liton Lanes Pilau Sobrinho; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

produtividade, mas também a transparência das ações realizadas, afetando a credibilidade dos agentes públicos perante a sociedade.

Segundo as autoras mencionadas, as deficiências do serviço público decorrem tanto de entraves burocráticos quanto da sobrecarga de trabalho dos servidores, da escassez de mão de obra técnica e especializada ou, ainda, da falta de incentivo. Muitas vezes, a baixa remuneração em comparação com o setor privado impede que o agente encontre realização pessoal no desempenho de suas funções, levando-o a permanecer no cargo apenas por necessidade financeira, visando à própria subsistência e à de sua família.

Ademais, apesar de a eficiência ter sido destacada pela EC 19/98 como princípio constitucional, em realidade, corresponde ao “dever da boa administração” da doutrina italiana, o que já se achava sedimentado no Brasil pela Reforma Administrativa Federal do Decreto nº 200/67. A melhor prática na prestação dos serviços públicos, igualmente, vem acompanhada de inúmeros mecanismos constitucionais para a sua implementação. Nessa linha de raciocínio, o texto constitucional veio consagrar o princípio da eficiência, a flexibilização do conceito de estabilidade do servidor público e os contratos de gestão.

Nohara<sup>89</sup> ressalta o alcance do princípio da eficiência, vinculando sua efetividade à observância ao princípio da precaução, ou seja, profere que, com a análise das guerras mundiais, dos problemas ambientais que foram provocados pela ação humana e de todas as transformações nas relações sociais, como por exemplo, a flexibilização da jornada e do próprio local de trabalho e as modificações nas relações de família, a coletividade deparou-se com a transnacionalização dos chamados “riscos civilizacionais”.

Assim, o princípio da precaução e a necessidade do justo equacionamento do risco, também de um ponto de vista internacional, passaram a ser de relevância no debate contemporâneo. Nesta perspectiva, emergiu o valor da eficiência e celeridade, pois, para evitar a situação de catástrofe em âmbitos internacional e nacional, é necessário que haja maior flexibilidade das estruturas organizacionais, que incluem os Estados nacionais<sup>90</sup>.

Segue a autora afirmando ainda que o princípio da eficiência positivado pela Emenda Constitucional 19/98 encontra repercussão na observância do princípio da precaução, uma vez que este princípio alberga tamanha importância que sua aplicação, não se restringindo ao direito pátrio, reproduz igualmente no campo internacional.

---

<sup>89</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 154.

<sup>90</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 154.

Além do que, o princípio da precaução aplicado ao Direito Administrativo também se aproxima de forma bastante incisiva do que Marrara<sup>91</sup> classificou como “publicidade educativa”, em que se exige uma atuação proativa do Estado, no sentido de divulgar os valores protegidos pela Constituição Federal, estimulando as autoridades públicas e os particulares em geral a perseguirem, senão, minimamente, respeitarem tais valores.

A partir da ideia de publicidade educativa, a Administração Pública assume um papel preventivo contra as condutas contrárias aos interesses públicos e direitos fundamentais e, simultaneamente, uma função cooperativa, na medida em que alerta à sociedade que a concretização da ordem jurídica depende da atuação conjunta de todos os agentes sociais.

Na esteira da aplicação do princípio à eficiência, a inclusão da ideia de eficiência administrativa em tantos diplomas normativos “traz ao ordenamento jurídico postulados obrigatórios como agir com produtividade, atuar de forma econômica com ausência de desperdício, agir de forma rápida e prestativa”<sup>92</sup>.

Em diametral ligação com o princípio da precaução, e igualmente importante para administração pública, é em relação à execução das ações públicas do administrador, que “deve agir com eficiência quanto aos meios e quanto aos resultados, no sentido de se executar com a maior economia possível e buscar o melhor resultado para a Administração e para o Administrado”<sup>93</sup>.

Ao analisar mais detidamente o conteúdo axiológico de outros princípios informadores do Direito Administrativo surgirão, seguramente, variadas conexões com o princípio da precaução, razão pela qual houve sua inclusão expressa no rol de princípios informadores da atividade administrativa, devendo ser efetivado sem demora.

### 3.3.1 Ponderações importantes sobre a Covid-19

Seguramente, o mundo não é mais o mesmo depois da pandemia da Covid-19, cujas proporções colossais jamais foram vistas. As transformações, tanto no campo do comportamento humano individual, quanto nas relações sociais, econômicas, culturais e jurídicas, por certo, serão reacomodadas em todos os rincões planetários.

---

<sup>91</sup> MARRARA, Thiago, org. *O Princípio da Publicidade: Uma proposta de renovação. Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 201, p. 285.

<sup>92</sup> FERREIRA, Gustavo Assed; CASTRO, Rafael Assed de. *Contratações públicas para o enfrentamento da pandemia: os desafios da aplicação do princípio da eficiência. Duc In Altum-Cadernos De Direito* [em linha]. 2021,13(29), p.12 [consult. 20 Dez. 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.22293/2179-507x.v13i29.1462>.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 14.

As profundas desigualdades sociais que marcam a realidade brasileira já foram amplamente analisadas em estudos acadêmicos, levantamentos estatísticos, reportagens, obras literárias e produções cinematográficas. Questões como a desigualdade social, a crise na educação, as falhas na prestação de serviços públicos e os desafios da saúde pública são temas recorrentes. No entanto, nunca foi tão evidente a urgência de investimentos sólidos em educação e pesquisa científica, que, ainda que indiretamente, poderiam mitigar grande parte desses problemas sociais.

Para demonstrar o aspecto mais perverso da desigualdade, o teórico político camaronense Achille Mbembe<sup>94</sup>, em 2003, escreveu um ensaio questionando os limites da soberania quando o Estado escolhe quem deve viver e quem deve morrer. Por causa desse estudo, o autor cunhou a expressão “necropolítica”, que significa política da morte adaptada pelo Estado. Segundo Mbembe, não é um fenômeno que foge a uma regra, ele é a regra. Tal conceito foi desenvolvido à luz do estado de exceção, em que o Poder Público facilita a dizimação de populações indesejáveis.

O desenvolvimento da humanidade está baseado na crença de uma ciência capaz de trazer benefícios controlando certos riscos. Contudo, a grande velocidade com que a ciência evolui vem aumentando os riscos imprevisíveis. Dessa forma, um panorama duvidoso e de possibilidade da ocorrência de danos graves impõe a formação da teoria da precaução.

Lopez<sup>95</sup> argumenta que o termo "precaução" tem origem no latim *praecautio-nis*, derivado de *praecavere*, que significa ser cauteloso ou resguardar-se. Além disso, pode referir-se à prudência em relação a um potencial dano ou risco. Em um sentido mais concreto, o termo também pode designar medidas de caráter preventivo.

A precaução, qualificada como princípio, está alicerçada na percepção de que qualquer dúvida deva ser considerada como elemento autorizativo para a implementação de providência, a fim de afastar um perigo. Assim, a mais remota possibilidade da existência de algum risco potencial à saúde ou ao meio ambiente, mesmo que não comprovada cientificamente, justifica a adoção de medidas que busquem evitar o evento danoso.

A ideia de precaução não é um conceito jurídico, mas uma convicção comum, ao alcance de todos. De acordo com Cretella Neto<sup>96</sup>, a precaução tem como substrato emocional, basicamente, o medo do desconhecido. E, em precisa lição, esclarece que o princípio da precaução (*precautionary principle*) tem por fundamento a ideia de que

---

<sup>94</sup> MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3ª edição. São Paulo: 2018. n.º 1 edições, p. 23.

<sup>95</sup> LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil*. São Paulo: Quatier Latin, 2010. p.99

<sup>96</sup> CRETELLA NETO, José. *Direito Processual na Organização do Comércio – OMC*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 224.

qualquer incerteza deve ser interpretada com vistas à adoção de determinada medida de salvaguarda.

De igual modo, a Bioética e o Biodireito buscam se valer do referido preceito a fim de utilizá-lo como mecanismo de proteção às pesquisas ligadas à biotecnologia. Em matéria ambiental, este princípio é destacado pelo papel que desempenha no cenário internacional moderno.

O Princípio nº 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento impõe que, com o propósito de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será empregada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para impedir a degradação ambiental. Ou seja, requer uma certa urgência com a finalidade de evitar possíveis catástrofes.

No contexto de grandes avanços tecnológicos, notadamente no que se refere às atividades biotecnológicas, surgem na sociedade sentimentos tanto de esperança em um futuro promissor, quanto de incertezas sobre possíveis riscos para as gerações futuras da humanidade. Essas incertezas “alimentam” a imaginação coletiva com possibilidades que, embora possam parecer impossíveis, geram apreensão. A relevância desses fatos leva à inevitável influência no âmbito jurídico, forçando a criação de novos institutos.

O conceito de precaução está intimamente ligado à ideia de segurança, ou seja, é o refinamento da proteção integral dos indivíduos. De Plácido e Silva<sup>97</sup>, em lição lapidar, ensina que a segurança exprime a ação ou o efeito de tornar seguro, ou de assegurar e garantir alguma coisa, gramaticalmente. Assim, segurança tem sentido equivalente a estabilidade, pois o que é estável é seguro.

A criação do consenso representa uma transição do Estado de Natureza para o Estado Social. Este modelo proposto, entre outras finalidades, visa assegurar a segurança dos indivíduos, permitindo-lhes viver em harmonia e dissociados de violência.

Em um contexto de Estado-nação, o termo “segurança” abrange um conceito amplo, do qual a segurança social, a segurança pública e a segurança jurídica são categorias específicas.

O sistema de segurança social público, universal e solidário, é obrigatório quando o objetivo é ter uma sociedade mais igualitária e desenvolvida, como determina o artigo 3º da CR/88, ao declinar os objetivos republicanos da nação brasileira.

---

<sup>97</sup> E SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. 18ª edição. Editora Forense: Rio de Janeiro, 2001, p. 324.

Uma sociedade evoluída econômica e culturalmente é antagônica à pobreza da extensa parte da população no Brasil. Já a segurança pública, de modo geral, se configura no conjunto de medidas de vigilância e repressão em um sistema integrado de prevenção, coação, justiça, defesa de direitos patrocinados pelo Estado, que utiliza a violência institucionalizada como forma de combater e conter a violência dos indivíduos.

Por outro viés, destaque-se a segurança jurídica, que se configura como importante princípio constitucional previsto implicitamente. Não obstante seja tormentosa a tarefa de defini-lo, é possível encontrar um conceito para o princípio da segurança jurídica como a certeza do direito e a proteção contra alterações retroativas, visando proporcionar estabilidade às relações jurídicas. Um Estado Democrático de Direito não almeja só a legalidade de suas ações, mas também a proteção da confiança jurídica, a boa-fé nas ações do Estado e o preenchimento das expectativas geradas não só pelas normas legais como igualmente pelas decisões judiciais.

### 3.3.2 O princípio da precaução na saúde pública

O historiador israelense Yuval Noah Harari<sup>98</sup> afirma que o mundo vive uma era técnica na qual muitas pessoas têm a convicção de que a ciência e a tecnologia possuem respostas para todas as questões. No entanto, o descaso com a pesquisa científica e acadêmica, assim como a situação de quase indigência em que vivem pesquisadores e incansáveis profissionais da área da educação que trabalham incansavelmente para promover o avanço do conhecimento humano, reflete uma desvalorização. Isso ocorre devido à definição da ciência por interesses econômicos, políticos e religiosos.

No contexto internacional, há uma crença de que o Estado-nação não possui condições de atuar isoladamente em questões sanitárias, de higiene alimentar e ambientais, obrigando-se a buscar na integração e cooperação de outros povos e nações as soluções mais eficazes para problemas compartilhados, resultando na criação de vínculos transnacionais. Está-se a referir, mais especificamente, ao âmbito do comércio internacional<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> HARARI, Yuval Noah. *SAPIENS-Uma breve história da humanidade*. Janaína Marcoantonio, trad. 28ª edição. Porto Alegre, 2017, p. 281.

<sup>99</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: Dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *Revista São Paulo em perspectiva* [em linha]. São Paulo: 16(2), 2002, pp. 53-63 [consult. 10 Ago. 2021]. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200007).

Além de exigir a atuação estatal na proteção de interesses difusos e coletivos, tais movimentos sociais buscam reivindicar a transparência no tratamento das questões sanitárias, sobretudo, no que diz respeito à cadeia alimentar, ou seja, desde o processo que vai da produção à comercialização dos alimentos. Ademais, questiona-se a legitimidade de acordos internacionais de comércio que privilegiam interesses econômicos em detrimento da segurança sanitária.

Os primeiros indícios que remetiam à noção de prevenção em matéria sanitária surgiram na Idade Média. Em decorrência das epidemias, o homem começou a compreender que, para evitar a contaminação das pessoas sãs, deveria afastar os contaminados como medida de prevenção de moléstias infecto contagiosas.

Segundo descrevem Dallari e Ventura, foi no Renascimento que um fato relevante para a compreensão do conceito de saúde pública surgiu: a preocupação das cidades em prestar cuidados aos doentes em suas casas ou em nosocômios, destacando a higiene como fator importante no combate às doenças e à proteção da saúde dos súditos. É nesse período que, na Alemanha, define-se a ideia de polícia médica, em consonância com o cameralismo<sup>100</sup>.

O Estado passa então a empregar métodos científicos na identificação de moléstias e prescrição de tratamentos, reconhecendo e regulamentando as ciências médicas, ação que favoreceu o combate e, principalmente, a prevenção de epidemias. A partir do momento que o Estado percebeu o impacto da saúde na economia, reforçou os investimentos na área.

Dessa forma, ficou evidente que, proteger a saúde da população mais pobre, bem como incentivar a prática dos hábitos de higiene, passou a ser considerado como mecanismo essencial no combate à miséria e ameaça da ordem pública. Nesse contexto, o princípio da prevenção encontrou condições propícias para se estabelecer.

O debate sobre questões relacionadas à saúde pública e a higiene sanitária ultrapassa as fronteiras dos Estados-nação, ganhando relevância tanto no âmbito social quanto econômico, e principalmente no comércio internacional, âmbito em que o princípio da precaução possui um valor jurídico indeterminado, na medida em que é elemento importante na celebração de contratos internacionais economicamente consideráveis.

---

<sup>100</sup> Termo originado na palavra *Kammer* (tesouro real), relacionando-se ao mercantilismo alemão interessado em aumentar as rendas do Estado, também significando Gestão das Finanças do Estado.

### **3.3.3 O princípio da precaução positivado no texto constitucional**

O artigo 37, da Constituição Federal Brasileira de 1988 traz expresso rol exemplificativo de princípios norteadores da atividade administrativa, nos seguintes termos: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Destaque-se que o princípio da eficiência foi incluído, no texto constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Consoante já citado em tópico anterior, alguns doutrinadores consideraram redundante e desnecessária a inclusão do princípio da eficiência na lista de princípios constitucionais, uma vez que, segundo eles, tal concepção seria parte implícita de outros princípios. Nessa linha, nunca é demais reforçar a proteção ao interesse público e revalidar, sempre que possível, conceitos universais.

A possibilidade de aplicação do princípio da precaução à atividade estatal é perfeitamente factível, na medida em que o Estado deve utilizar-se de todos os recursos disponíveis como fundamento para justificar a implementação de medidas de salvaguarda frente a uma hipotética ocorrência de dano irreparável.

Nesse sentido, recorre-se às lições de Aristóteles<sup>101</sup>, o qual afirma que se tem como característica do homem prudente ele ser capaz de deliberar sobre o que é bom e proveitoso para si mesmo, não num ramo particular, mas no que é vantajoso ou útil como recurso para o bem-estar geral.

A inclusão do princípio da precaução no elenco de princípios constitucionais é de grande utilidade não apenas para o direito administrativo, no que se refere à própria atuação do Estado, como também para dar respaldo às decisões de gestores públicos nas hipóteses de abstenção da prática de determinados atos, afastando a responsabilidade pela omissão ou inércia.

Ao incorporar o princípio da precaução no rol de princípios constitucionais, estar-se-á fortalecendo outros princípios que, ao serem analisados em seus desdobramentos, inevitavelmente conduzirão à noção de precaução como meio de mitigar danos.

---

<sup>101</sup> ARISTOTELES. *Ética à Nicômaco*. Edson Bini, trad. 2ª edição. São Paulo: Edipro, 2007, p. 182.

### 3.3.4 O princípio da precaução em Portugal

O filósofo alemão Jonas<sup>102</sup>, em sua obra na qual elucidava sobre o princípio da responsabilidade, proferiu seu entendimento sobre a precaução quanto à energia nuclear e à clonagem, concluindo que tais tecnologias representariam uma ameaça significativa à humanidade e, portanto, defendeu a obrigação de antecipar os possíveis riscos para se evitar uma catástrofe.

Ainda na Alemanha, a Lei Federal de Proteção Contra Emissões (Bundesimmissionsschutzgesetz), de 1974, já havia consagrado igualmente o princípio da precaução no âmbito da poluição atmosférica pela emissão de gases. Contudo, foi na década de 1990 que a definição deste princípio ganhou maior destaque em escala internacional, conforme mencionado na Declaração do Rio em 1992. Nessa declaração, a ênfase na precaução diante de possíveis catástrofes, mesmo na ausência de certeza científica absoluta, destacou o uso do princípio da precaução como meio de evitar a postergação de medidas diante de danos irreversíveis ao meio ambiente.

O marco na Europa foi em 2000, quando a Comissão Europeia adotou uma Comunicação delineando o uso do princípio da precaução, o qual permite uma resposta diante de sérios riscos para a saúde humana, animal ou vegetal, ou para o meio ambiente, mesmo quando não há certeza sobre os riscos devido à falta de dados científicos.

Em apertada síntese, segundo a Comissão, o princípio da precaução só pode ser invocado caso haja uma avaliação científica e objetiva quanto aos efeitos potencialmente perigosos e danosos à saúde humana, animal, vegetal ou ao meio ambiente, sendo que essa análise não pode ter absoluta certeza quanto aos riscos. É vedada ainda a utilização por meio de finalidades arbitrárias.

O recurso ao princípio da precaução só pode ser justificado se:

- I – Houver identificação dos efeitos potencialmente negativos;
- II – Houver avaliação dos dados científicos que estão disponíveis;
- III – Houver extensão da incerteza científica.

Em função da justificação, deve-se avaliar os riscos e se há a possibilidade de agir imediatamente ou não, usando como norte três princípios específicos, que se seguem:

- I – Uma avaliação científica completa, quando possível, bem como a determinação, na medida do possível, do grau da incerteza;

---

<sup>102</sup> JONAS, Hans. *Le principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*. Ed. Champs: Flammarion, 1999. (Tradução da edição original *Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Etik für die technologische Zivilization*, Frankfurt, 1979), p. 73.

II – Avaliação do risco e das principais consequências de uma não ação;

III – Quando as avaliações de risco e/ou de medidas estiverem disponíveis, é necessário realizar a avaliação e participação de todas as partes interessadas no estudo das medidas da precaução.

Já os princípios gerais tratam sobre a avaliação de risco quando o princípio da precaução for invocado, quais sejam:

I - A proporcionalidade do nível de proteção que procura e as medidas tomadas;

II – As medidas não devem ser discriminadas;

III- Que haja coerência na adoção das medidas em relação às ações já tomadas anteriormente em situações similares;

IV – A avaliação e exame das vantagens e desvantagens da ação e da não ação;

V – Que sejam sempre reexaminadas as medidas quando houver a evolução científica”<sup>103</sup>.

Os países membros da União Europeia estavam, diante disso, orientados e cientes em como proceder diante de um possível dano potencialmente perigoso, o qual não se limita mais apenas a questões ambientais, mas também se ampliou para abranger a saúde pública.

Em Portugal, em 2006, a Lei de Bases da Protecção Civil (Lei nº 27/2006) trouxe como escopo alguns princípios, sendo o princípio da precaução, conforme a orientação da Comunicação de 2000 da UE, o alicerce para nortear a reação quanto a incertezas científicas nos casos de danos potencialmente perigosos.

De acordo com o disposto em seu artigo 5º, além dos princípios gerais consagrados na Constituição Portuguesa e na legislação, há oito princípios específicos aplicáveis às atividades de proteção civil. Entre eles, destaca-se o princípio da precaução, conforme estabelecido na alínea d), de acordo com o qual devem ser adoptadas as medidas de diminuição do risco de acidente grave ou catástrofe inerente a cada actividade, associando a presunção de imputação de eventuais danos à mera violação daquele dever de cuidado<sup>104</sup>.

No ano seguinte, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>105</sup> igualmente trouxe, no artigo 191º, o princípio da precaução, que implica a tomada de

---

**103** UNIÃO EUROPEIA. 52000DC0001. *Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução*/\*COM/2000/0001 final\*/ [em linha]. 2000, p. 2 [consult. 20 Jan. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/>.

**104** PORTUGAL. Lei nº 27/2006, de 03 de julho. *Lei de Bases da Protecção Civil* [em linha]. *Diário da República* n.º 126/2006, Série I, de 2006-07-03 [consult. 20 Jan. 2023]. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/27/2006/pl/cons/20150803/pt/html>.

**105** UNIÃO EUROPEIA. *Jornal Oficial da União Europeia* C 202/49. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia* [em linha]. 2007, p. 86 [consult. 20 Jan. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/>.

medidas preventivas quando uma atividade, substância ou tecnologia puder causar danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, à saúde pública ou a outros interesses essenciais, mesmo na ausência de consenso científico absoluto. Em outras palavras, referido princípio visa evitar ou minimizar riscos potenciais, mesmo quando a extensão completa desses riscos não é totalmente compreendida.

Com base nisso, é possível contornar o princípio da precaução sob o fundamento da tomada de medidas diante de possíveis riscos potenciais, como se descreve a seguir:

1. A política da União, no domínio do ambiente, contribuirá para a persecução dos seguintes objetivos:
  - a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente,
  - a proteção da saúde das pessoas,
  - a utilização prudente e racional dos recursos naturais,
  - a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente e, designadamente, combater as alterações climáticas.
2. A política da União, no domínio do ambiente, terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas suas diferentes regiões.

Nesse sentido, o artigo 191º estabelece que a União deve apoiar o desenvolvimento de políticas ambientais nos Estados-Membros. Para isso, ela poderá: a) financiar projetos ambientais, através de fundos europeus, os quais podem ser usados para fomentar projetos de proteção do ar, da água, do solo, dos recursos naturais ou da biodiversidade; b) prestar assistência técnica aos Estados-Membros, por meio da transferência de conhecimento, pela formação de profissionais e pelo apoio à implementação de normas ambientais; e c) promover a troca de informações e experiências, através de reuniões, conferências e *workshops*.

Basear-se-á, portanto, nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

Há também de se analisar os pressupostos para aplicação do princípio da precaução, de forma efetiva, já que, nos termos do artigo 191º, a existência de riscos graves e a presença de incertezas significativas quanto a esses riscos são elementos cruciais para justificar a sua utilização, bem como para orientar a tomada de decisões preventivas.

Nessa linha de raciocínio, Aragão<sup>106</sup> traz com clareza elucidações sobre esses dois pressupostos. Assim, os riscos são entendidos como aqueles que irão justificar a

---

<sup>106</sup> ARAGÃO, Alexandra. Aplicação nacional do princípio da precaução. In: Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal. "Colóquios 2011-2012" [em linha]. Lisboa: 2013, pp. 159-185 [consult. 02 Out. 2022]. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/24581>.

aplicação de tal princípio, sendo eles os que venham a causar danos à saúde pública, ambientais ou ecológicos, a segurança dos consumidores, dentre outros<sup>107</sup>.

A gravidade dos riscos também é considerada, e não só baseada em critério meramente científicos, mas também no que concerne à inaceitabilidade social, ou seja, a insustentabilidade social dos riscos. Dessa forma, dividem-se em riscos objetivos, do qual configuram na irreversibilidade, ou seja nas perdas de funções ecossistêmicas ou biodiversidade, no alargamento, do qual se estendam em fronteiras biológicas ou políticas; a cumulatividade, ou seja que os riscos ambientais já existentes se acumulem ou cresçam de forma exacerbante, a involuntariedade, do qual os riscos ocorram de forma involuntária, sem previsão, não dando nenhuma escolha; a injustiça da distribuição dos riscos, onde quem suporta os riscos não é quem irá se beneficiar de suas vantagens e a potenciação, quando esses riscos podem vir a provocar um dano de reação em cadeia<sup>108</sup>.

E a gravidade subjetiva dos riscos, explica-se na aceitabilidade social quanto à tolerância da sociedade a esses riscos.

Nessa perspectiva, entende-se que o princípio da precaução é acionado quando há a possibilidade de riscos graves para o meio ambiente, à saúde pública ou a outros interesses essenciais, já que eles se referem a ameaças significativas que podem resultar em danos sérios, irreversíveis ou de difícil reparação. Esses riscos podem, portanto, decorrer de atividades humanas, tecnologias ou substâncias.

Já em relação à incerteza dos riscos, para a aplicação do princípio da precaução, além de serem graves, deve-se ter uma incerteza elevada, a fim de que aquelas dúvidas sejam relevantes para justificar a aplicação de medidas de precaução<sup>109</sup>.

Isso significa que, mesmo que haja indícios de riscos graves, a falta de certeza científica não permite uma compreensão completa dos riscos envolvidos. Assim, a presença de incertezas não deve ser vista como uma justificativa para inação, mas sim como uma razão para se adotar uma abordagem preventiva e prudente.

Para Longford<sup>110</sup> existem tipos de fontes de incerteza, que são:

A incerteza ontológica, do qual é analisada a escala dos sistemas estudados, quais sejam de sistemas climáticos ou ecossistemas; o

---

<sup>107</sup> ARAGÃO, ref. 102.

<sup>108</sup> MYERS, Nancy J.; RAFFENSPERGER, Carolyn. *Precautionary tools for reshaping environmental policy*, the MIT press. Cambridge: Massachusetts, 2006, pp. 39- 40.

<sup>109</sup> ARAGÃO, ref. 102.

<sup>110</sup> LONGFORD, Steve. *Uncertainty in Decision-making: intelligence as solution*. In: *Uncertainty and Risk. Multidisciplinary Perspectives*. London: Earthscan, 2008, p. 219.

carácter aleatório e ainda o seu carácter dinâmico, que neste caso não há um padrão, tornando muitas vezes imprevisíveis.

A incerteza epistemológica, ou seja, onde os dados não são completos, ou ainda inexistentes ou inadequados que tanto pode resultar da inexistência, inadequação ou incompletude dos dados, ou quando existem vários dados. Assim, só há uma coisa pior do que não ter informação suficiente, e que é ter demasiada informação.

A incerteza hermenêutica, da qual quando há excesso ou mesmo a escassez de dados, enseja interpretações diversas e diferentes pontos de vista sobre a relevância de tal risco.

Somente após analisar todos os pontos supramencionados, que podem ser aplicadas as medidas precaucionais, fundamentadas em cada pressuposto, conforme Martin<sup>111</sup> descreve:

Por um lado, evitar imediatamente o “laissez faire” em situações de incerteza legítima; por outro lado, e sobretudo, produzir o conhecimento sobre o risco em causa, seja para dar origem a uma acção preventiva, se a hipótese do risco se verificar — seja para “liberar” a actividade afastando a hipótese de risco.

Logo, quando emergiu a pandemia da covid-19, Portugal adotou inúmeras medidas se resguardando no princípio da precaução, uma vez que as medidas foram exatamente fundamentadas na Lei de Bases da Protecção Civil (Lei nº 27/2006), que circunda em todo o seu texto a primazia do princípio da precaução.

Como exemplo, a legislação para o enfrentamento da Covid-19, em todas as medidas, mormente em que se institui Estado de Calamidade, Emergência e Exceção, seguiu as regras da Lei nº 27/2006, fundamentando no princípio da precaução para tais medidas, uma vez que se lidou com uma doença altamente contagiosa, com potencial risco à saúde pública, porém na incerteza de dados científicos.

Por sua vez, em 2022, houve a prorrogação do Estado de Alerta, até o dia 30 de setembro de 2022, instituído pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2022<sup>112</sup>, de 26 de agosto, que por conta da situação epidemiológica em Portugal da pandemia da Covid-19, embora esteja estável, ainda apresenta uma tendência, embora decrescente, e com dominância da linhagem BA.5 da variante Ômicron, da qual apresenta maior capacidade de transmissão.

Assim, considerou-se prudente proceder à renovação da declaração da situação de alerta em todo o território mantendo as medidas aplicáveis no âmbito do combate à pandemia.

Todavia em 30 de setembro de 2022, o Decreto nº 66-A/2022 determinou a cessação da vigência dos decretos que versavam, no que concerne a pandemia da

---

<sup>111</sup> MARTIN, Gilles. Principe de Précaution, Prévention des Risques et Responsabilité. In: *Actualité Juridique Droit Administratif*. Novembro 2005, n.º 40, p. 2223.

<sup>112</sup> PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2022, de 26 de agosto. *Diário da República n.º 165/2022, 1º Suplemento* [em linha] [consult. 29 Set. 2022]. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/73-a/2022/08/26/p/dre/pt/html>.

COVID-19, fundamentando que atualmente as medidas antes adotadas já não eram necessárias, frente ao desenvolvimento da situação epidemiológica num sentido positivo, do qual foi analisado nos últimos meses, a redução da necessidade de aprovação de novas medidas e de renovação das já aprovadas<sup>113</sup>.

Verifica-se, portanto, que foi uma tendência, não só do Brasil, mas em Portugal e em toda a União Europeia adotar o princípio da precaução para evitar maiores agravamentos no risco de vida de sua população, bem como tais medidas ainda são mantidas, a nível de manutenção, invocando o princípio da precaução e utilizando medidas já utilizadas e comprovados os efeitos positivos anteriormente.

### **3.4 Brasil e Portugal: o cenário político e econômico da pandemia**

Com a propagação da pandemia pelo mundo, trazendo implicações não apenas sanitárias, mas de toda ordem, Brasil e Portugal não escaparam aos efeitos do vírus, o qual trouxe uma crise econômica que impactou a política, assim como em todas as esferas governamentais e sociais.

Antes da pandemia, a situação econômica já demandava atenção, mas o cenário atual é ainda mais preocupante. É praticamente impossível analisar o panorama atual sem considerar o advento da pandemia, pois, se não é a principal causa da grave crise, é pelo menos um fator significativo que contribui para o seu agravamento.

#### **3.4.1 O cenário político e econômico no Brasil**

No Brasil, como afirma Marquet<sup>114</sup>, diante do risco econômico e da necessidade de preservar a saúde coletiva, tornou-se imperativo adotar medidas políticas urgentes para lidar com a situação, diante do cenário econômico atual de baixo crescimento. Assim, o governo realizou ajustes fiscais, controle de gastos, “aperto” da política monetária, entre outros fatores, os quais exerceram uma influência negativa no desenvolvimento da indústria, comércio e serviços no país, contribuindo para um aumento do desemprego.

---

<sup>113</sup> PORTUGAL. Lei n.º 13/2023, de 3 de abril. *Diário da República n.º 63/2023, I série, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Assembleia da República, 2023-04-03 [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/13-2023-211340863>.

<sup>114</sup> MARQUET, ref. 35, p. 14.

Ainda, afirma Gomide, Sá e Silva e Leopoldi<sup>115</sup> que, após a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência da República, um cenário de incertezas se estabeleceu para a economia nacional, afetando tanto os incentivos às empresas e ao consumo local quanto as exportações brasileiras. A economia como um todo foi impactada pelas declarações polêmicas do presidente e do Ministro da Economia, a respeito das políticas econômicas nacionais voltadas à produção local e à exportação. Esse cenário foi particularmente agravado pela tentativa inicial de enfraquecer o mercado do Mercosul, em razão da crescente crise econômica do principal parceiro comercial do Brasil na América do Sul, a Argentina.

Para Pinho e Vasconcellos<sup>116</sup>, no governo de Jair Bolsonaro, a política econômica brasileira tem sido marcada pela continuidade de uma política neoliberal e por uma agressiva política de exportação do Brasil em relação ao mercado exterior, a partir de sua efetiva participação na política comercial internacional. Corroboram Belmonte et al.<sup>117</sup> que “o país adota um perigoso e instável modelo econômico baseado em exportações e commodities”.

Araujo<sup>118</sup> destaca que o governo priorizou uma política externa voltada para o estreitamento de laços com países como os Estados Unidos e Israel, o que gerou incertezas, especialmente nas relações comerciais com os países árabes. O desempenho da economia foi ainda afetado por altos índices de desigualdade social, desemprego persistente e uma crise fiscal que dificultou a implementação de políticas eficazes para o crescimento econômico. Dessa forma, apesar das expectativas iniciais, a economia brasileira no governo Bolsonaro foi marcada por um crescimento modesto, problemas estruturais e um clima de incerteza.

Araujo destaca que Internamente, o governo tentou implementar uma política de cortes de gastos públicos e privatizações, mas não conseguiu atrair investimentos significativos para o país. A incerteza política e a instabilidade institucional também afastaram investidores estrangeiros, o que impediu uma recuperação mais acelerada. O agronegócio, por outro lado, teve um desempenho razoavelmente positivo,

---

<sup>115</sup> GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Moraes de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo1>

<sup>116</sup> PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio S. de, orgs. *Relações Internacionais no Governo Bolsonaro* [em linha]. 2020, p. 38 [consult. 30 Nov. 2020]. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia>.

<sup>117</sup> BELMONTE, Alexandre Agra, MARTINEZ, Luciano e MARANHÃO, Ney, coords. *O Direito do Trabalho na crise da COVID-19*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, p. 14.

<sup>118</sup> ARAÚJO, V. L. A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. Texto para discussão sobre o Desenvolvimento, CICEF, n. 1, p. 1-31, 2023.

especialmente nas exportações de commodities, mas o restante da economia ficou estagnado.

Araujo (2023) Gomide, Sá e Silva e Leopoldi (2022), destacam que o governo Bolsonaro foi marcado por uma série de crises políticas e institucionais, o que também afetou a economia. As constantes tensões entre o Executivo e o Legislativo, além das disputas com o Judiciário, criaram um ambiente de instabilidade que dificultou a implementação de reformas mais profundas. A polarização política também contribuiu para um ambiente de incerteza, prejudicando a confiança do mercado e o crescimento econômico sustentável.

Os autores acima mencionados afirmam que o governo de Jair Bolsonaro não conseguiu alcançar uma recuperação econômica robusta e duradoura. Embora houvesse uma agenda de reformas e um foco na redução do tamanho do Estado, o Brasil enfrentou desafios estruturais que impediam um crescimento mais consistente. O desemprego, a desigualdade social, a crise fiscal e os efeitos da pandemia de COVID-19 foram fatores que dificultaram a recuperação econômica. Além disso, a política externa e a instabilidade política interna contribuíram para um cenário de incerteza, que acabou por prejudicar o desempenho da economia brasileira durante o mandato de Bolsonaro.

Um governo permeado por declarações consideradas anacrônicas e de apoio à ditadura militar, além do conservadorismo extremo que é publicamente defendido, tudo em nome da família dita tradicional (cristã). Apesar de suas declarações antidemocráticas e conservadoras, que desafiam as leis e algumas das instituições mais importantes do Brasil.

Defensor ainda do uso de armas, do conservadorismo social e familiar, em particular da família tradicional cristã, e apoiador de torturadores do período da ditadura militar, o discurso extremista e beligerante de Bolsonaro, que se apresentava como “mito” e “salvador da pátria”, causou a polarização política no país e, desde a época da campanha para as eleições presidenciais, já era visível seu discurso ostensivo e autoritário.

Relatam Levitsky e Ziblatt<sup>119</sup> que é o Presidente Jair Bolsonaro autor de declarações e posicionamentos que incentivam a violência armada, a ameaça de não renovação de licença de sistemas de comunicação e outras declarações que, segundo analistas políticos, são características de um forte viés fascista que prega o (falso) medo (ressalte-se, anacrônico) de o país se tornar um país comunista, tal como sempre pregaram fascistas e ditadores ao longo da recente história mundial,

---

<sup>119</sup> LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. ISBN-13: 9788537818008, p. 54.

Além disso, Quintela<sup>120</sup> destaca que o Governo Bolsonaro defende uma ideologia baseada no conservadorismo social e no neoliberalismo econômico, uma vez que muitos de seus ministros, se não o próprio presidente, têm sido confrontados por desobedecerem a tratados internacionais. Do mesmo modo, tentativas de ações ilegais e antidemocráticas de outros de seus Ministros, a exemplo da Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, têm sido questionadas e levadas ao judiciário por violarem as leis e a democracia brasileira.

Dessa forma, eleito o 38º Presidente da República Federativa do Brasil, Jair Bolsonaro, ao longo de quase quatro anos de governo, é marcado por seu estilo considerado muitas vezes agressivo, com pouca consideração pela formalidade do cargo. Suas declarações e decisões frequentemente são entendidas como desastrosas e, em alguns casos, beiram a ilegalidade, mormente no que diz respeito à garantia de direitos e aos princípios democráticos da sociedade brasileira. É o que assevera Druck<sup>121</sup>, ao dispor que:

[...] os primeiros pronunciamentos e entrevistas de Bolsonaro, na mesma linha belicosa de sua campanha, não deixam dúvidas que seu governo manterá de prontidão, e atuando nas redes sociais, as suas milícias digitais, mobilizando-as quando se fizer necessário em apoio aos seus projetos e iniciativas – ameaçando, amedrontando e caluniando pessoas e instituições.

Atualmente, é o Poder Judiciário, principalmente por meio do Supremo Tribunal Federal (STF), o principal defensor da democracia brasileira. A legitimidade democrática da jurisdição constitucional no Brasil, de acordo com Olsen<sup>122</sup>, é respaldada por uma série de argumentos que justificam a atuação do STF na prevenção de possíveis atentados contra a democracia e a CR/88, como as que se seguem:

- 1) diversas normas do Executivo e do Legislativo são emanadas oposição aos anseios da sociedade brasileira;
- 2) o próprio Judiciário não está totalmente desprovido de representatividade democrática;
- 3) os tribunais possuem importante contribuição para a representatividade geral do sistema, principalmente ao proporcionar uma plataforma para grupos marginalizados que carecem de representação política e também para muitos cidadãos que, individualmente, não detêm poder político suficiente para impactar o processo democrático.;

---

<sup>120</sup> QUINTELA, Débora Françolin. Um ministério da família: da transversalidade de gênero à familiarização das políticas públicas federais. [em linha]. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2023, p. 26 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em [http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/47259/1/DeboraFrancolinQuintela\\_TESE.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/47259/1/DeboraFrancolinQuintela_TESE.pdf).

<sup>121</sup> DRUCK, Luiz Filgueiras e Graça. *O governo Bolsonaro, o neofascismo e a resistência democrática* [em linha] 2018, p. 17 [consult. 13 Fev. 2024]. Disponível em <https://diplomatie.org.br/o-governo-bolsonaro-o-neofascismo-e-a-resistencia-democratica/>.

<sup>122</sup> OLSEN, ANA Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 117.

4) a efetiva possibilidade de participação no provimento jurisdicional pelas partes, que têm a efetiva oportunidade de serem ouvidas e, assim, a produção judiciária do Direito tem a potencialidade de ser altamente democrática e sensível às necessidades da população e suas aspirações sociais;

5) apenas em sociedades democráticas esses direitos são constitucionalmente garantidos e somente em sociedades que dispõem de um conjunto de juízes destinados à proteção destes direitos é que serão efetivamente realizados.

Como pontua o sítio eletrônico Conectas<sup>123</sup>, é através da Justiça, especialmente pelo STF, que judicialmente se tem determinado a adoção de condutas no sentido de tornar sem efeitos algumas medidas antidemocráticas e inconstitucionais já tomadas pelo Governo de Jair Bolsonaro, a exemplo da extinção de comissões legais criadas para a defesa dos direitos humanos, por serem ações consideradas inconstitucionais, além de outras ações consideradas do mesmo modo e que são percebidas e avaliadas como uma ameaça à democracia.

### 3.4.2 O contexto político e econômico em Portugal

Motta<sup>124</sup> ensina que o sistema político de Portugal é semipresidencialista, com tendências parlamentaristas, cuja organização encontra previsão nos arts. 108º a 111º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Assim, “o poder político pertence ao povo e é exercido nos termos da Constituição”, sendo os órgãos de soberania do país o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

Para o autor, após o regime ditatorial do governo de Salazar, em 1975, houve no país a consolidação de um regime democrático pluralista com tendências descentralizadoras, que é regido pela CRP, tendo como princípios orientadores: princípio republicano (art. 1º). princípio do Estado de Direito (art. 2º); princípio democrático (art. 2º); princípio da soberania popular (art. 3º); princípio da separação de poderes (art. 111º) e o princípio da autonomia regional (art. 6º).

Afirmam Mamede, Pereira e Simões<sup>125</sup> que, ao tempo do surgimento da covid-19, a economia portuguesa tinha alcançado os objetivos de recuperação após mais de uma década de grave crise econômica, em que, no final de 2019, o PIB real havia registado o seu 25.º trimestre de expansão ininterrupta.

---

<sup>123</sup> CONECTAS. *Mil dias do governo Bolsonaro: dez vezes que a sociedade civil barrou retrocessos* [em linha] 2021, pp. 1-35. [consult. 14 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.conectas.org/noticias/dez-vezes-que-a-sociedade-civil-barrou-retrocessos-do-governo-bolsonaro/>.

<sup>124</sup> MOTTA, Gonçalo da. *Sistema Político Português*. Embaixada de Portugal em Brasília, agosto de 2014, p. 21.

<sup>125</sup> MAMEDE, Ricardo Paes, PEREIRA, Mariana e SIMÕES, António. *Portugal: uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho* [em linha]. Organização Internacional do Trabalho. Junho 2020, p. 17 [consult. 12 Nov. 2020]. Disponível em <https://iefp.eapn.pt/docs/OIT.pdf>.

No final de 2013, a taxa de desemprego encontrava-se no nível mais baixo (6,5 por cento) e os salários reais tiveram um crescimento de cerca de 2,7 por cento em 2018, e de 2 por cento em 2019, depois de uma década de quase estagnação<sup>126</sup>.

Entretanto, no final de 2019 e início de 2020, segundo os autores supramencionados<sup>127</sup>, a economia portuguesa ainda enfrentava vários problemas estruturais decorrentes da crise econômica da década anterior. O país mantinha níveis elevados de dívida pública, tanto interna quanto externa, o que contribuía para a persistência de salários relativamente baixos. Esse cenário apontava para um aumento contínuo da desigualdade social entre a população.

Nessa perspectiva, o surgimento dos primeiros casos da covid-19 no país, oficialmente registrados em 02 de março de 2020, acarretou o rápido crescimento e a disseminação da doença no território português, resultando em sérias repercussões sociais e econômicas.

Afirmam Loose e Balbé<sup>128</sup> que o cenário político possibilitou que as autoridades, principalmente o Presidente da República (Marcelo Rebelo de Sousa) e o Primeiro-Ministro (António Costa) assumissem a coordenação das ações de combate à pandemia da covid-19 para todo o país, inclusive com representação oficial de Portugal junto ao Conselho Europeu Extraordinário para ações coordenadas no continente; além de reuniões com todos os partidos do parlamento português; organização de comissões de saúde e emergência sanitária formada por epidemiologistas e ministros de Estado, tudo isso para que fossem definidas de medidas de controle da pandemia no país.

Segundo De Paula<sup>129</sup>, durante a primeira onda do coronavírus, Portugal destacou-se como a nação europeia que melhor enfrentou a pandemia. Isso se evidencia pelo fato de que, com o primeiro caso registrado e a previsão de contaminação de pelo menos 10% de sua população, em 12 de março (apenas 10 dias após o surgimento do primeiro caso no país), foram implementadas medidas como o fechamento das escolas e serviços essenciais, a proibição de entrada no país com o fechamento dos aeroportos, a proteção à população idosa (considerando o alto índice de idosos no país), a utilização de indicadores para monitorar a evolução da doença no território português e, sobretudo, metas de testagem da população.

---

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> LOOSE; BALBÉ, ref. 36, p. 57-58.

<sup>129</sup> DE PAULA, Carla. *Covid-19 em Portugal: experiência de combate à pandemia será tema de webpalestra promovida pelo LAIS* [em linha]. 2021, p. 5 [consult. 14 Dez. 2020]. Disponível em <https://grupomidia.com/hcm/>.

Nesse sentido, Loose e Balbé<sup>130</sup> pontuam que, no território português, os dois primeiros casos positivos foram confirmados no dia 2 de março de 2020, conseqüentemente, no dia 12, foi declarado o fechamento de todos os estabelecimentos de ensino e serviços não-essenciais, antes mesmo da primeira morte, registrada em 17 de março. Assim, por meio do Decreto PP n.º 14-A/2020, de 18 de março, declarou-se o estado de emergência, fato que promoveu o *lockdown*, que ficou em vigor até dia 2 de maio, quando foi declarada situação de calamidade.

A declaração da OMS de que o mundo estava enfrentando uma pandemia da doença levou os países a declararem estados de emergência sanitária e a implementarem medidas emergenciais, incluindo restrições nos deslocamentos da população, proibição de aglomerações, obrigatório isolamento social, fechamento de escolas e a suspensão de atividades comerciais não essenciais. A evolução da doença trouxe cenários políticos e econômicos distintos tanto para o Brasil quanto para Portugal.

Observa-se, assim, que, mesmo com procedimentos e posicionamentos diversos de seus governantes, o cenário de pandemia pela covid-19 impactou a economia dos dois países e resultou em significativas conseqüências sociais no que diz respeito ao emprego e à economia.

---

<sup>130</sup> LOOSE; BALBÉ, ref. 36, p. 45.

## 4 AS PRINCIPAIS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS DA PANDEMIA DE COVID-19

A covid-19, ao se estabelecer no planeta como uma pandemia, acabou por provocar graves impactos sociais, econômicos e na saúde, com consequentes desdobramentos na seara trabalhista. Pelo que expõem Neves, Oliveira e Pauli<sup>131</sup>, de acordo com informações da OIT, a previsão foi de que mais de 80% da força de trabalho global tenha sido afetada pelo fechamento total ou parcial dos locais de trabalho.

A perda de renda deve ser de aproximadamente US\$ 860 bilhões a US\$ 3,4 trilhões. Além disso, a redução na quantidade de horas trabalhadas, em virtude da paralisação das atividades produtivas e comerciais, acarreta riscos à produção de meios de subsistência de 1,6 bilhões de trabalhadores<sup>132</sup>.

O fechamento de empresas dos mais variados segmentos e a consequente dispensa de trabalhadores intensificaram o crescimento do desemprego, o que tem obrigado os governos a instituírem normas trabalhistas provisórias, que possuem vigência apenas durante da pandemia. Essas ações objetivam assegurar a preservação dos empregos e dos direitos dos trabalhadores, além de oferecerem medidas de proteção social para a considerável parcela da população desempregada em decorrência da crise social e econômica provocada pela pandemia.

No Brasil, as políticas de proteção aos trabalhadores incluíram medidas como a redução salarial dos trabalhadores formais e a alternativa de suspensão dos contratos de trabalho, políticas que, segundo o Governo Federal, visam à preservação dos empregos e das empresas, uma vez que tiveram suas atividades suspensas, principalmente durante o período da quarentena e em cumprimento ao necessário isolamento social para diminuir os índices de contágio.

Como ocorrido em todos os países afetados pela crise sanitária da covid-19, Portugal seguiu as diretrizes impostas pela União Europeia, mas também implementou medidas internas de proteção aos trabalhadores enquanto durou a pandemia, basicamente para preservar os postos de trabalho e a sobrevivência das empresas.

Em 4 de junho de 2021, a Comissão Europeia aprovou um auxílio no âmbito do novo regime, configurando-se na forma de subvenções diretas. O propósito dessa iniciativa foi mitigar a súbita falta de liquidez enfrentada pelas empresas de transporte,

---

<sup>131</sup> NEVES, Ednalva Felix das; OLIVEIRA, Sibele Vasconcelos de; PAULI, Rita Inês Paetzhold. *As medidas governamentais de enfrentamento ao desemprego no Brasil em razão da Covid-19* [em linha]. Santa Catarina: Observatório socioeconômico da Covid-19, 2020, p. 3 [consult. 12 Dez. 2020]. Disponível em <https://iefp.eapn.pt/docs/OIT.pdf>.

<sup>132</sup> NEVES; OLIVEIRA; PAULI, ref. 121.

além de compensar as perdas registradas em 2021 devido à pandemia e às medidas restritivas que o governo teve que implementar para conter a propagação do vírus<sup>133</sup>.

## 4.1 A imposição de isolamento social

Com a rápida propagação do coronavírus (SARS-Cov2), medidas de isolamento social, vulgarmente denominadas de quarentena, foram adotadas como forma de desacelerar o processo pandêmico que, segundo dados da OMS, causou milhares de mortes. Nesse sentido, o primeiro caso relacionado à covid-19 foi identificado e registrado na cidade de *Wuhan*, em 31 de dezembro de 2019. Em face da disseminação do vírus, com a elevação dos casos em diversos países, em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde classificou o surto como pandemia e, no mesmo mês, foi registrada a primeira morte no Brasil.

As autoridades de saúde brasileiras, buscando reduzir o número de internações causadas pelo grande número de pacientes com covid-19, orientaram a adoção de isolamento compulsório (quarentena), limitando a circulação de pessoas nas ruas.

A Lei brasileira nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, possui nove artigos e medidas emergenciais criadas a partir do que determina a CR/88, no seu art. 196<sup>134</sup> <sup>135</sup>:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Assim, a mencionada norma estabelece, em seus arts. 2º e 3º<sup>136</sup>, as diferentes ações previstas para a contenção da disseminação da pandemia do coronavírus no país:

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - Isolamento: 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; e

---

<sup>133</sup> UNIÃO EUROPÉIA. COMISSÃO EUROPEIA. *Representação em Portugal. Auxílio estatal: Comissão aprova regime português no valor de 500 000 euros para continuar a apoiar o setor do transporte de passageiros nos Açores no contexto da pandemia de coronavírus* [em linha]. Setembro 2021, p. 1 [consult. 20 Jan. 2022]. Disponível em [https://ec.europa.eu/portugal/news/state-aid-ec-approves-portuguese-scheme-to-further-support-the-passenger-transport-sector-in-azores-in-the-context-of-the-coronavirus-outbreak\\_pt](https://ec.europa.eu/portugal/news/state-aid-ec-approves-portuguese-scheme-to-further-support-the-passenger-transport-sector-in-azores-in-the-context-of-the-coronavirus-outbreak_pt).

<sup>134</sup> RUFINO, Thiago Hamilton. *A importância da Constituição Federal e a adoção de medidas públicas no combate à proliferação ao Coronavírus* [em linha]. 2020, p. 9 [consult. 08 Mai. 2020]. Disponível em <https://thrjota.jusbrasil.com.br/artigos/824506506/a-importancia-da-constituicao-federal-e-adocao-de-medidas-publicas-no-combate-a-proliferacao-ao-covid-19>.

<sup>135</sup> BRASIL. *Constituição 1998*. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1988.

<sup>136</sup> BRASIL. Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União, Seção 1, Página 1* [em linha] [consult. 20 Set 2020]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm).

II - Quarentena: 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.

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:

I - Isolamento;

II - Quarentena;

III - Determinação de realização compulsória de:

a) exames médicos;

b) testes laboratoriais;

c) coleta de amostras clínicas;

d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou

e) tratamentos médicos específicos;

IV - Estudo ou investigação epidemiológica;

V - Exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;

VI - Restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;

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 de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:

a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; e

b) previstos em ato do Ministério da Saúde.

A determinação dessas medidas pelos entes federativos (estados e municípios) é de cumprimento compulsório pela população e obrigatório àquelas pessoas suspeitas ou infectadas pelo novo coronavírus, ressaltando Rufino<sup>137</sup> que o desrespeito pode resultar em sanções na esfera penal, “com detenção de um mês a um ano, sem prejuízo de aplicação de multa, nos termos do art. 268 do Código Penal”.

Corroborando com esse entendimento, o estudo de Carvalho<sup>138</sup> aponta que a Lei Federal nº 13.979/2020, em seu art. 3º, admitiu a adoção das providências de isolamento, quarentena, determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas, ou tratamentos médicos específicos, estudo ou investigação epidemiológica, exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver, restrição excepcional e temporária de entrada e saída do país, segundo a recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária-ANVISA, por rodovias, portos ou aeroportos.

Ainda segundo o autor<sup>139</sup>, a referida lei resultou no fechamento de empresas e negócios não essenciais, tais como comércios e *shoppings*, mantendo em

---

<sup>137</sup> RUFINO, ref. 123.

<sup>138</sup> CARVALHO, Raquel. *Coronavírus: quando o Estado mata mais do que a pandemia* [em linha] 2020, p. 4 [consult. 08 Mai. 2020]. Disponível em <http://raquelcarvalho.com.br>.

<sup>139</sup> CARVALHO, ref. 127.

funcionamento somente empresas e atividades de prestação de serviços essenciais, com o propósito de evitar a propagação do coronavírus e a proteção da vida humana, como é assegurado pela CR/88, no art. 1º, inciso III e arts. 5º e 6º (direito à vida e à saúde).

Em Portugal, as medidas de isolamento social foram impostas mais cedo, momento em que foram implementadas quatro medidas de restrição: i) proibição de eventos desportivos e culturais, ii) fechamento de escolas, iii) restrições em transportes públicos e no iv) isolamento forçado em casa.

Dentre as normas implantadas, pode-se citar, por exemplo, o Decreto-Lei n.º 10-G/2020<sup>140</sup>, de 26 de março, que estabeleceu medidas excepcionais e temporárias, definindo e regulamentando os termos e as condições de atribuição dos apoios destinados aos trabalhadores e às empresas afetados pela pandemia, com a finalidade de manter os postos de trabalho e mitigar situações de crise empresarial.

De igual maneira, o Decreto-Lei n.º 10-I/2020<sup>141</sup>, de 26 de março, que dispôs sobre medidas excepcionais e temporárias no âmbito cultural e artístico, em especial quanto aos espetáculos de natureza artística promovidos por entidades públicas ou privadas, não realizados no local, data e hora previamente agendados. Por fim, o Decreto-Lei n.º 17/2020<sup>142</sup>, de 23 de abril, que estabeleceu medidas excepcionais e temporárias relativas ao setor do turismo.

Portugal instituiu ainda o Plano Nacional de Preparação e Resposta à doença<sup>143</sup>, estabelecendo que aqueles que não cumprirem as medidas decretadas pelas autoridades de saúde estarão sujeitos às punições previstas na lei criminal.

O artigo 283º do Código Penal Português<sup>144</sup>, que dispõe sobre propagação de doença, alteração de análise ou de receituário, estabelece que, quem propagar a doença contagiosa e se o perigo for criado por negligência será punido com pena de prisão até cinco anos. O mesmo artigo determina que se a conduta for praticada por negligência, a pena será de até três anos de prisão de até 3 anos ou com pena de multa.

---

<sup>140</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-G/2020. *Diário da República n.º 61/2020, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2020-03-26 [consult. 08 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-g-2020-130779506>.

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> Ibidem.

<sup>143</sup> TSF. RÁDIO NOTÍCIA. *Covid-19: quem não cumprir isolamento pode ser punido com até cinco anos de prisão* [em linha]. 2020, p. 2 [consult. 15 Set. 2021]. Disponível em <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/covid-19-quem-nao-cumprir-isolamento-pode-ser-punido-com-ate-cinco-anos-de-prisao-11914981.html>.

<sup>144</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. Código Penal. [em linha]. *Diário da República n.º 63/1995, Série I-A, 1995-03-15* [consult. 15 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675>.

As penalidades são aplicadas da mesma forma aos médicos e enfermeiros e, no caso de farmacêuticos que fornecerem substâncias medicinais em desacordo com o prescrito em receita médica, criando, assim, perigo grave para a vida ou integridade física de outrem, a punição é a pena de prisão de um a oito anos.

## **4.2 A suspensão das atividades não essenciais no Brasil**

Com o intuito de reduzir o risco de transmissão da covid-19, as principais medidas restritivas implementadas no Brasil, sobretudo pelos governos estaduais e municipais, referem-se a estratégias que deveriam ser respaldadas pelo Governo Federal por meio de auxílios emergenciais à população e programas de suporte às empresas.

Em relação prática às restrições de fechamento do comércio e das empresas não essenciais, o Presidente da República editou a Medida Provisória – MP nº 926, de 21 de março de 2020. Como explana Valente<sup>145</sup>, em julgamento presidido pelo Supremo Tribunal Federal, restou decidido que a responsabilidade exclusiva da medida era indicar quais serviços públicos e atividades essenciais que não poderiam ser interrompidos durante a pandemia. Isso implicou dizer que cabia ao Governo Federal apenas determinar o que seriam serviços essenciais, sem a autorização para flexibilizar as medidas estabelecidas pelos Estados em relação ao isolamento e ao fechamento do comércio.

Nesse sentido, o Chefe do Executivo optou pelo crescente aumento e inclusão de serviços não essenciais como imprescindíveis à população, tais como barbeiros, manicures e salões de beleza, baseando-se em sugestões que infectologistas e autoridades sanitárias nacionais e internacionais apontaram. A OMS reputou tais atos como imprudentes, pois cresce a exposição da população ao elevado contágio da covid-19, aumentando a demanda por cuidados médicos e contribuindo para o colapso nos sistemas de saúde.

De acordo com Santos<sup>146</sup>, as afirmações do presidente Jair Bolsonaro em relação à pandemia, desde o início da crise sanitária, perpassam por seu discurso negacionista, assim como por uma postura irresponsável em relação aos impactos da

---

<sup>145</sup> VALENTE, Fernanda. *STF referenda liminar sobre competência concorrente da Anvisa e estados* [em linha]. Consultor Jurídico, abr. 2020, p. 5 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-abr-15/stf-referenda-liminar-competencia-concorrente-mp-926/>.

<sup>146</sup> SANTOS, Alan. *Negacionismo do governo no enfrentamento à covid-19 prejudica imagem do Brasil no exterior* [em linha]. 2021, p. 1 [consult. 20 Fev. 2024]. Disponível em <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/negacionismo-do-governo-no-enfrentamento-a-covid-19-prejudica-imagem-do-brasil-no-exterior>.

covid-19. Além disso, há a disseminação de propaganda anti-vacina e a defesa de medicamentos sem comprovação de eficácia para o tratamento da doença.

Porém, todos os governadores do país defenderam e efetivamente implantaram o isolamento social horizontal como principal medida e única alternativa para achatar a curva da contaminação pela pandemia no país até que os sistemas de saúde, principalmente público, fossem considerados aptos para o enfrentamento da doença, bem como para o adequado atendimento dos doentes críticos, especialmente aqueles que necessitam ser tratados em Unidades de Terapia Intensiva (UTIs) e/ou até que os cientistas descubram uma vacina ou remédios e tratamentos eficientes contra a doença.

Muito por influência da postura do ex-Presidente da República brasileira em defender a imediata reabertura de todo o comércio, há empresários que questionaram e culpam os governadores pelo fechamento dos negócios não essenciais sob o argumento de que, além de prováveis falências e aumento do desemprego, o conceito atual de empresa guarda relação intrínseca com o princípio constitucional da livre iniciativa e, ainda, que a iniciativa privada é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 170<sup>147</sup>.

Arruda Oliveira<sup>148</sup> ensina que a regulamentação constitucional de tal fundamento encontra-se abarcada no Título VII da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a Ordem Econômica e Financeira, definindo a direção a ser seguida em relação aos princípios fundamentais do direito econômico. Pois, como ensina Ferreira Filho<sup>149</sup>, “a democracia não pode desenvolver-se a menos que a organização econômica lhe seja propícia”. Nesse contexto de busca pela plenitude da ordem econômica satisfeita por meio da livre iniciativa privada, o exercício da atividade empresarial e a criação de novas sociedades comerciais, portanto, são os principais meios de satisfação de tal princípio constitucional.

---

<sup>147</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei

<sup>148</sup> OLIVEIRA, Dinara de Arruda. *Da Ordem Econômica constitucional à luz do princípio da dignidade da pessoa humana: um enfoque ao art. 170 da Constituição Federal*. 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade de Marília, São Paulo, 2007, p. 139.

<sup>149</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 29ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 339.

Saraiva<sup>150</sup> expõe que o Estado possui como objetivo o bem comum ou a satisfação do interesse geral, bem como a gerência pública abarca dependentes, cidadãos, fornecedores, contribuintes, os que recebem benefícios ou subsídios, e os clientes, em que o chefe dos burocratas, com movimentos lentos, é o político e não o cidadão, além dos interesses dos administradores públicos em que a motivação é a reeleição.

Assim como os recursos do governo provêm do contribuinte, as decisões governamentais são democráticas e a missão do governo é fazer o bem, na mesma toada, os serviços estatais são burocráticos, podendo ser controlados pelos cidadãos, devendo a administração pública agir com sistemas mais rígidos de planejamento governamental. A empresa pública tem como finalidade sua missão institucional, a fim de obter o bem da comunidade e servir ao interesse geral, além do que, o patrimônio da organização pública é público e o regime jurídico de direito público.

Não obstante, os propósitos de uma empresa privada são a produção de bens ou serviços para a obtenção de ganho econômico, pois, nelas, o movimento é dinâmico, tendo os empresários, como fim último, o lucro, já que os recursos vêm dos clientes e o empresário decide sozinho.

A missão da empresa é fazer dinheiro e as empresas privadas pautam sua ação pelo planejamento e gestão estratégicos, tendo como fim imediato a realização de sua atividade principal de produção de um bem ou serviço para gerar lucro. O mobilizador da empresa privada é a lucratividade e o das organizações públicas é a efetividade. Dito isso, o patrimônio da empresa é privado e o regime jurídico é de direito privado, assim como a sua função social é de criação de empregos<sup>151</sup>.

De acordo com lições de Coelho, trata-se de realçar a ideia de função social da empresa, ou seja, de sua concepção institucionalista, pela qual a empresa passa a ser valorizada como verdadeira mantenedora de empregos, de interesses de credores e de estímulo à atividade econômica, consagrando-se o denominado princípio da preservação da empresa, o qual assume, então, uma faceta pública pautada em um relevante interesse social.

No princípio da preservação da empresa, construído pelo moderno Direito Comercial, o valor básico a ser prestigiado é o da conservação da atividade (e não do empresário, do estabelecimento ou de uma sociedade), em virtude da enorme faceta

---

<sup>150</sup> SARAIVA, Enrique Jeronimo. *Administração Pública e administração de empresas: quem inspira quem?*. *Revista de Administração MADE* [em linha]. Outubro-Dezembro 2010, vol. 14, ano 10, n.º 3, p. 3-5 [consult. 10 Mar. 2020]. Disponível em <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/100/103>.

<sup>151</sup> SARAIVA, ref. 139.

de interesses que transcendem os proprietários do negócio e envolvem a sua continuidade<sup>152</sup>.

Nessa perspectiva, pode-se observar que, apesar da teoria da preservação empresarial e da função social que exercem as empresas quanto à manutenção dos empregos, é premente a necessidade das medidas restritivas para seu funcionamento normal, mesmo no caso da pandemia da covid-19. Nesse sentido, Rufino pontua que é perfeitamente possível a restrição de direitos fundamentais (como o direito de ir e vir, a proibição de eventos com aglomeração, entre outros), pois a medida de restrição da “quarentena” aplicada pelo Presidente, Governadores e Prefeitos, tem a finalidade de preservar um bem maior: a vida da população brasileira.

Como nos exemplos citados, a restrição do funcionamento do comércio e de locomoção em território nacional, bem como manifestações com grande aglomeração de pessoas objetiva preservar a saúde da população, especialmente para conter a pandemia, evitando-se um colapso no sistema de saúde<sup>153</sup>.

Conforme os argumentos apresentados pelo presidente do Brasil, poderiam os empresários, de acordo com Haubrich<sup>154</sup>, acionar o Poder Judiciário com base no conceito de “fato do príncipe” em razão de atos unilaterais das autoridades públicas estaduais e municipais, que causaram significativos prejuízos financeiros às empresas. Essas autoridades deveriam ser responsabilizadas civilmente pelos danos sofridos pelas empresas, bem como pelas verbas rescisórias que os empregadores precisaram arcar devido às demissões forçadas por conta das ordens de fechamento das empresas. Nesse contexto, as autoridades públicas estaduais e municipais seriam responsáveis de forma solidária, pois contribuíram diretamente para o evento que gerou esses custos.

Em sentido contrário, Camargo Pinto e Montoro<sup>155</sup> avaliam que a caracterização da figura do “fato do príncipe” no atual cenário de pandemia da covid-19 configura uma situação excepcional decorrente de emergência sanitária e de declaração, em nível nacional, de estado de calamidade (Lei Federal nº 13.979/2020) e que pode ser caracterizada como “uma condição de excludente da responsabilidade do empregador, a fim de obrigar o Estado a indenizar os danos sofridos”.

---

<sup>152</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de direito comercial: direito de empresa*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 72. ISBN: 9788502154537.

<sup>153</sup> RUFINO. ref. 123, p. 17.

<sup>154</sup> HAUBRICH, Alexandre. *Coronavírus: as doenças dos ricos matam os pobres - de vírus ou de fome* [em linha] 2020, p. 7 [consult. 08 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/13/artigo-coronavirus-as-doencas-dos-ricos-matam-os-pobres-de-virus-ou-de-fome>.

<sup>155</sup> CAMARGO PINTO, Paula Renata de; MONTORO, Guilherme Montoro. *Aplicação do “Fato do Príncipe” e o coronavírus* [em linha] 2020, p. 3 [consult. 08 Mai. 2020]. Disponível em [esbrasil.com.br/direito-liberdade](https://esbrasil.com.br/direito-liberdade).

Nessa linha de raciocínio, os autores justificam que a pandemia da COVID-19, a decretação da paralisação em diversos estados e a implementação da "quarentena" resultaram de uma preocupação com a saúde pública, alinhada às recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). O objetivo dessas medidas foi conter a propagação do vírus, prevenindo sua disseminação pela população<sup>156</sup>.

Camargo Pinto e Montoro<sup>157</sup> reforçam a situação de excepcionalidade do contexto da covid-19 e, portanto, a necessidade de medidas restritivas não somente para as empresas, mas que se estenderam a toda a sociedade brasileira, com o intuito de garantir o direito de todos à saúde pública e gratuita, assegurando um atendimento digno às pessoas afetadas pela covid-19. Nesse contexto, os autores enfatizam que, apesar do estado de calamidade e emergência sanitária, o Estado, mesmo diante da redução na arrecadação de impostos federais e estaduais, não pode negligenciar o cumprimento do princípio constitucional da dignidade humana no apoio às vítimas da doença.

Consideram ainda os autores ser fundamental assegurar a dignidade humana como um fim primordial no contexto jurídico brasileiro, destacando que, especialmente na pandemia, o Estado deve empregar todos os esforços para garantir esse princípio em relação ao direito constitucional à saúde. Eles observam que, não apenas os governantes estaduais e municipais, mas também o Governo Federal, diante da emergência e gravidade da situação, foi compelido a implementar medidas restritivas não somente em relação a um setor específico da atividade econômica, mas sim a todas as empresas, com exceção dos serviços essenciais, visando um bem maior, a saúde pública<sup>158</sup>.

Portanto, Camargo Pinto e Montoro entendem que não há que se falar em aplicação do fato do príncipe, visto que o risco da atividade econômica é do próprio empregador, conforme previsão legal do art. 2, §2º da CLT e do art. 170, III da CR/88, não podendo repassá-lo a terceiro.

Por conseguinte, entende-se que o fato do príncipe não pode ser aplicado da maneira como foi tratada pelo Presidente, haja vista que não se pode transmitir este ônus para um órgão da administração pública, a menos que demonstrado de maneira cabal, o que no caso explicitado é de extrema controvérsia e de difícil aplicação diante do estado de calamidade pública instalado<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> CAMARGO PINTO; MONTORO, ref. 144.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>159</sup> CAMARGO PINTO; MONTORO, ref. 144.

Observa-se, que ao se tratar de evento de força maior, o fechamento de empresas, na presente situação, desencadeado por eventos imprevisíveis como a pandemia da covid-19, não se enquadra na categoria de fato do príncipe. Esse argumento, como defendido por Nelson Rosenthal<sup>160</sup>, “se traduz em fato necessário, cujos efeitos não são possíveis evitar ou impedir”, assim, a inevitabilidade se sobrepõe à própria delimitação do nexo de causalidade. Por conseguinte, justifica-se a elisão da obrigação do Estado de indenizar os danos causados, uma vez que não se verifica a presença do nexo de causalidade, elemento essencial para caracterizar a responsabilização estatal por possíveis prejuízos decorrentes do fechamento de empresas.

O maior problema enfrentado pelo Estado brasileiro na crise sanitária provocada pela COVID-19, especialmente sob a liderança do chefe do Executivo Federal, foi a sua incapacidade de articular ações coordenadas com os entes federativos. Além disso, chama a atenção sua postura beligerante em relação aos governadores e as posições contraditórias que evidenciam a falta de apoio à ciência e aos cientistas e pesquisadores que se dedicam a garantir a indicação adequada e segura de medicamentos para o tratamento da doença, até que surja uma vacina eficaz. Esse cenário também revela uma grave falta de empatia em relação às vítimas fatais da pandemia e suas famílias<sup>161</sup>.

Quanto à necessidade da suspensão das atividades de empresas e negócios não essenciais em decorrência da pandemia, nota-se que políticos e analistas econômicos avaliaram que a grande celeuma se refere, essencialmente, aos micros e pequenos negócios (que empregam cerca de 80% da força de trabalho no Brasil). Eles encontraram-se desassistidos pelo Governo Federal, apesar das promessas de linhas de crédito especiais e emergenciais, uma vez que esses negócios não conseguiram acessar empréstimos que seriam vitais para a preservação das empresas e dos postos de trabalho. Esse cenário se deve ao excesso de burocracia e às exigências de garantias impraticáveis para micro e pequenos empresários, sendo importante destacar que algumas empresas permaneceram sem faturamento e receita por períodos que chegaram a seis ou sete meses.

Desse modo, as medidas de suspensão temporária das atividades do comércio e de empresas de produtos e serviços não essenciais revelou, conforme Camargo Pinto e Montoro<sup>162</sup>, o estado de necessidade, o qual é traduzido por situações em que

---

<sup>160</sup> ROSENTHAL, Nelson. *Fato do príncipe, responsabilidade civil e pandemia* [em linha] 2020, pp. 7-8 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/329441/fato-do-principe--responsabilidade-civil-e-pandemia>.

<sup>161</sup> CAMARGO PINTO; MONTORO, ref. 144.

<sup>162</sup> CAMARGO PINTO; MONTORO, ref. 144.

prevalece o interesse geral sobre o particular, ou seja, a necessidade de evitar a propagação da doença a partir da decretação do estado de calamidade e emergência sanitária, segundo o qual só podem funcionar os serviços essenciais.

### **4.3 O princípio da supremacia do interesse público no Brasil e em Portugal**

Os princípios basilares da Administração Pública brasileira estão expressos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, sendo eles, o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>163</sup>.

Além destes, há ainda os princípios que não estão positivados, mas que também são informadores da atividade administrativa, como a supremacia do interesse público sobre o interesse do particular. No Brasil, o Direito Administrativo é fortemente influenciado por princípios, mas também é regulado por um vasto conjunto de leis específicas.

Muito embora o princípio da supremacia do interesse público deva ser empregado concomitantemente com o princípio da legalidade, uma vez que ao agente público só é permitido fazer o que a lei determina, o próprio sistema jurídico ressalvou a possibilidade de ocorrência de hipóteses em que, amparado nos casos de conveniência e oportunidade, o agente público deve decidir com base na discricionariedade. E essa foi exatamente a situação em que se enquadrou a pandemia do coronavírus.

Destaque-se que, para atender à coletividade, o ordenamento jurídico coloca à disposição da Administração Pública poderes peculiares, cuja observância é obrigatória e, em não sendo praticados, pode caracterizar a responsabilização por omissão.

Dessa forma, agindo com fundamento no princípio da legalidade, a Administração Pública deve ter por objetivo o bem comum e o benefício da coletividade em detrimento do interesse individual, a fim de promover a manutenção da paz social.

O princípio da supremacia do interesse público pode ser encontrado na Lei brasileira de processo administrativo, qual seja, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de

---

<sup>163</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, conforme dispõe o artigo 2º, inciso II<sup>164</sup>.

Conforme assevera Di Pietro<sup>165</sup>, a presença de tal princípio está tanto no momento da elaboração da lei quanto no momento de sua execução pela Administração Pública. “Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação”.

Nessa linha de raciocínio, verifica-se que, por força desse princípio, havendo conflito entre o interesse público e particular deverá prevalecer o interesse público, porém, devem ser respeitados os direitos e garantias individuais expressos ou decorrentes da norma jurídica.

Em respeito a tal princípio, o Estado, nos termos da lei, tem a possibilidade de constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais, os quais serão revestidos de imperatividade, garantindo a exigibilidade de seu cumprimento. Se, por alguma eventualidade, não forem cumpridos, o Estado poderá impor penalidades a fim de fazer cumprir suas determinações. Entre os pressupostos do ato administrativo encontra-se a autoexecutoriedade, que tem como finalidade a execução forçada da pretensão trazida nos seus atos, sem necessidade de se recorrer previamente às vias judiciais.

Para Bandeira de Mello<sup>166</sup>, o alcance do princípio da supremacia do interesse público confere ao Estado algumas prerrogativas, porém estas não são manejáveis ao saber da Administração, uma vez que não há poderes de maneira pura e simplesmente, mas sim poderes que são deveres, substratos do regime jurídico-administrativo. A atividade administrativa caracteriza-se pelo desempenho de função a qual se configura quando alguém está sujeito ao dever de buscar, em benefício de terceiros, o cumprimento de uma determinada finalidade. As finalidades do Estado estão expressas na Constituição Federal ou na lei, sendo fundamentalmente a de tutelar o interesse público.

---

<sup>164</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Diário Oficial da União, Seção 1, Página 1* [em linha] [consult. 20 Set 2021]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9784-29-janeiro-1999-322239-normaatualizada-pl>.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

<sup>165</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª edição revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 96.

<sup>166</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 996.

Por seu turno, não pode haver excessos, pois qualquer extravasamento de sua configuração jurídica é abuso. Em outras palavras, é o uso além do permitido, e como tal, configura-se como um comportamento inválido que o judiciário deve fulminar a requerimento do interessado. Assim, o princípio da supremacia do interesse público possui limites bem definidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo que qualquer transgressão a eles se classifica como abuso ou desvio de poder.

Da mesma forma, em Portugal, a administração pública é regida pela Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu artigo 266º, em especial o n.º 1, que diz que a Administração Pública procurará a prossecução do interesse público e respeitará todos os direitos e interesses dos cidadãos protegidos por lei. Esse compromisso foi respeitado e utilizado em consonância ao princípio da precaução para mitigar os impactos da pandemia da covid-19.

Em que pese os direitos de liberdade do cidadão resguardados na Constituição portuguesa, há um conflito quando se observa a restrição de confinamento frente à pandemia da covid-19. Porém, a Lei de Bases da Proteção Civil permite que haja uma centralização do poder executivo a fim de que se promova restrições para proteger a população, limitando assim alguns direitos fundamentais, como o que foi amplamente imposto quanto à limitação de circulação de pessoas e veículos.

Essa lei foi aprovada para que se conseguisse equilibrar os direitos constitucionais individuais do cidadão português e o interesse coletivo, concomitantemente à Lei de Bases da Saúde, que concede poderes às autoridades de saúde em caso de grave risco para a saúde pública. Tais poderes incluem a suspensão ou o encerramento de estabelecimentos públicos e privados, o confinamento de indivíduos e a requisição de estabelecimentos de saúde e de trabalhadores<sup>167</sup>.

Em outra perspectiva, foram estabelecidas restrições adicionais em relação ao encerramento de atividades e à segregação de indivíduos infectados, com base na legislação que institui um sistema de vigilância em saúde pública. Essa lei concede permissão para a adoção de medidas excepcionais, desde que sejam consideradas necessárias em emergências de saúde pública<sup>168</sup>.

À vista disso, ganha destaque a questão do princípio da supremacia do interesse público previsto na Lei de Bases da Proteção Civil, no artigo 5º, com a designação de “Princípio de Prioridade”:

---

<sup>167</sup> VIOLANTE, Teresa, LANCEIRO, Rui T. *Coping with Covid-19 in Portugal: From Constitutional Normality to the State of Emergency* [em linha]. VerBlog. Abril 2020, p. 1 [consult. 15 Set. 2021]. Disponível em [https://www.paced-palopti.com/uploads/publicacoes\\_ficheiros/verfassungsblogcopingwithcovid19in-portugal.pdf](https://www.paced-palopti.com/uploads/publicacoes_ficheiros/verfassungsblogcopingwithcovid19in-portugal.pdf).

<sup>168</sup> VIOLANTE; LANCEIRO, ref. 156.

a) O princípio da prioridade, nos termos do qual deve ser dada prevalência à prossecução do interesse público relativo à protecção civil, sem prejuízo da defesa nacional, da segurança interna e da saúde pública, sempre que estejam em causa ponderações de interesses, entre si conflitantes.

Todavia, a norma que aplicará tais medidas deve observar a reserva relativa da Assembleia da República e estar de acordo com as disposições impostas pela Lei Fundamental, caso contrário, poderá vir a violar tais direitos e conseqüentemente poderá ser decretada a sua inconstitucionalidade orgânica e formal.

## 4.4 As medidas adotadas por Portugal

Em 18 de março de 2020, a Assembleia da República aprovou a Resolução n.º 15-A/2020<sup>169</sup>, instaurando o estado de emergência em todo o território nacional, sob a justificativa de analisar a situação de calamidade pública entre os dias 19 de março e 2 de abril. Assim, a execução da declaração do estado de emergência foi efetuada pelo Decreto n.º 2-A/2020, restando estabelecido, dentre outras medidas, a do confinamento obrigatório.

Todavia, conforme foi se agravando a situação da pandemia no mundo e principalmente na Europa, Portugal renovou o estado de emergência por meio do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, em 2 de abril (e até 17 de abril). Assim, foram proibidos os deslocamentos para fora do concelho de residência entre os dias 9 e 13 de abril (artigo 6.º, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril), em virtude do feriado da Páscoa. Essas ações foram fundamentadas na ideia de que, embora o direito à liberdade de locomoção seja assegurado pelo texto constitucional, em seu artigo 27º - 1 e 2, a restrição se justifica para preservar um interesse superior relacionado à saúde pública e à vida.

Em que pese o estado de emergência, foi necessário declará-lo novamente. Desse modo, no dia 2 de maio, foi instituído o Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril, que veio revogar o Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril.

Portugal renovou, de forma contínua, as medidas de combate à pandemia, sendo que o último decreto foi publicado em 26 de agosto de 2022, mantendo o estado de alerta em todo o território nacional até 30 de setembro de 2022. No entanto, em 30 de setembro de 2022, a Decreto Lei n.º 66-A/2022<sup>170</sup> oficializou a cessação da vigência dos decretos relacionados à pandemia da COVID-19.

Durante a pandemia de COVID-19, o Governo de Portugal adotou diversas medidas para apoiar a economia, incluindo a criação de uma linha de crédito e a

---

<sup>169</sup> PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março. *Diário da República n.º 55/2020, I série, 3º suplemento, n.º 55* [em linha] [consult. 22 Jan. 2022].

<sup>170</sup> Decreto-Lei n.º 66-A/2022, de 30 de setembro.

implementação do lay-off simplificado. Essas medidas tiveram como objetivo mitigar os impactos econômicos da pandemia e oferecer suporte a diversos setores da economia<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> SANTOS, Graça Maria Castro. *No reino da incerteza: a implementação do lay-off simplificado na segurança social de Aveiro* [em linha]. Universidade de Aveiro, 2021, p. 18 [consult. 01 Ago. 2022]. Disponível em [https://ria.ua.pt/bitstream/10773/33176/1/Documento\\_Gra%c3%a7a\\_Santos.pdf](https://ria.ua.pt/bitstream/10773/33176/1/Documento_Gra%c3%a7a_Santos.pdf).

## **5 A PANDEMIA DA COVID-19 E OS IMPACTOS NA SEARA TRABALHISTA, NO BRASIL E EM PORTUGAL**

A pandemia da Covid-19 trouxe grandes desafios para todas as esferas sociais, assim como para o cenário econômico. No entanto, para o Poder Público, o desafio é ainda maior, na medida em que se propõe a garantir os direitos constitucionais sem violar outros tão importantes para o ordenamento e para a sociedade, o que se mostra praticamente impossível.

Nesse cenário, analisar os conflitos originados pela situação de enfrentamento à essa moléstia democraticamente contagiosa, sob a perspectiva de violações aos direitos individuais, socioeconômicos e coletivos, tendo inclusive a interferência do judiciário para dirimir a questão, não se configura como uma tarefa das mais fáceis.

### **5.1 O respeito à proteção da saúde do trabalhador a partir do argumento de excepcionalidade do cenário da pandemia**

Nos ensinamentos de Barroso<sup>172</sup>, para fins jurídicos, a dignidade da pessoa humana pode ser dividida em três elementos: i) valor intrínseco, que faz referência ao lugar especial do ser humano no mundo; ii) autonomia, que expressa o direito de cada pessoa como indivíduo livre e igual; iii) valor comunitário, que consiste na interferência social e estatal legítima na determinação dos limites da autonomia pessoal.

Já o filósofo estadunidense Ronald Dworkin<sup>173</sup> afirma que a dignidade humana representa uma construção que consagra, ao mesmo tempo, o princípio da liberdade e da igualdade. Em outras palavras, o autor sustenta que o princípio da dignidade possui esses dois pilares, sendo o primeiro responsável pelo reconhecimento da imensurável importância de cada projeto de vida individual (direitos individuais). Por outro lado, o segundo pilar traz a garantia de iguais liberdades subjetivas para ação. Dessa forma, a dignidade da pessoa humana é condição legitimadora não só dos direitos fundamentais, mas de todo o sistema jurídico.

Camargo Pinto e Montoro<sup>174</sup> Reforçam a situação excepcional provocada pela COVID-19, destacando a necessidade de medidas restritivas não apenas voltadas

---

<sup>172</sup> BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 48.

<sup>173</sup> DWORKIN, Ronald. Taking Rights Seriously. In: ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Virgílio Afonso da Silva, trad. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011ref. 214, p. 58.

<sup>174</sup> CAMARGO PINTO e MONTORO, ref. 215, p. 3.

para as empresas, mas também direcionadas à sociedade em geral, abrangendo todos os trabalhadores, com exceção daqueles que atuaram em serviços essenciais. Essas ações tiveram como objetivo garantir o cumprimento do direito universal à saúde.

Nesse sentido, as disposições da proteção da saúde do trabalhador são objetos de tutela a nível internacional, por intermédio Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em meio às consequências do impacto da Revolução Industrial no contexto social mundial, onde, progressivamente, com o surgimento do princípio da proteção do trabalhador, consolidou-se os direitos trabalhistas.

Gorjon Martins<sup>175</sup> defende ser incontestável a proteção à parte hipossuficiente no Direito Processual do Trabalho, ou seja, ao trabalhador que, em posição de inferioridade, “diante da superioridade patronal”, recebe a devida proteção, função que é tida como fundamental no Direito do Trabalho. Para a autora, a natureza jurídica deste princípio decorre do Direito do Trabalho como um direito humano de segunda geração<sup>176</sup>, que vem ao longo da história buscando se materializar para proteger o trabalhador.

Já Nascimento e Nascimento<sup>177</sup> ensinam que a materialização do princípio da proteção se dá através do que eles chamam de “Técnicas de proteção”, que seguem esmiuçadas:

Intervenção Estatal: que deve ser confirmada na legislação constitucional e na infraconstitucional trabalhista, em se tratando de relações privativas de trabalho. Nestes enunciados, devem restar configuradas as obrigações e direitos mínimos, com desígnios de inderrogabilidade e imperatividade. Assim, cabe ao Estado intervir na relação de particulares para afastar quaisquer riscos ou excesso de exploração concernente à relação de desiguais social e economicamente.

Autotutela: é referenciada como exceção no ordenamento jurídico e no Direito do Trabalho por defender o direito do interesse lesionado. Trata-se de uma técnica de

---

<sup>175</sup> MARTINS, Marly Fernandes Gorjon. *O princípio da proteção do Direito Processual do Trabalho* [em linha]. Santa Catarina: Universidade Vale do Itajaí, 2016, p. 10 [consult. 20 Nov. 2021]. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Marli%20Gorjon%20Martins.pdf>.

<sup>176</sup> Os direitos humanos são, teoricamente, divididos em gerações, somando-se uma geração de direitos à outra, que formam um todo indissociável, resultado de fatos ou épocas históricas: a) Direitos humanos de 1ª geração (ou dimensão): direitos de liberdade: liberdade religiosa, política, liberdades civis, ou seja, são direitos indisponíveis; b) Direitos humanos de 2ª geração (ou dimensão): compreendem os Direitos Sociais, os direitos à saúde, educação, previdência e assistência social, lazer, trabalho, segurança e transporte; c) Direitos humanos de 3ª geração (ou dimensão): de terceira geração são os Direitos de Fraternidade, que englobam o direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente, direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.; d) Direitos humanos da quarta geração seriam os direitos que visam à universalização dos direitos fundamentais: o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 562-569.

<sup>177</sup> NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NACIMENTO, Sônia Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 41ª edição. São Paulo: LTR, 2018, p. 88-89.

proteção utilizada em situações de greve ou direito de resistência. Sua aplicação ocorre na resolução de conflitos por meio do emprego da força por um dos litigantes, quando voltada para a autodefesa em resposta a uma agressão grave, frequentemente imposta ao hipossuficiente, tanto no contexto das relações coletivas como na resistência individual.

Nos dizeres de Rodrigues<sup>178</sup>, o princípio da proteção tem como finalidade a proteção jurídica do trabalhador, a fim de compensar a inferioridade que se depara no contrato de trabalho em função da posição econômica de dependência e de subordinação entre empregado e empregador nas ordens de serviços.

Para Nakano<sup>179</sup>, a aplicação do princípio da proteção representa a melhor forma de garantir a dignidade e integridade, física e mental, dos trabalhadores no atual cenário da pandemia da covid-19. Destarte, está relacionada à efetiva implantação do princípio da proteção ao trabalhador, através de medidas preventivas e de precaução à exposição dos trabalhadores aos diversos fatores de risco de contaminação pelo Sars-CoV-2 em seu ambiente de trabalho. Devem as condições de segurança serem gerenciadas, controladas e fiscalizadas, fundamentalmente para os trabalhadores de atividades essenciais, que mantiveram suas atividades laborais mesmo no cenário da pandemia da Covid-19.

Venturi<sup>180</sup> discorre sobre os princípios da prevenção e da precaução, evidenciando os princípios de proteção à pessoa humana, nos quais devem ser tomadas medidas que evitem atentados ao meio ambiente do trabalho e a ocorrência de riscos que possibilitem danos graves e irreversíveis à saúde do trabalhador. Ensina, ainda, que a diferença entre prevenção e precaução é encontrada no grau de possibilidade real, a partir do risco potencial e risco comprovado de ocorrência de consequências lesivas ao obreiro e da efetividade de proteção contra a contaminação pela covid-19 no ambiente laboral.

Nakano<sup>181</sup> ensina que, em decorrência dos prejuízos e do desemprego resultante da pandemia, é fundamental e urgente a proteção dos trabalhadores em relação à sua necessidade de isolamento e distanciamento social, em vista da realidade de fechamento de empresas e postos de trabalho, tratando-se de um

---

<sup>178</sup> RODRIGUES, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. 3ª edição atualizada. São Paulo: LTr, 2000, p. 33.

<sup>179</sup> NAKANO, Juliana Mary Yamanaka. *COVID-19: individualismo e ataques aos direitos trabalhistas* [em linha] 2020, p. 11 [consult. 31 Mar. 2020]. Disponível em <http://www.justificando.com>.

<sup>180</sup> VENTURI, Thais Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no Direito Civil contemporâneo* [em linha]. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2020, p. 19 [consult. 15 Mar. 2020]. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28243/R%20-%20T%20-%20THAIS%20GOVEIA%20PASCOALOTO%20VENTURI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>181</sup> NAKANO, ref. 168.

cenário de excepcionalidade que exige a proteção e o auxílio dos governos a todos os trabalhadores prejudicados.

Em relação à proteção dos direitos fundamentais do trabalhador, a autora<sup>182</sup> pontua que é função dos governos globais a proteção humanitária dos trabalhadores, tal como defendido pela OMS, em função do que indicam os tratados e convenções de proteção ao trabalhador, conforme orientado pela OIT.

Não obstante, a OIT editou inúmeras Convenções sobre a proteção da saúde e da segurança no meio ambiente laboral, dentre as quais, merece destaque a Convenção nº 155, que entrou em vigor, no plano internacional, em 11 de agosto de 1983, sendo ratificada pelo Brasil, através do Decreto Legislativo nº 2, de 17 de março de 1992 e promulgada pelo Decreto nº 1.254, de 29 de setembro de 1994, bem como por Portugal.

Observando-se a necessidade de isolamento/distanciamento social que obrigou os trabalhadores a permanecerem em casa, tem-se que esta Convenção, em seu art. 3º, alínea c), prescreve que o ambiente do trabalho não está restrito somente às edificações de estabelecimentos empresariais, mas abrange todos os lugares onde os trabalhadores devem permanecer, ou onde têm de comparecer e que estejam sob o controle, direto ou indireto, do empregador, prevendo ainda a adoção de medidas preventivas a fim de eliminar todos os riscos que possam prejudicar a saúde do trabalhador<sup>183</sup>.

No caso da pandemia da covid-19, as empresas foram obrigadas a fechar o local onde funcionavam as suas atividades e, conseqüentemente, os trabalhadores, a ficarem em casa. Como dispõe a Convenção nº 155 da OIT, no seu art. 3º, alínea e), o termo saúde no trabalho abrange não só a ausência de afecções ou de doenças, mas igualmente os elementos físicos e mentais que afetam e que estão diretamente relacionados com a segurança e saúde do trabalhador.

Entende-se que a necessidade de eliminação dos riscos de contaminação pelo coronavírus e o adoecimento pela Covid-19 recai sobre os governos em escala global e sobre as empresas. Portanto, o cumprimento e o respeito aos direitos humanos constituem a maneira mais eficaz de assegurar a dignidade, a integridade física e mental dos trabalhadores, bem como garantir a segurança no ambiente de trabalho. Isso se realiza por meio da implementação de medidas preventivas para evitar a exposição dos trabalhadores ao risco de contaminação pelo coronavírus e infecção pela covid-19.

---

<sup>182</sup> NAKANO, ref. 168.

<sup>183</sup> LAUZID, Mônica de Moraes. *O Direito à saúde no meio ambiente do trabalho: proteção, fiscalização e efetividade normativa*. São Paulo: LTr, 2014, p. 42. ISBN: 8536101857.

## 5.2 Principais medidas implementadas no Brasil

O Brasil e Portugal são signatários de tratados e convenções da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), comprometendo-se a seguir as diretrizes estabelecidas por essas organizações. Isso inclui o cumprimento do Regulamento Sanitário Internacional (RSI), um instrumento jurídico da OMS que visa a proteção da saúde pública global, especialmente em contextos de emergências sanitárias, como pandemias. O RSI enfatiza a importância de políticas públicas que minimizem os riscos à saúde e garantam a proteção da população. Assim, ambos os países devem adotar medidas que cumpram essas obrigações internacionais, promovendo a saúde e segurança de seus cidadãos, incluindo a proteção dos direitos dos trabalhadores.

De acordo com o RSI e as convenções da OIT, durante situações de emergência sanitária, como as causadas por pandemias, é fundamental que os direitos trabalhistas dos trabalhadores sejam preservados. Tanto o Brasil quanto Portugal, com suas constituições e legislações trabalhistas nacionais, devem garantir que os direitos dos trabalhadores, como salários, condições de trabalho e segurança no emprego, sejam mantidos durante essas crises. Isso significa que, apesar das dificuldades econômicas e sociais trazidas pelas emergências sanitárias, os trabalhadores não devem ser privados de seus direitos básicos, alinhando-se aos princípios internacionais que defendem a dignidade e o bem-estar dos trabalhadores, mesmo em tempos de crise.

Assim, será exposto a seguir as mais relevantes medidas implementadas nos dois países na seara trabalhista.

### 5.2.1 A Medida Provisória Nº 927/2020 e os trabalhadores formais no Brasil

Nas palavras de Donadel<sup>184</sup>, No Brasil, foram adotadas medidas específicas tanto para trabalhadores informais (autônomos) quanto para os formais, com foco na proteção da renda e do emprego. Para os trabalhadores formais, a Medida Provisória (MP) nº 927, de 24 de março de 2020, estabeleceu uma série de ações trabalhistas voltadas à preservação do emprego e da renda, incluindo também disposições para estagiários e aprendizes. Essas medidas visaram garantir a manutenção do vínculo empregatício e mitigar os impactos econômicos da pandemia, buscando proporcionar maior segurança para os trabalhadores em um contexto de crise.

---

<sup>184</sup> DONADEL, Romano. *Relações contratuais e os impactos do Covid-19: como ficam as relações de trabalho no atual cenário de pandemia?* [em linha] 2020, p. 1 [consult. 13 Dez. 2020]. Disponível em <https://romanodonadel.com.br/>.

Nesse sentido, cita ainda Donadel implementação estratégica do teletrabalho no Brasil, especialmente durante a pandemia de COVID-19, trouxe à tona aspectos importantes da Lei nº 13.467/2017, que já permitia a alteração do regime de trabalho presencial para o teletrabalho, desde que houvesse previsão contratual escrita e acordo mútuo entre empregador e empregado (art. 75-C, § 1º, da CLT). Antes da pandemia, o teletrabalho era uma possibilidade, mas dependia da concordância das partes envolvidas e de um ajuste formal nos contratos de trabalho. Além disso, a lei também determinava que a responsabilidade pela aquisição, manutenção e fornecimento dos equipamentos tecnológicos necessários para a execução do trabalho remoto deveria ser claramente definida no contrato, garantindo que tanto empregador quanto empregado tivessem suas obrigações e direitos estabelecidos de maneira transparente e consensual.

Todavia, durante o período da pandemia, a MP 927/2020 trouxe as seguintes determinações<sup>185</sup>:

O teletrabalho, conforme definido pela Lei nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista), é uma modalidade de trabalho em que o empregado desempenha suas atividades fora do ambiente físico da empresa, utilizando tecnologias da informação e comunicação, como internet, telefone e e-mail. A principal característica do teletrabalho é a flexibilidade de localização, mas com a exigência de que o trabalhador utilize essas tecnologias para o cumprimento das suas funções. Já o trabalho remoto não está necessariamente vinculado a uma legislação específica, sendo mais flexível quanto ao local de execução das atividades, que pode ocorrer em qualquer ambiente que não seja a empresa, como em cafés, coworking ou até na casa do trabalhador. Por fim, o trabalho a distância é um termo mais amplo e pode englobar tanto o teletrabalho quanto o trabalho remoto, referindo-se a qualquer trabalho realizado fora das dependências da empresa, independentemente de ser feito com ou sem o uso constante de tecnologias. Embora o teletrabalho tenha sido regulamentado pela Lei nº 13.467/2017, não há uma legislação específica que trate exclusivamente do trabalho remoto ou do trabalho a distância, sendo conceitos mais gerais que podem ser aplicados dentro de diversos contextos.

O empregador, dentro dos limites legais e das condições acordadas com os empregados, pode modificar o formato de trabalho presencial para teletrabalho, trabalho remoto ou outra modalidade de trabalho a distância, desde que haja a devida previsão contratual e o consentimento mútuo entre as partes envolvidas. De acordo com a Lei nº 13.467/2017, que alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), essa mudança pode ocorrer por meio de acordo formal entre empregador e empregado, desde que seja acordado por escrito e com a devida clareza sobre as responsabilidades de ambas as partes, como a definição sobre os custos com equipamentos e infraestrutura necessários para o trabalho remoto. Entretanto,

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 4.

qualquer alteração deve respeitar os princípios da boa-fé e da transparência nas relações de trabalho<sup>186</sup>.

A Medida Provisória nº 927/2020 estabelece que, caso o empregado não possua os equipamentos e a infraestrutura necessários para o desenvolvimento do teletrabalho, o empregador deve fornecê-los em regime de comodato, além de arcar com os custos de infraestrutura. Esses valores não podem ser considerados como parte da remuneração salarial. O tempo trabalhado no regime de teletrabalho deve ser contabilizado como parte da jornada de trabalho normal, ou seja, como tempo de trabalho à disposição do empregador. No que tange às férias, a MP permite que o empregador, durante o estado de calamidade pública causado pela pandemia da COVID-19, antecipe as férias do empregado com um aviso prévio mínimo de 48 horas, seja por escrito ou por meio eletrônico, indicando o período a ser usufruído. No entanto, não podem ser estabelecidos períodos de férias inferiores a cinco dias corridos. Além disso, é possível negociar a antecipação de períodos futuros de férias, mediante acordo individual escrito entre empregador e empregado.

Uma excepcionalidade importante trazida pela MP é em relação ao pagamento do adicional de um terço de férias. Durante a pandemia, o empregador poderia optar por pagar esse adicional após a concessão das férias, até a data prevista para o pagamento do 13º salário, desde que houvesse concordância formal do empregado. Caso o trabalhador seja dispensado, o empregador deverá efetuar o pagamento integral de todas as verbas rescisórias devidas, incluindo o valor correspondente às férias. Esse conjunto de medidas visou flexibilizar a gestão de direitos trabalhistas durante a crise sanitária, proporcionando maior adaptabilidade às circunstâncias excepcionais da pandemia.

Durante a pandemia, a Medida Provisória nº 927/2020 estabeleceu que, para empregados ou funcionários da área da saúde, o empregador poderia suspender as férias ou licenças não remuneradas, desde que comunicasse essa decisão com antecedência mínima de 48 horas, seja por escrito ou por meio eletrônico. Essa medida visava garantir a continuidade dos serviços essenciais de saúde, considerando a situação excepcional vivida durante a crise sanitária.

Além disso, a MP permitia que o empregador concedesse férias coletivas para seus empregados, desde que houvesse a notificação prévia de, no mínimo, 48 horas. Nessa situação, foi dispensada a exigência de comunicação ao órgão local do

---

<sup>186</sup>As disposições sobre a responsabilidade pela aquisição, manutenção ou fornecimento dos equipamentos tecnológicos e da infraestrutura necessária para a prestação do teletrabalho, trabalho remoto ou trabalho a distância, bem como o reembolso de despesas eventualmente arcadas pelo empregado, devem ser estabelecidas por meio de contrato escrito. Esse contrato deve ser firmado previamente, no prazo de até trinta dias a partir da data da mudança do regime de trabalho, conforme previsto pela Lei nº 13.467/2017. A formalização do contrato tem como objetivo garantir que ambas as partes, empregador e empregado, tenham clareza sobre suas obrigações, direitos e responsabilidades no novo formato de trabalho.

Ministério da Economia e aos sindicatos da categoria, conforme estabelecido pelo art. 139 da CLT<sup>187</sup>., facilitando a adoção de medidas mais ágeis para o gerenciamento de recursos humanos durante a pandemia. Essas flexibilizações foram importantes para permitir que os empregadores do setor de saúde pudessem responder de forma mais eficaz às necessidades emergenciais geradas pela pandemia.

O cenário de excepcionalidade da pandemia da covid-19<sup>188</sup> igualmente permite que os empregadores antecipem o gozo de feriados não religiosos, desde que os empregados sejam notificados com 48 (quarenta e oito) horas antes, ressaltando-se que, para o caso de feriados religiosos, o gozo dependerá da concordância formal dos trabalhadores, mediante termo individual escrito.

Outra singularidade diz respeito ao Banco de Horas, restando autorizada a interrupção de atividades pelo empregador e a constituição de regime especial de compensação de jornada por meio desse sistema em favor do empregador ou do empregado, o qual deveria ser estabelecido por meio de acordo coletivo ou individual, cuja compensação deverá ocorrer no prazo de até 18 (dezoito) meses, contados da data de encerramento do estado de calamidade pública.

A compensação de tempo para recuperação do período interrompido poderia ser feita mediante prorrogação de jornada em até duas horas, que não poderá exceder dez horas diárias, sendo que a compensação do saldo de horas poderá ser determinada pelo empregador.

Por fim, Donadel<sup>189</sup> informa que a MP 927/2020 alterou ainda as exigências dos prazos de recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) <sup>190</sup>, ao determinar a suspensão da exigibilidade do seu recolhimento pelos empregadores, no que se refere às competências de março, abril e maio de 2020, além do que, o recolhimento de tais competências poderia ser realizado de modo parcelado a partir de julho de 2020 (em até seis parcelas), e sem a incidência da atualização de multa e dos encargos previstos no art. 22 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

---

<sup>187</sup> DONADEL, ref. 173.

<sup>188</sup> *Ibidem*.

<sup>189</sup> *Ibidem*.

<sup>190</sup> O pagamento do FGTS é decorrente do contrato de trabalho estabelecido entre empregado e empregador. Similar ao salário, o benefício representa uma obrigação clara de que uma parte do salário será paga diretamente ao trabalhador, enquanto outra parte será depositada na conta vinculada do FGTS, calculada sobre o salário. Esses depósitos não são entregues diretamente ao trabalhador, mas constituem uma reserva para o futuro, em um fundo destinado a compensar o tempo de serviço do empregado no emprego. O FGTS, portanto, é um fundo social que visa a garantir direitos trabalhistas. (MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito do Trabalho*. In: MORAES, Alexandre de, coord. *Fundamentos jurídicos*. 11ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010, vol.10, p. 73-84).

## **5.2.2 Medida Provisória nº 936/2020 convertida na Lei 14020/2020**

A Medida Provisória nº 936/2020 instituiu o **Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda**, com o objetivo de preservar os empregos e as rendas dos trabalhadores, além de assegurar a continuidade das atividades laborais e empresariais, minimizando o impacto social causado pela pandemia da COVID-19 e pelo estado de calamidade pública e de emergência de saúde. Para alcançar tais objetivos, o programa incluiu a implementação do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, que permitiu a redução proporcional da jornada de trabalho e dos salários, bem como a suspensão temporária dos contratos de trabalho. Durante o período de calamidade pública, o empregador poderia acordar com o empregado a redução de jornada e salário por até 90 dias, desde que preservado o valor do salário-hora, além da possibilidade de suspensão do contrato de trabalho por até 60 dias. Essas medidas excepcionais eram aplicáveis exclusivamente durante a vigência da pandemia e enquanto perdurasse o estado de calamidade pública.

A fim de evitar a falência de empresas e preservar a renda dos trabalhadores, foi promulgada a Lei Federal nº 14.020/2020, que originou a MP nº 936/2020. A lei estabelece que a redução de jornada de trabalho e salários pode ser feita por até 90 dias, com possibilidade de prorrogação por decreto do poder executivo. A redução salarial pode ser de 25%, 50% ou 70%, desde que seja formalizada por acordo individual, convenção coletiva ou acordo coletivo. Além disso, durante a suspensão temporária do contrato de trabalho, o empregado mantém todos os benefícios concedidos pelo empregador e pode contribuir ao Regime Geral da Previdência Social como segurado facultativo, conforme estabelecido pelo art. 20 da Lei nº 14.020/2020.

Quanto ao restabelecimento do contrato de trabalho, ele deve ocorrer no prazo de dois dias corridos a partir da cessação do estado de calamidade pública, ou seja, na data estabelecida para o término do período de suspensão acordado, ou ainda na data em que o empregador comunicar ao empregado a decisão de antecipar o fim do período de suspensão. Essa comunicação deve ser feita de forma clara e em tempo hábil para garantir que o trabalhador tenha ciência da reativação do contrato.

Se, durante a suspensão temporária do contrato, o empregado continuar desempenhando suas atividades, mesmo que parcialmente, por meio de teletrabalho, trabalho remoto ou à distância, a suspensão será descaracterizada. Nesse caso, o empregador ficará obrigado a pagar imediatamente a remuneração e os encargos sociais e trabalhistas devidos, referentes a todo o período de suspensão, além de estar sujeito às penalidades previstas na legislação vigente, assim como às sanções

especificadas em convenções ou acordos coletivos de trabalho. Isso visa evitar que o empregador utilize a suspensão de forma indevida, mantendo suas obrigações trabalhistas em conformidade com a legislação<sup>191</sup>.

Relevante destacar que a empresa empregadora só poderá se beneficiar dos termos previstos nesta lei se tiver auferido, no ano-calendário de 2019, a receita bruta superior a R\$ 4.800 000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). Isto é, somente poderá suspender o contrato de seus empregados mediante o pagamento de ajuda compensatória mensal correspondente ao valor de 30% (trinta por cento) do valor do salário do empregado, durante o período de suspensão temporária do contrato de trabalho pactuado.

Cabe ainda ponderar que, uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.020/2020 diz respeito à flexibilização para se realizar acordos individuais por aqueles empregados que percebam até dois salários-mínimos (R\$2.090,00), mantendo-se a regra anterior para as demais empresas (limite de três salários-mínimos – R \$3.135,00), ou seja, mediante acordo coletivo, a não ser que a redução seja de somente 25%, podendo ainda ser feito individualmente.

O parágrafo único do artigo 503 da CLT, que dispõe sobre o período de força maior, estabelece que: “Cessados os efeitos decorrentes do motivo de força maior, é garantido o restabelecimento dos salários reduzidos”. No entanto, esse dispositivo só resguarda a redução salarial no percentual de 25%. Já na Lei 14.020/2020, a redução salarial é autorizada nos percentuais de 25%, 50% e 70%. Note-se que a lei não aborda somente a redução salarial em si, mas também a diminuição proporcional da jornada de trabalho. Nesse sentido, o salário-hora de trabalho é preservado, uma vez que mantém uma equivalência entre a hora laborada e o salário, o que não implica diretamente na redução do salário, mas sim na diminuição da jornada de trabalho.

Já o artigo 7º da citada norma estabelece que, durante o estado de calamidade pública a que se refere o art. 1º, o empregador poderá acordar a redução proporcional de jornada de trabalho e de salário de seus empregados de forma setorial, departamental, parcial ou na totalidade dos postos de trabalho, por até 90 (noventa) dias, prorrogáveis por prazo determinado em ato do Poder Executivo, observados os seguintes requisitos<sup>192</sup>:

- I - Preservação do valor do salário-hora de trabalho;

---

<sup>191</sup> BRASIL. Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020. *Diário Oficial da União, Seção 1, 7/7/2020, Página 1* [em linha] [consult. 19 Out, 2021]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm).

<sup>192</sup> BRASIL. Lei Nº 14020, de 6 de julho de 2020. Regulamenta o artigo 7º, incisos, I e III, alíneas, a, b, c, da Redução proporcional de Jornada de trabalho e salário. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm). Acesso 19 out. 2021.

III - na hipótese de pactuação por acordo individual escrito, encaminhamento da proposta de acordo ao empregado com antecedência de, no mínimo, 2 (dois) dias corridos, com a redução da jornada de trabalho e do salário exclusivamente nos seguintes percentuais:

- a) 25% (vinte e cinco por cento);
- b) 50% (cinquenta por cento);
- c) 70% (setenta por cento)

Com base no exposto, fica claro que os direitos trabalhistas e os salários dos trabalhadores foram devidamente assegurados durante o período da pandemia. Essas medidas não só garantiram a preservação dos empregos, como também ajudaram a manter a atividade econômica em funcionamento, proporcionando uma flexibilidade essencial para que as empresas pudessem se adaptar e se recuperar diante do cenário desafiador causado pela crise sanitária.

### 5.3 Principais medidas implementadas em Portugal

Ribeiro e Cabral<sup>193</sup> destacam que a pandemia da COVID-19 obrigou o mundo a adotar medidas urgentes para enfrentar o aumento do desemprego, visto que muitas empresas se viram incapazes de manter suas operações. A disseminação do coronavírus e a subsequente implementação de medidas de bloqueio para conter a infecção tiveram impactos devastadores nos mercados de trabalho, especialmente na Europa. Em resposta, os governos da União Europeia implementaram rapidamente pacotes de apoio econômico e social sem precedentes, com o objetivo de mitigar os efeitos econômicos e sociais da pandemia.

Em relação às ações de proteção e inclusão social, os governos flexibilizaram as condições de elegibilidade para as medidas de assistência, atualizaram os benefícios existentes e introduziram novos benefícios ad hoc e outras medidas inovadoras. Para as autoras<sup>194</sup> Essas ações visaram garantir que as populações mais vulneráveis e as empresas afetadas pudessem se manter financeiramente durante o período de crise, ajudando a minimizar o impacto negativo da pandemia nos mercados de trabalho e nas condições sociais.

Ribeiro e Cabral apontam também que durante a pandemia de COVID-19, Portugal adotou uma série de medidas para mitigar os impactos econômicos e sociais, como o *layoff simplificado*, que permitiu a suspensão ou redução de jornada de

---

<sup>193</sup>RIBEIRO, Mayra Thais Andrade; CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima. A dignidade humana frente às medidas sanitárias restritivas da OMS e dos estados em tempos de pandemia. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, v. 2, n. 1, p. e20200102-e20200102, 2020.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

trabalho com apoio financeiro do governo, e apoios extraordinários para trabalhadores independentes e empresas. Além disso, o governo incentivou o teletrabalho e implementou moratórias de crédito, adiando o pagamento de dívidas.

Durante o período de confinamento (lockdown), com a implementação de restrições rigorosas para limitar a propagação do vírus, as políticas de vacinação foram aceleradas, com um plano nacional que priorizou trabalhadores essenciais e grupos vulneráveis. A vacinação em massa foi essencial para controlar a pandemia, e medidas de apoio à saúde e às famílias também foram fundamentais, como a distribuição de equipamentos para estudantes e apoio psicológico para trabalhadores da saúde.

Em um contexto cronológico, em janeiro de 2020, a covid-19 encontrava-se disseminada em 20 países, o que fez com que a OMS declarasse o vírus como “emergência internacional de saúde pública a 30 janeiro”<sup>195</sup>.

Após o anúncio da OMS sobre a pandemia da COVID-19, Portugal iniciou uma série de medidas para combater e prevenir a disseminação do vírus.<sup>196</sup>:

Quando a Direção Geral de Saúde (DGS) colocou os hospitais de São João, no Porto, Curry Cabral e Estefânia, em Lisboa, em estado de alerta. Em fevereiro, ainda sem casos registrados, o governo anunciou reforço de 20% do estoque de medicamentos em toda o Sistema Nacional de Saúde (SNS) e a DGS divulgou orientações e regras sobre contingenciamento de casos suspeitos para empresas, portos e viajantes via marítima.

Após os primeiros casos de coronavírus registrados em Portugal, em março de 2020, e com o anúncio da OMS no sentido de que a Europa se tornara o “epicentro da pandemia”, o país procedeu à suspensão de todos os voos destinados para a Itália, que, naquele momento, concentrava um alto nível de contaminação pelo vírus<sup>197</sup>.

Foram necessárias diversas ações que pudessem combinar contingências no âmbito da saúde e da economia que, ao longo do período, continuaram a ser tomadas tanto pelo governo nacional quanto por autoridades locais ao longo da primeira semana de março, a fim de irem se adequando aos novos desafios propostos. Desse modo, consoante Campos e Lins<sup>198</sup>:

Pode-se destacar: a criação de hospitais de campanha em Lisboa e no Porto para desafogar o SNS; a determinação de teletrabalho na Administração Pública; a determinação de que trabalhadores em quarentena receberiam integralmente seus rendimentos nos primeiros 14 dias de isolamento; a determinação de que todas as

---

<sup>195</sup> FERREIRA-DA-SILVA, Renato, MACEDO, Mário e CONCEIÇÃO, Jaime. *A pandemia de COVID-19 em Portugal: Evolução, Vacinação e Farmacovigilância* [em linha] 2022, p. 3 [consult. 20 Dez. 2022]. Disponível em <https://revistamultidisciplinar.com/index.php/oj/article/view/90/128>.

<sup>196</sup> CAMPOS, Lucas Pacheco; LINS, Tuíla. *Pandemia à Portuguesa: um relato sobre o Covid-19 em Portugal. Espaço e Economia Revista brasileira de geografia econômica*, 2020, ano IX, n.º 17, p. 9.

<sup>197</sup> FERREIRA-DA-SILVA, MACEDO e CONCEIÇÃO, ref. 247, p. 3-4.

<sup>198</sup> CAMPOS; LINS, ref. 183, pp. 1-12.

empresas e órgãos públicos deveriam estabelecer planos de contingência locais para lidar com casos suspeitos; a suspensão dos voos para todas as regiões da Itália por pelo menos 14 dias; o encerramento de universidades, museus, teatros, atividades desportivas e demais tipos de eventos por todo o país. Respondendo agilmente às pressões empresariais, o governo anunciava também uma linha de crédito com valor inicial de 100 milhões de euros, elevada em seguida a 200 milhões, para apoio a empresas afetadas pelo impacto econômico imediato.

Nesse contexto, Portugal estabeleceu regras específicas para trabalhadores assalariados e autônomos que foram infectados pela COVID-19 ou precisaram entrar em autoisolamento preventivo devido ao risco de infecção. Essas medidas garantiram benefícios superiores aos concedidos em casos comuns de doença, assegurando maior proteção financeira e social. Inicialmente, foram adotadas provisões para lidar com o fechamento de escolas e creches, sendo posteriormente ampliadas para contemplar situações em que crianças estivessem em quarentena, independentemente do funcionamento das instituições de ensino, alinhando-se a práticas observadas em países como Lituânia e França.,

Em Portugal, a situação foi regulamentada por meio da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, que aprovou o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)<sup>199</sup>. Esse programa foi criado para mitigar os impactos econômicos e sociais da pandemia da COVID-19, estabelecendo um conjunto de medidas destinadas a apoiar empresas, trabalhadores e cidadãos. Entre seus principais objetivos, destacam-se a recuperação da economia, a manutenção dos empregos e a proteção dos setores mais afetados pela crise sanitária.

De acordo com Moreira<sup>200</sup>:

Para evitar o contágio, determinou-se, ainda, que o isolamento profilático dos trabalhadores, subordinados e independentes, é equiparado a doença. No entanto, recebem um subsídio superior ao que se paga em caso de doença e que equivale a 100% da retribuição, nos primeiros 14 dias. Também se considera falta justificada a que se deva à necessidade de acompanhar neto ou filho sujeito a isolamento profilático ou, ainda, as faltas dadas para acompanhar filhos ou outros menores dependentes até 12 anos (ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica) cujas atividades letivas tenham sido suspensas, sendo que os trabalhadores nestas circunstâncias recebem um apoio do Estado, desde que não tenham outro cônjuge, ou companheiro em regime de teletrabalho.

O programa inclui diversas iniciativas, como apoio à liquidez das empresas, medidas de proteção social, incentivos ao emprego e ao empreendedorismo, além de estratégias para garantir a sustentabilidade do sistema de saúde e promover a retoma económica. A Resolução também aborda a necessidade de uma colaboração estreita

---

<sup>199</sup> PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho. Aprova o Programa de Estabilização Económica e Social. Diário da República, Lisboa, 6 jun. 2020.

<sup>200</sup> MOREIRA, Teresa Coelho. Direito ao trabalho em tempos de pandemia. In: A Universidade do Minho em tempos de pandemia. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.5>. Acesso em: 3 mar. 2025.

entre o Governo, os agentes sociais e os diferentes setores da economia para superar os desafios impostos pela crise sanitária e suas repercussões econômicas.

Como parte das medidas de contingenciamento da crise e visando conter o desemprego no país, Portugal implementou, em 16 de março, uma medida que flexibilizou e facilitou a aplicação do chamado *lay-off* simplificado, permitindo a suspensão de contratos de trabalho<sup>201</sup>.

Essa medida possibilitou a redução de até 1/3 do rendimento bruto dos trabalhadores, com um valor máximo de 1.905 euros, sendo 70% desse montante custeado pelo fundo público, por meio da Segurança Social, e os 30% restantes pagos pelo empregador. Além disso, as empresas puderam renovar essa condição por um período de até seis meses.

Para tanto, Campos e Lins<sup>202</sup> relatam que:

A teórica contrapartida para os trabalhadores é o compromisso dos empresários beneficiados em não realizar demissões. Quanto aos trabalhadores autônomos, nomeadamente os chamados “recibos verdes”, foi promulgado um decreto que institui apoio emergencial de até 438 euros mensais por seis meses, a serem pagos pela Segurança Social. Outra medida que pode ser acessada por autônomos é o apoio, que varia de 438 a 1.097 euros, às famílias de trabalhadores por recibos verdes que devem ficar em casa durante o período de fechamento das escolas para acompanhar os filhos, não podendo exercer o teletrabalho.

O estado de emergência foi declarado em 18 de março de 2020, por meio do Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020. Dois dias depois, em 20 de março, foi publicado o Decreto nº 2-A/2020, que regulamentou o estado de emergência. Este estado permaneceu em vigor até 2 de maio de 2020. No dia 3 de maio, foi declarado o Estado de Calamidade, conforme a Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril, com diversas prorrogações subsequentes.

Por conseguinte, em 06 de novembro, através do Decreto do Presidente da República nº 51-U/2020, foi novamente declarado o Estado de Emergência. E assim sucessivamente até o dia 14 de janeiro de 2022, após os casos de contaminação diminuírem drasticamente e a população, em sua maioria, estar vacinada.

Diante do panorama pandêmico que se instaurou, muitas das instituições de ensino, mesmo com a suspensão das aulas, desempenharam um papel crucial como centros de apoio para uma parte significativa das famílias. Assim, centenas de escolas permaneceram abertas, proporcionando alimentação diária a estudantes em situação

---

<sup>201</sup> CAMPOS; LINS, ref. 183, p. 13.

<sup>202</sup> *Ibidem*, pp. 12-13.

de vulnerabilidade, além de atender aos filhos de trabalhadores de serviços essenciais que não tinham a opção de realizar suas funções remotamente<sup>203</sup>.

Por sua vez, também as Regiões Autónomas intensificaram suas medidas, estabelecendo a obrigatoriedade de quarentena para todos os que desembarcassem nas ilhas. É o que relatam Campos e Lins<sup>204</sup>:

Na Madeira, suspendeu-se as atracagens de cruzeiros, implementou-se a medição de temperatura dos passageiros em aeroportos, cancelou-se voos vindos de países com casos de transmissão ativa do vírus e isentou-se a população do pagamento de água e luz durante o surto no país. O governo dos Açores, por sua vez, também impôs restrições de acesso à região e fechou escolas, museus, cinemas, teatros e ginásios esportivos.

Igualmente, a liberdade de reunião e a circulação de pessoas em espaços públicos foram limitadas, permitindo-se tão somente em casos como a aquisição de bens ou serviços, motivo de saúde, exercício de atividades profissionais, emergências familiares e outros especificados em regulamentações subsequentes, com a ampliação ainda da lista de locais e estabelecimentos fechados ou com funcionamento restrito. Ademais, foram definidas diretrizes e normas de funcionamento para os serviços públicos e privados considerados essenciais, incluindo setores como saúde, defesa, justiça, transporte, agricultura, pesca e energia<sup>205</sup>.

Durante as fases emergenciais, Portugal adotou diversas medidas restritivas e eficazes para controlar a propagação do vírus, além de várias ações voltadas para a saúde pública. Entre essas medidas, destacam-se a realização de testagens em larga escala e o rastreamento de contatos, estratégias essenciais para identificar pessoas infectadas e colocá-las em isolamento, prevenindo a disseminação do vírus. Além disso, foram promovidas campanhas de conscientização, incentivando o distanciamento social e o uso de máscaras. O país também implementou um programa de vacinação em massa contra a COVID-19, com prioridade para grupos de risco e profissionais de saúde, visando proteger as populações mais vulneráveis e conter a crise sanitária.

A preocupação do país, bem como das demais nações, era conter a proliferação da doença altamente contagiosa e equilibrar a economia para que não houvesse uma paralização e, conseqüentemente, o desencadeamento do crescimento massivo do desemprego, assim como o próprio sustento do país.

---

<sup>203</sup> VIANA, Clara. *Cerca de 6500 alunos foram diariamente comer à escola neste período de encerramento* [em linha]. 2020, p. 1 [consult. 15 Dez. 2023]. Disponível em <https://www.publico.pt/2020/03/26/sociedade/noticia/cerca-6500-alunos-diariamente-comer-escola-neste-periodo-encerramento-1909678>.

<sup>204</sup> CAMPOS; LINS, ref. 183, p. 15.

<sup>205</sup> CAMPOS; LINS, ref. 183, p. 17.

Por conseguinte, foram lançados vários planos de apoio econômico para mitigar os impactos financeiros da pandemia, com a inclusão de subsídios para empresas afetadas, apoio ao emprego, linhas de crédito e adiamento de pagamentos de impostos.

No mesmo sentido, medidas legais, como as relativas ao teletrabalho e ao *lay-off* simplificado<sup>206</sup>, foram (e ainda são) importantes ferramentas necessárias para dar continuidade às atividades laborais, assegurar o distanciamento social, bem como garantir a manutenção dos postos de trabalho.

De igual modo, foram promulgadas leis específicas para lidar com a situação de emergência na saúde, incluindo aquisição de equipamentos médicos, contratação de profissionais de saúde e reforço das capacidades de testagem. A título de exemplo, o Decreto-Lei nº 94-A/2020, de 03 de novembro, que estabeleceu um regime excepcional e transitório de reorganização do trabalho, permitindo a “celebração de contratos de trabalho sem termo para afetação de profissionais de saúde às unidades de cuidados intensivos dos estabelecimentos e serviços públicos prestadores de cuidados de saúde do Serviço Nacional de Saúde”.

Embora tenham sido adotadas ações específicas, os trabalhadores independentes não foram incluídos igualmente aos trabalhadores formais. Dentro do critério estabelecido, tanto os trabalhadores assalariados quanto os autônomos possuem direito ao apoio extraordinário ao regime das famílias, mas aquele direcionado aos trabalhadores independentes é significativamente menos generoso, já que o seu benefício mensal corresponde a apenas um terço da sua base salarial em comparação com os dois terços no caso dos trabalhadores formais<sup>207</sup>.

Não obstante, a pandemia concentrou maior atenção em certas categorias de trabalhadores por conta própria, assim sendo, advogados e solicitadores foram excluídos do regime porque encontram-se abrangidos, obrigatoriamente, por um regime específico de proteção social, embora isso não fornecesse nenhum tipo de suporte equivalente.

Nas últimas décadas, o desemprego revelou-se um problema estrutural prioritário na Europa<sup>208</sup>. No entanto, abordagens sobre o assunto podem produzir

---

<sup>206</sup> Os temas do teletrabalho e *lay-off* simplificado serão apresentados em tópico próprio.

<sup>207</sup> SPASOVA Slavina et. al, ed. *Social protection of non-standard workers and the self-employed during the pandemic*. Country chapters: Belgium, France, Ireland, Italy, Lithuania, Portugal, Romania, Sweden, Report Brussels, ETUI, 2021, n.º 05, p. 10 [consult. 28 Jun. 2023]. Disponível em: <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-10/Social%20protection%20of%20non-standard%20workers%20and%20the%20self-employed%20during%20the%20pandemic-country%20chapters-2021.pdf>.

<sup>208</sup> BRANDOLINI, Andrea e Viviano, Eliana. *Measuring employment and unemployment* [em linha]. IZA World of Labor, 2018, p. 8 [consult. 10 Dez. 2020]. Disponível em <https://wol.iza.org/uploads/articles/445/pdfs/measuring-employment-and-unemployment.pdf>.

resultados parciais, pois dependem de uma medida que subestima sua dimensão real devido a problemas metodológicos e limitações.

### 5.3.1 *Lay-off* simplificado

Primeiramente, importante definir o conceito de *lay-off*. Há o conhecido *lay-off* geral, introduzido em Portugal, preliminarmente, com o decreto de Decreto-Lei n.º 864/76, de 23 de dezembro, e após, substituído pelo Decreto-Lei n.º 353-H/77, de 29 de agosto.

Nesse viés, pode-se conceituar o *lay-off* como uma medida de suspensão temporária do contrato de trabalho ou de redução da jornada e do salário, a qual pode ser adotada pelo empregador em situações de crise económica ou empresarial.

Para Santos<sup>209</sup> o sistema simplificado de *lay-off* foi uma medida criada pelo Governo de Portugal para apoiar as empresas durante a crise econômica provocada pela pandemia da COVID-19. A ideia principal era ajudar as empresas a evitar demissões em massa, oferecendo um suporte financeiro para que os empregadores pudessem suspender temporariamente os contratos de trabalho ou reduzir a jornada de trabalho e o salário dos seus funcionários, sem precisar mandar ninguém embora.

Após sucessivas adequações, o *lay-off* foi instituído definitivamente no Código do Trabalho (CT), nos artigos 298.º a 308.º, por meio da Lei n.º 7/2009, de 12 de janeiro, com redação dada pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho. Porém, houve uma terceira alteração no referido *Codex*, que acrescentou o artigo 298.º-A, assim como os artigos 299.º, 300.º, 301.º, 303.º, 305.º, e 307.º, sendo este, hoje, o atual regime jurídico.

Nos termos do 294.º e seguintes do CT, a suspensão do contrato de trabalho pode ser baseada: (i) em eventual impossibilidade de prestação de trabalho devido a situações relacionadas com o trabalhador; (ii) no acordo entre as partes (suspensão consensual)<sup>210</sup>; (iii) no caso de ausência de pagamento a tempo certo da remuneração correspondente; (iv) na situação de violência doméstica, na ausência de outra instalação da empresa disponível para a transferência do indivíduo ou até que esta

---

<sup>209</sup> SANTOS, Ana Beatriz Pinto Vaz Fernandes dos. O impacto fiscal do *lay-off* simplificado em Portugal. 2020. Dissertação de Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, Especialização em Direito do Trabalho, Instituto Universitário de Lisboa.

<sup>210</sup> CRUZ, Cristina Martins da. “Lay Off” no contexto da pandemia “Covid-19”. In: LEITÃO, Helena e LOPES, Edgar Tabora Lopes. *COVID 19: Implicações na Jurisdição do Trabalho e da Empresa*. [em linha]. Coleção Formação Contínua: Dezembro 2020, p. 7 [consult. 20 Dez. 2020]. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=hSmu56CN4bg%3D&portalid=30>.

seja efetivada (artigo 195.º do CT e artigo 42.º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 12/2009, de 16 de Setembro)<sup>211</sup>; (v) por iniciativa do empregador.

Ademais, sob a denominação “redução ou suspensão durante períodos de crise empresarial”, o artigo 298.º do CT autoriza ao empregador a redução temporária dos períodos normais de trabalho ou a suspensão dos contratos de trabalho, por motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos, catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa, desde que tal medida seja indispensável para assegurar a viabilidade da empresa e a manutenção dos postos de trabalho.

Posteriormente, por meio do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, datado de 26 de março, foi instituído um regime simplificado de *lay-off* para a suspensão de contratos de trabalho. Este mecanismo isenta os requisitos do cumprimento dos prazos e formalidades exigidas no regime padrão previsto nos artigos 298.º e seguintes do Código do Trabalho.

Santos destaca que através do *lay-off* simplificado, o empregador tinha a possibilidade de suspender temporariamente os contratos de trabalho dos seus funcionários ou reduzir a jornada de trabalho e, conseqüentemente, os salários, durante o período de crise. Em contrapartida, o Estado assumia uma parte significativa da compensação salarial dos trabalhadores afetados, proporcionando uma ajuda financeira para minimizar as perdas de rendimento.

A autora destaca que principal vantagem do *lay-off* simplificado em relação ao *lay-off* convencional era a facilidade e agilidade no processo. Essa medida foi desenhada para ser mais simples e rápida, permitindo que as empresas, especialmente as de menor porte, tivessem acesso ao apoio do Governo de maneira eficiente e com menos burocracia. A ajuda do Estado era direcionada para garantir que as empresas não precisassem demitir seus funcionários, mesmo diante de uma redução significativa na sua atividade.

Há destaque para o fato de que o *lay-off* é considerado uma das ações mais importantes editadas pelo governo português, durante o período pandêmico, relacionada ao apoio financeiro para a manutenção de postos de trabalho, embora com vigência temporária.

Inicialmente, mediante a Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, e posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, que revogou a citada portaria, surgiu a oportunidade de o empregador enquadrar-se numa situação de crise empresarial, em que se constatassem uma das seguintes situações, consoante o disposto no artigo 3.º: (a) encerramento total ou parcial da empresa ou

---

<sup>211</sup> CRUZ, ref. 258.

estabelecimento, decorrente do dever de encerramento de instalações; b) paragem total ou parcial da atividade, como resultado da interrupção das cadeias de abastecimento globais; c) paragem total ou parcial da atividade, como consequência da suspensão ou do cancelamento de encomendas ou reservas; d) quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da faturação<sup>212</sup>.

Os destinatários deste regime, de acordo com o n. 1, do art. 2º, do Decreto-Lei em análise são os empregadores de natureza privada, abrangendo as entidades empregadoras do setor social e trabalhadores ao seu serviço:

Neste sentido, surge uma adversidade uma vez que o tecido empresarial em Portugal é composto sobretudo por micro e pequenas empresas e em algumas destas empresas o próprio gerente ou sócio é igualmente trabalhador da empresa e estas medidas, por enquanto, não abrangem quem não seja entidade empregadora. Porém, o recurso a este regime não abrange todas as entidades empregadoras, apenas podem recorrer a este as que tenham sido afetadas pela pandemia e, deste modo, se encontrem em situação de crise empresarial<sup>213</sup>.

Para dirimir essa situação de crise, é indispensável que a empresa demonstre que a manutenção dos postos de trabalho é essencial para a sua viabilidade económica, de acordo com o disposto no artigo 298, n.º 1, do CT. Logo, se não há trabalho suficiente para que se possa justificar a permanência dos postos de trabalho, no que tange a uma situação normal da empresa, recorre-se a uma redução, por um período temporário do trabalho. Em outras palavras, o trabalhador irá laborar por menos horas.

No caso acima, não se suspende o trabalho, como previsto no 298, n.º 2 do CT, que trata dessa modalidade, e que também aborda, como retro mencionado, a interrupção da atividade por um ou mais períodos normais de trabalho, diários ou semanais, podendo abranger diferentes grupos de trabalhadores. No caso, a suspensão não significa que o contrato cessou e sim que ficou suspenso, mas as garantias, direitos e deveres das partes estão mantidas, conforme disserta Amado<sup>214</sup>.

Leite<sup>215</sup> entende que a suspensão encontra assento no princípio da conservação do contrato de trabalho, manifestação do direito à estabilidade no emprego.

Assim, trata-se de uma medida que visa garantir a manutenção dos postos de emprego, todavia, a fim de que seja assegurado o cumprimento desse preceito,

---

<sup>212</sup> FERNANDES, Tiago Pimenta. *O impacto da COVID-19 nas relações de trabalho em Portugal* [em linha] 2021, p. 1-2 [consult. 20 Mar. 2023]. Disponível em [http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3666/1/pimenta\\_noticias\\_cielo\\_n3\\_2021.pdf](http://repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3666/1/pimenta_noticias_cielo_n3_2021.pdf).

<sup>213</sup> SANTOS, Ana Beatriz Pinto Vaz Fernandes dos. *O Impacto Fiscal do Lay off simplificado em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2021, p. 9.

<sup>214</sup> AMADO, João Leal. Da pandemia ao “lay-off simplificado”. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. 2020, Vol. 149, n.º 4021, p. 250-257.

<sup>215</sup> LEITE, Jorge. *Inconstitucionalidade das normas sobre despedimentos coletivos ou a história de um processo legislativo atribulado*. *Questões laborais*, 2001, ano 8, n.º 17, pp. 108-120.

surtem para as empresas alguns deveres, segundo preceitua o artigo 303.º do CT, quais sejam:

1 - Efetuar o pagamento da compensação retributiva e das contribuições para a segurança social, de forma pontual, sem atrasos;

2 – Vedado aumentar as remunerações dos sócios e fazer distribuição de lucros;

3- Vedado renovar contratos ou admitir novos empregados;

4 - Não cessar, durante o período de redução ou suspensão, os contratos dos trabalhadores afetados pela medida. Do mesmo modo, nos 30 (trinta) ou 60 (sessenta) dias subsequentes à sua implementação, na hipótese de a duração não exceder ou não ser superior a seis meses, salvo no caso de comissão de serviço, de caducidade de contrato a termo ou de despedimento com justa causa.

Quanto aos trabalhadores, estes devem efetuar o pagamento das contribuições para a Segurança Social com base na retribuição auferida e na compensação retributiva; comunicar à Segurança Social, em cinco dias, outra atividade remunerada na empresa, caso esta venha a existir; além de frequentar as ações de formação apresentadas pela empresa (artigos 302.º e 304.º do Código do Trabalho).

A referida lei também estabelece que, no período do *lay-off*, o trabalhador terá direito a receber o valor mensal igual a 2/3 do seu salário normal ilíquido, sendo que, se este resultado for inferior ao salário-mínimo nacional, o obreiro, neste caso, receberá o valor integral, que se constituída como sua compensação retributiva, pago em 30% do seu montante pelo empregador e em 70% pelo serviço público competente da área da segurança social.

Nos termos do n. 5º, do artigo 305º do CT, o trabalhador poderá vir a receber um adicional desse montante, desde que frequente cursos profissionalizantes que venham aumentar a sua empregabilidade ou que este curso seja de alta viabilidade para a empresa em que labora<sup>216</sup>.

No entanto, é o empregador quem determina a suspensão do contrato de trabalho, sem a necessidade de autorização do trabalhador. Este, no entanto, deverá ser notificado por escrito sobre essa situação. Como alternativa, deverá o empregador informar à comissão representativa dos trabalhadores, caso exista, sobre sua intenção de aderir à medida, além de deixar à disposição para consulta todos os documentos que comprovem a situação de crise empresarial. E, após cinco dias, deverá realizar uma reunião com os trabalhadores, objetivando um acordo sobre a nova modalidade a ser implementada, bem como comunicar sobre a sua duração. Denomina-se como fase de negociação.

---

<sup>216</sup> AMADO, ref. 199.

Logo após a etapa supra, o empregador comunica, igualmente, por escrito, a cada trabalhador, à medida que decidiu aplicar, seja ela de suspensão ou de diminuição das atividades, informando a data de início e de término, bem como os argumentos que fundamentaram a sua decisão.

Ato contínuo, o empregador apresenta este pedido, com a ata da reunião e a relação dos trabalhadores, junto à Segurança Social. É crucial que todos os elementos sejam preenchidos para garantir a efetivação, sendo necessário incluir: nome, endereço de domicílio, datas de nascimento e de admissão na empresa, situação perante a Segurança Social, profissão, categoria e retribuição, bem como a medida individualmente aplicada, com indicação das datas de início e de fim de cada contrato de trabalho, respeitando os artigos 299º e 300º do CT.

Dessa maneira, tendo em vista a pandemia da Covid-19, tal ação foi de suma importância para a economia portuguesa, mas para um melhor adequamento à calamitosa situação, e devido à burocracia, acabou sendo adaptada para uma medida menos burocrática.

Em março de 2020, com a proliferação do número de casos da Covid-19 em Portugal, houve a necessidade do isolamento social e, conseqüentemente, diversas empresas ficaram impossibilitadas de exercer suas atividades, gerando assim uma crise empresarial.

Diante desse cenário, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, previu um apoio extraordinário, visando a manutenção dos postos de trabalho para aquelas empresas que foram drasticamente afetadas pela pandemia.

Assim, por meio do disposto no n.º 11, da referida Resolução do Conselho de Ministros, a Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social estipulou a promoção de um apoio extraordinário à preservação dos contratos de trabalho em empresas em situação de crise empresarial, as quais teriam direito a uma compensação retributiva análoga a um regime de *lay-off simplificado* para os casos de suspensão da atividade por conta do surto da Covid-19, bem como para aqueles em que se verificasse a interrupção das cadeias de abastecimento globais ou, ainda, uma quebra acentuada de pelo menos 40% das vendas.

O mencionado apoio encontrou-se regulado pela Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, porém, diante de várias críticas referentes à morosidade e interpretação, foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, que instituiu o regime jurídico do *lay-off simplificado*<sup>217</sup>. Assim, houve a substituição do regime de *lay-off* regulado pelo Código do Trabalho por um regime simplificado, o qual abordou a

---

<sup>217</sup> DA SILVA, Rita Canas. Lay-off “clássico” e lay-off “a la covid-19”: os procedimentos de lay-off são conciliáveis? In: RAMALHO, Maria do Rosário Palma e MOREIRA, Teresa Coelho, coords. *Covid19 e Trabalho: o dia seguinte*. Lisboa: AAFDL Editora, 2020, p. 240.

redução temporária do período normal de trabalho e a suspensão do contrato de trabalho.

O *lay-off* simplificado funcionou da seguinte forma:

Medida de apoio do Governo português, em que se permite às empresas suspenderem os contratos de trabalho ou reduzirem as horas de trabalho enquanto recebem da Segurança Social um apoio para o pagamento dos salários dos seus funcionários.

Ademais, trata-se de um regime excepcional e temporário. Como bem pontua Cruz<sup>218</sup>:

Excepcional por definir e regulamentar medidas excepcionais aplicáveis aos empregadores de natureza privada, incluindo as entidades empregadoras do sector social, e trabalhadores ao seu serviço, afectados pela pandemia da “COVID-19” e que se encontrem, em consequência, em situação de crise empresarial.

Temporário porque, nos termos do artigo 20.º, nº 1, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, produz efeitos até 30 de junho de 2020, considerando-se uma prorrogação por mais três meses do período de vigência, devidamente avaliada com base na evolução das implicações económicas e sociais da “COVID-19” (nº 2, do artigo 20.º).

Para o acesso ao *lay-off* simplificado, era necessário seguir o procedimento estabelecido no artigo 4.º, n.º 2. Assim, caberia ao empregador comunicar aos trabalhadores, por escrito, informando sobre a sua intenção de reduzir ou suspender a prestação de trabalho, incluindo a duração. Após essa comunicação, o empregador, imediatamente, deveria remeter o requerimento, eletronicamente, ao serviço competente da área de Segurança Social, acompanhado pela declaração sobre a sua situação de crise empresarial, além da lista dos trabalhadores que irão abranger essa modalidade.

Os fundamentos para o acesso ao *lay-off* simplificado configurados no artigo 3.º, n.º 1, alínea b) do Decreto-Lei n.º 10-G/2020. Do requerimento deveria também constar a certidão do contabilista certificando que a empresa: (i) encontra-se em paragem total ou parcial da atividade ou estabelecimento que decorra da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas; (ii) a redução súbita e significativa de, no mínimo, 40% do faturamento durante os trinta dias anteriores à solicitação dos serviços competentes da segurança social, em comparação com a média mensal dos dois meses precedentes a esse período, ou em relação ao mesmo período do ano anterior. Para aqueles que tenham iniciado a atividade há menos de 12 meses, a comparação é feita com a média desse período.

---

<sup>218</sup> CRUZ, ref. 258.

Nesta toada, o *lay-off* simplificado, por ter início imediatamente após a submissão do requerimento supramencionado, significou uma maior rapidez na aplicação desta medida se comparado ao regime geral previsto pelo CT.

O artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei<sup>219</sup> previa ainda que, durante o período em que vigorar o *lay-off* simplificado, se mantêm direitos, deveres e garantias das partes, nos termos previstos no CT. Assim sendo, em ambos os procedimentos de *lay-off*, são aplicadas as mesmas prerrogativas e obrigações.

O artigo acima, em seus n.º 2 e 3, destacavam as competências do empregador: (I) realizar, de forma regular, o pagamento da compensação salarial, assim como o adicional correspondente em situações de formação profissional; (II) cumprir regularmente com o pagamento das contribuições para a Segurança Social incidentes sobre a remuneração dos trabalhadores; (III) abster-se de distribuir lucros, incluindo retiradas a título de adiantamento; evitar o aumento da remuneração ou de outras vantagens patrimoniais concedidas a membros dos corpos sociais durante o período em que a Segurança Social participar no apoio à compensação salarial dos trabalhadores; (IV) evitar de realizar admissões ou renovar contratos de trabalho para ocupação de cargos que possam ser desempenhados por trabalhadores sujeitos a redução ou suspensão, consoante preceitua o n.º 1. do artigo 303.º do CT<sup>220</sup>.

Da mesma forma, enquanto as medidas de apoio previstas neste decreto-lei<sup>221</sup> estivessem em vigor, bem como nos 60 dias subsequentes, os empregadores estavam proibidos de rescindir contratos de trabalho dos trabalhadores beneficiados por essas medidas. Essa restrição aplicava-se às demissões realizadas por meio de despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho, conforme estabelecido nos artigos 359.º e 367.º do Código do Trabalho (artigo 13.º).

O artigo 14.º estabelece que o descumprimento das obrigações relacionadas aos apoios previstos no Decreto-Lei, seja por parte do empregador ou do trabalhador, resulta na rescisão imediata desses benefícios. Além disso, prevê a obrigação de restituição ou pagamento integral ou proporcional dos valores já recebidos ou isentados, nos casos em que ocorra alguma das seguintes situações (nº 1):

- a) Despedimento, exceto por facto imputável ao trabalhador;
- b) Não cumprimento pontual das obrigações retributivas devidas aos trabalhadores;
- c) Não cumprimento pelo empregador das suas obrigações legais, fiscais ou contributivas;
- d) Distribuição de lucros durante a vigência das obrigações decorrentes da concessão do incentivo, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta;

---

<sup>219</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março. Estabelece medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19 na área do emprego e das relações de trabalho. Diário da República: 1.ª série, n.º 61, 2020. Disponível em: <https://dre.pt>.

<sup>220</sup> CRUZ, ref. 267, p. 152.

<sup>221</sup> *Ibidem*.

- e) Incumprimento, imputável ao empregador, das obrigações assumidas, nos prazos estabelecidos;
- f) Prestação de falsas declarações;
- g) Prestação de trabalho à própria entidade empregadora por trabalhador abrangido pela medida de apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho na modalidade de suspensão do contrato, ou para lá do horário estabelecido, na modalidade de redução temporária do período normal de trabalho<sup>222</sup>.

Além do apoio para a manutenção dos contratos de trabalho, seja por meio da redução temporária do período normal de trabalho ou da suspensão do contrato (lay-off simplificado), o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, estabelece outras medidas de apoio aos empregadores. Entre elas, destacam-se: (i) o Plano Extraordinário de Formação (artigo 7.º); (ii) o Incentivo Financeiro Extraordinário para Apoio à Normalização da Atividade da Empresa (artigo 10.º); e (iii) a Isenção Temporária do Pagamento de Contribuições para a Segurança Social (artigo 11.º).

Em relação ao trabalhador, aqueles abrangidos pelo regime de lay-off simplificado tinham o direito de receber as quantias estabelecidas no artigo 305.º do Código do Trabalho (CT), conforme disposto nos parágrafos 4 a 7 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, posteriormente alterado pela Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril.<sup>223</sup>

De acordo com o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, se o trabalhador continuar a laborar com uma redução do período normal de trabalho, o montante a que tem direito é dividido da seguinte maneira: (i) **retribuição**, que corresponde à contrapartida pela prestação de trabalho, recebida do empregador e calculada proporcionalmente às horas efetivamente trabalhadas; (ii) caso a compensação pelo trabalho, realizado tanto nas instalações da empresa (em situação de redução) quanto fora delas, não alcance um valor mínimo equivalente a dois terços da remuneração normal bruta do trabalhador ou ao montante da remuneração mínima mensal garantida (o que for maior), o trabalhador terá direito a uma compensação salarial que completa esse valor, sendo paga na medida da diferença necessária até atingi-lo.<sup>224</sup>

Isto posto, os trabalhadores tiveram a segurança de receber a remuneração de 100% até o limite de três salários-mínimos nacionais (1.995 euros), enquanto as empresas receberam benefícios para dar continuidade aos seus negócios durante a paralisação de suas atividades, como a isenção da Taxa Social Única (TSU). Verifica-se que essas medidas têm semelhanças com as ações adotadas pelo governo

---

<sup>222</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março. Estabelece medidas excepcionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19 na área do emprego e das relações de trabalho. *Diário da República*: 1.ª série, n.º 61, 2020. Disponível em: <https://dre.pt>.

<sup>223</sup> PORTUGAL. Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril. *Diário da República* n.º 75/2020, 1º Suplemento [em linha]. Lisboa: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 16-04-20 [consult. 08 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/94-a-2020-131593874>.

<sup>224</sup> CRUZ, ref. 270, p. 155.

brasileiro, por meio da Medida Provisória 936, convertida na Lei nº 14.020/2020, que também visou preservar empregos e auxiliar as empresas em meio à crise gerada pela pandemia.

No que diz respeito a despedimentos, tanto no que se refere ao CT, quanto ao Decreto-Lei n.º 10-G/2020<sup>225</sup>, de 26 de março, não serão excluídos: (i) o término de um contrato de trabalho a termo; (ii) o despedimento por motivo atribuível ao trabalhador; e (iii) a cessação de comissão de serviço.

No entanto, o decreto não impede que as empresas façam novas contratações, ou seja, é possível admitir novos trabalhadores enquanto se beneficia das medidas de apoio à manutenção dos contratos de trabalho existentes. Importante destacar que o pagamento do apoio financeiro será feito para o período restante da concessão do apoio, após a inclusão de novos trabalhadores no quadro da empresa. Assim, as empresas podem ampliar sua força de trabalho sem perder o direito ao apoio financeiro, desde que cumpram as condições estabelecidas pelo Decreto-Lei e não haja despedimento dos trabalhadores que já estavam no regime de apoio<sup>226</sup>.

Por fim, uma das críticas lançadas ao *lay-off* simplificado é a diferenciação que a lei estabelece entre trabalhadores do setor público e privado<sup>227</sup>. A lei da função pública estipula que os trabalhadores com vínculo de emprego público não podem ser abrangidos, pelo que a sua aplicação é exclusivamente dirigida ao setor privado.

Além disso, não seria possível cobrir o setor público para evitar uma situação de duplo financiamento público. Acresce o fato de que o objetivo primordial do *lay-off* simplificado era evitar despedimentos e ajudar as empresas privadas. Outra questão que se coloca atualmente é o papel que o *lay-off* poderá desempenhar numa fase de progressiva retomada laboral, em que o volume de atividade das empresas será menor.

Há quem entenda, ainda, que o *lay-off* foi uma “armadilha”, considerando que o problema possui duas dimensões, a humanitária e a econômica. Diante delas, a dimensão humanitária está voltada especificamente para a premissa de salvar vidas, enquanto a econômica pauta-se na manutenção dos empregos, que significa, em outros termos, salvar outras vidas, a fim de evitar que o desemprego dispare desde já.

---

<sup>225</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março. Estabelece medidas excepcionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19 na área do emprego e das relações de trabalho. Diário da República: 1.ª série, n.º 61, 2020. Disponível em: <https://dre.pt>.

<sup>226</sup> Artigo 4.º, n.º 2 da Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril.

<sup>227</sup> Gaspar, Maria Leonor. “*Layoff*”: Por que é que a Função Pública não pode ser abrangida? [em linha] 2020, p. 1 [consult. 20 Dez. 2022]. Disponível em <https://poligrafo.sapo.pt/sociedade/artigos/layoff-porque-e-que-a-funcao-publica-nao-pode-ser-abrangida>.

É neste campo que a questão da proteção do emprego adquire, também, contornos de emergência<sup>228</sup>.

No entanto, a manutenção do apoio do Estado será fundamental para a sobrevivência das empresas.

### **5.3.1.1 Proibição do despedimento**

Cabe aqui especial menção quanto ao artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março:

Durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no presente decreto-lei, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador não pode fazer cessar contratos de trabalho de trabalhador abrangido por aquelas medidas, ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho, previstos nos artigos 359.º e 367.º do Código do Trabalho.

Santos<sup>229</sup> destaca que, as medidas de apoio estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020 (como o lay-off simplificado e outros benefícios para a manutenção do emprego) estiverem em vigor, além de um prazo adicional de 60 dias após o fim dessas medidas, o empregador não pode despedir os trabalhadores que estão abrangidos por essas medidas, sob as modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho, conforme os artigos 359.º e 367.º do Código do Trabalho.

Essas modalidades de despedimento referem-se, respectivamente, à demissão de vários empregados de uma vez (despedimento coletivo) e à demissão de um trabalhador quando o seu cargo deixa de existir na empresa (extinção do posto de trabalho). O objetivo dessa restrição é proteger os trabalhadores durante a pandemia, evitando que as empresas demitam empregados enquanto estão recebendo apoio financeiro do governo para preservar os postos de trabalho<sup>230</sup>.

Ademais, haja vista o artigo 13.º dispor exclusivamente acerca da proibição de despedimentos relativos aos contratos de trabalho “de trabalhador abrangido por aquelas medidas”, o que restringia, portanto, a aplicação da norma, o Governo editou

---

<sup>228</sup> CALEIRAS, Jorge; CARMO, Renato Miguel do. A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal. [consult. 15 jan. 2024]

<sup>229</sup> SANTOS, Ana Beatriz Pinto Vaz Fernandes dos. O impacto fiscal do lay-off simplificado em Portugal. 2020. Dissertação de Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, Especialização em Direito do Trabalho, Instituto Universitário de Lisboa.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

a Declaração de Retificação n.º 14/2020, de 28 de março<sup>231</sup>, que veio alterar o referido dispositivo legal.

Dito isso, a nova redação passou a dispor que, enquanto perdurar o período de implementação das medidas de apoio estipuladas pelo decreto-lei, e nos 60 dias subsequentes, o empregador sujeito a tais medidas está impedido de encerrar contratos de trabalho por meio das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho, conforme definido nos artigos 359.º e 367.º do Código do Trabalho (n.º 2 da Declaração de Retificação n.º 14/2020).

Isso significa que o legislador ampliou a proibição de encerrar contratos de trabalho, seja por despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho, aos trabalhadores abrangidos pelas medidas de apoio, como o lay-off simplificado. Portanto, não se aplica a todos os empregados da empresa, mas apenas àqueles que estão incluídos no regime de apoio.

Em conclusão, o Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, ao estabelecer a proibição de despedimentos durante o período de aplicação das medidas de apoio e nos 60 dias subsequentes, visou proteger os trabalhadores que estavam em situação de vulnerabilidade devido à crise da pandemia e, ao mesmo tempo, garantir a estabilidade no mercado de trabalho, proporcionando um suporte adicional às empresas afetadas pelas circunstâncias extraordinárias da pandemia.

### 5.3.2 Teletrabalho

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) define o teletrabalho como sendo qualquer labor seja realizado distante das sedes ou estabelecimentos dos contratantes, onde o trabalhador pode se comunicar por meios de novas tecnologias com seus colegas de trabalho<sup>232</sup>.

Durante o período da pandemia da COVID-19, o Código do Trabalho de Portugal adotou o conceito de teletrabalho, que está expresso no artigo 165º. Segundo este artigo, “considera-se teletrabalho a prestação de trabalho em regime de subordinação jurídica do trabalhador a um empregador, em local não determinado por este, através do recurso a tecnologias de informação e comunicação.” Esse conceito foi crucial para regular as novas formas de trabalho que surgiram em resposta às restrições impostas

---

<sup>231</sup> PORTUGAL. Declaração de Retificação n.º 14/2020, de 28 de março. *Diário da República n.º 62-A/2020, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2020-03-28 [consult. 12 Dez. 2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/declaracao-retificacao/14-2020-130835104>.

<sup>232</sup> GBEZO, Bernard E. Otro modo de trabajar: la revolución del teletrabajo. In: *Revista da OIT: Trabajo*. Dezembro 1995, n.º 14, p.10.

pela pandemia, permitindo que as empresas e trabalhadores se adaptassem ao novo cenário”<sup>233</sup>.

Conforme Rodriguez, o teletrabalho pode ser caracterizado por três elementos essenciais. O primeiro refere-se ao fator geográfico, também chamado de fator espacial, pois é realizado à distância. O segundo elemento diz respeito aos meios tecnológicos utilizados, que envolvem ferramentas de informática e telecomunicação. Por fim, o terceiro elemento está relacionado à habitualidade do trabalho, ou seja, o teletrabalho é exercido regularmente, principalmente com o uso de novas tecnologias avançadas<sup>234</sup>.

O teletrabalho foi uma das primeiras medidas adotadas no âmbito trabalhista em resposta à pandemia da covid-19. Regulamentado pelo artigo 165º do Código do Trabalho, considera-se teletrabalho a prestação de serviços realizada com subordinação jurídica, de forma habitual e fora das dependências da empresa, utilizando tecnologias de informação e comunicação para realizar as atividades laborais e para comunicação entre empregado e empregador.

Tratando do conceito no âmbito civil-trabalhista, explica Moreira<sup>235</sup>:

Este contrato de teletrabalho é um contrato de trabalho especial, tratando-se de um negócio jurídico obrigacional, de direito privado, bilateral ou plurilateral, em regime de subordinação jurídica. Da noção apresentada nota-se como é necessário o requisito da habitualidade da prestação ser realizada fora da empresa, o que significa que não se pode considerar como teletrabalhador aquele que, ocasionalmente, realiza a sua prestação fora da empresa ainda que com uma ligação telemática ou informática.

O contrato de teletrabalho é classificado como um "contrato de trabalho especial" porque se diferencia dos contratos de trabalho tradicionais, tendo características específicas em relação à sua execução e forma. Trata-se de um negócio jurídico obrigacional, o que significa que é um acordo entre as partes (empregado e empregador) que cria obrigações a serem cumpridas, no âmbito do direito privado. Esse contrato é bilateral ou plurilateral, ou seja, envolve pelo menos duas partes (empregador e empregado), e pode envolver outras partes, caso haja acordo com intermediários, como empresas de gestão de recursos humanos. Além disso, o teletrabalho é realizado sob subordinação jurídica, ou seja, o trabalhador continua a exercer suas funções sob as orientações e supervisão do empregador, embora à distância.

---

<sup>233</sup> ROMANO MARTINEZ, Pedro. *Direito do Trabalho*. 8.ª Edição. Coimbra: Almedina Editora, 2017. ISBN 978-972-40-6947-0, p. 48.

<sup>234</sup> RODRIGUEZ, Ricardo Escudero – Teletrabalho. In: X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y La Seguridad Social. *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo*. Madrid: Serie Relaciones Laborales, 1999, n.º 28, p. 764-770.

<sup>235</sup> MOREIRA, Teresa Coelho. Teletrabalho em tempos de pandemia: algumas questões. *Revista internacional de direito do trabalho*. Lisboa: 2021, ano 1, n.º 1, p. 1322.

A principal característica do teletrabalho, conforme a definição legal, é a habitualidade. Ou seja, para que o contrato seja considerado de teletrabalho, a prestação de serviços precisa ser feita de forma habitual, ou seja, regularmente, fora da empresa. Não se pode, portanto, considerar teletrabalho qualquer prestação de serviço ocasional realizada fora do local de trabalho, mesmo que o empregado utilize tecnologias de comunicação para a execução de suas atividades. Em resumo, a pessoa que realiza um trabalho esporádico em casa, mesmo que conectado à rede da empresa, não se enquadra como teletrabalhador, já que a habitualidade é um dos requisitos essenciais<sup>236</sup>.

Daí surgem os parâmetros de responsabilidade do empregador sobre a disponibilização ao trabalhador dos equipamentos necessários para a realização do seu trabalho e, do mesmo modo, a compensação das despesas adicionais do trabalhador.

Segundo lição de Ouro<sup>237</sup>:

O trabalhador deve fazer a comparação - e a comprovação - das despesas que tem, por comparação com as suas despesas homólogas no mesmo mês do último ano anterior à aplicação desse acordo. A compensação fornecida é considerada, para efeitos fiscais, como um custo para o empregador e não constitui um rendimento para o trabalhador.

Na abrangência da União Europeia, “não existe legislação específica sobre teletrabalho. No entanto, existem alguns regulamentos e diretivas que abordam questões relevantes para as condições de trabalho dos teletrabalhadores”. Estas são a diretiva sobre o tempo de trabalho (Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003); a Diretiva-Quadro sobre Segurança e Saúde no Trabalho (Diretiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de junho de 1989) e ainda:

Diretiva sobre condições de trabalho transparentes e previsíveis (Diretiva (UE) 2019/1152 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019); - Diretiva relativa à conciliação da vida profissional e familiar (Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019); - Regulamento Geral de Proteção de Dados (Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016). Menção também para a Resolução do Parlamento Europeu de 21 de janeiro de 2021, que contém recomendações à Comissão Europeia sobre o direito a desligar<sup>238</sup>.

Em 2003, Portugal passou por uma reforma trabalhista significativa com a publicação do Código do Trabalho, que consolidou as normas trabalhistas do país e

---

<sup>236</sup> MOREIRA, ref. 283, p. 1303.

<sup>237</sup> OURO, Marisa. *Telework: a comparative analysis of the Portuguese and Spanish legal-labour regime*. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. 2022, p. 211 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/26415>.

<sup>238</sup> OURO, ref. 285, pp.197-217.

adaptou a legislação às exigências da União Europeia. Esta reforma teve como objetivo modernizar as relações de trabalho, flexibilizando alguns aspectos e buscando maior compatibilidade com as novas realidades do mercado de trabalho. Após a implementação do Código de 2003, houve várias alterações na legislação, com destaque para as modificações ocorridas em 2009 e 2012. Além disso, ao longo dos anos, foram publicadas leis e regulamentos avulsos para tratar de questões específicas no âmbito trabalhista. Assim, a reforma de 2003 representou um marco inicial, mas foi complementada e ajustada por diversas mudanças legislativas subsequentes<sup>239</sup>.

Os atos que antecederam a proposta de Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, que deu origem ao Primeiro Código do Trabalho em Portugal, tiveram como principais objetivos a costura e a sistematização dos diplomas laborais existentes na época, buscando consolidá-los em um único corpo legislativo. Além disso, a reforma visava adaptar o direito do trabalho às novas exigências da economia moderna, promovendo a flexibilização das relações de trabalho, com o intuito de permitir novas formas de organização das empresas. O objetivo principal era aumentar a produtividade e competitividade, ao mesmo tempo em que se preservavam os direitos dos trabalhadores, garantindo maior flexibilidade nas relações laborais."

Esses ajustes ajudam a contextualizar o objetivo da reforma de 2003, que, de fato, buscava modernizar o direito do trabalho em Portugal e adaptar as leis às novas dinâmicas econômicas e empresariais, com um foco na competitividade e flexibilidade, sem desconsiderar os direitos dos trabalhadores."<sup>240</sup>.

Moreira<sup>241</sup> destaca que neste período o acordo celebrado entre os países europeus, chamado de Acordo Quadro Europeu de Teletrabalho. É um acordo celebrado a nível europeu entre as partes sociais, ou seja, entre os representantes dos empregadores e os sindicatos, com o objetivo de estabelecer as condições para a prática do teletrabalho em todos os países da União Europeia. Este acordo foi assinado em 16 de julho de 2002, com o intuito de regular o teletrabalho, promovendo um equilíbrio entre as necessidades das empresas e os direitos dos trabalhadores

Moreira aponta os principais objetivos do Acordo Quadro Europeu de Teletrabalho: Garantir a igualdade de tratamento: O acordo busca garantir que os teletrabalhadores recebam os mesmos direitos e condições que os trabalhadores que

---

<sup>239</sup> RAMALHO, Maria do Rosário Palma. *Direito do Trabalho. Parte I: dogmática geral*. Coimbra: Edições Almedina, 2005, p. 99.

<sup>240</sup> RAMALHO, ref. 287, p. 116.

<sup>241</sup> MOREIRA, Teresa Coelho. *Direito ao trabalho em tempos de pandemia*. In: *A Universidade do Minho em tempos de pandemia*. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.5>. Acesso em: 3 mar. 2025.

desempenham suas funções presencialmente, como o direito a salário, segurança no trabalho, condições de saúde e segurança, e acesso a formação.

**Definir as condições do teletrabalho:** O acordo estabelece que o teletrabalho deve ser voluntário e acordado entre empregador e empregado, garantindo que ambas as partes concordem com as condições do trabalho remoto, como horários, equipamentos e compensações.

**Proteção dos trabalhadores:** O acordo também aborda questões importantes relacionadas ao teletrabalho, como a segurança no local de trabalho, a privacidade dos dados pessoais do trabalhador, a organização do tempo de trabalho, e a proteção da saúde física e mental do trabalhador

Em 2009, houve uma nova fase de transformação da legislação trabalhista em Portugal, com a reforma do Código de Trabalho, que integrou as mudanças iniciadas pelo Código de Trabalho de 2003. Essa reforma foi resultado de um processo de reflexão que envolveu o estudo do Livro Verde sobre as Relações Laborais, publicado em 2006, que diagnosticou a aplicação prática dos regimes estabelecidos pelo código de 2003. Além disso, o Livro Branco das Relações Laborais, de 2007, apresentou diversas propostas de revisão do código, com o objetivo de modernizar as relações de trabalho e melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho<sup>242</sup>.

A modalidade laboral teletrabalho tem como fundamento a vontade de ambas as partes, um acordo entre o empregador e empregado, ou seja, estes não podem converter o trabalho tradicional para o teletrabalho de forma unilateral, a não ser pelas exceções elencadas nos artigos 195º, nº 1 e 166º, nºs 2, 3 e 4, ambos do CT.

Neste contexto, o acordo para a prestação de teletrabalho não exige obrigações formais complexas. A aplicação do regime de teletrabalho depende sempre de um acordo escrito, que pode ser incluído no contrato de trabalho ou ser autônomo em relação a este. A exigência da forma escrita visa apenas assegurar a prova da estipulação do regime de teletrabalho<sup>243</sup>.

O artigo 166.º, n.º 4, do Código do Trabalho estabelece os elementos essenciais que devem constar no acordo de teletrabalho. No entanto, as partes têm liberdade para incluir outras disposições que considerem pertinentes, desde que essas não violem as normas de proteção do trabalhador. O Despacho nº 2875-A/2020, de 3 de março, foi a primeira introdução do teletrabalho para a proteção social dos

---

<sup>242</sup> SILVA, Gabriela Rangel da. Teletrabalho: uma análise comparativa entre o ordenamento jurídico brasileiro e português. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região*. Janeiro 2020, Dezembro 2021, vol. 23-24, p. 12.

<sup>243</sup> OURO, ref. 289, p. 207.

trabalhadores que se encontravam impedidos de exercer as suas atividades laborais devido ao isolamento ou a quarentena<sup>244</sup>.

A referida norma trouxe uma analogia entre a quarentena e a situação de doença em que seria necessária a internação hospitalar, sob o mesmo efeito do Decreto-Lei n.º 28/2004 (04.02.2004), com a finalidade de proteção social na eventualidade de doença, no âmbito do subsistema previdencial de segurança social<sup>245</sup>.

Todavia, o n.º 2 do despacho supramencionado dispôs que, caso haja a possibilidade de outros meios alternativos para continuar a prestação do serviço, como o teletrabalho, esta equiparação quanto à quarentena e o subsídio comparado a doença seriam afastados, uma vez que somente é válido para casos em que os trabalhadores fossem dependentes, exclusivamente, do local de trabalho<sup>246</sup>.

Porém, tendo em vista o agravamento exponencial e o pronunciamento da OMS (11.03.2020) quanto ao surto da Covid 19 como uma pandemia mundial, dois dias depois, no dia 13 de março, Portugal publica o Decreto Lei n.º 10-A/2020, em que estabelece, no artigo 29.º, n.º 1 que, durante a sua vigência, o regime de prestação subordinada de teletrabalho poderia ser determinado de modo unilateral pelo empregador ou requerido pelo trabalhador sem, contudo, haver a necessidade de um acordo entre eles. Ressalvados os elencados trabalhadores que exercessem atividades essenciais, de acordo com o n.º 2, artigo 29.º do mesmo diploma legal.

Importante destacar que, assim como o Despacho n.º 2875-A/2020, o DL n.º 10-A/2020 também dispôs sobre medidas de apoio aos trabalhadores, casos estes viessem a se ausentar por conta da Covid-19. O seu artigo 22.º considerou ainda as justificativas de faltas para assistências de motivos de urgência a filhos ou dependentes, menores de 12 anos ou que fossem deficientes, ou portadores de doenças crônicas, estes últimos independentemente de faixa etária.

Já com o agravamento da crise, em segunda fase, em 18 de março de 2020, foi declarado o Estado de Emergência, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, sendo que dois dias depois, em 20 de março, foi publicado o Decreto n.º 2-A/2020, em que seu artigo 6.º regulamentou o estado de exceção, além de estabelecer, de forma obrigatória, o teletrabalho, enquanto estiver em vigência, independente do

---

<sup>244</sup> PORTUGAL. Cfr. sumário e n.º 1 do Despacho n.º 2875-A/2020, de 3 de março. *Diário da República n.º 44/2020, Série II, 2020-03-02* [em linha]. Lisboa: Gabinetes das Ministras do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, 2020-03-02 [consult. 08 Dez. 2020]. Disponível em <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2020/03/044000001/0000200003.pdf>.

<sup>245</sup> PORTUGAL. Cfr. n.º 1, ref. 290.

<sup>246</sup> SOUSA, Duarte Abrunhosa e. Breve viagem pelo regime do teletrabalho na “legislação COVID”. In: RAMALHO, Maria do Rosário Palma e MOREIRA, Teresa Coelho, coords. *Covid-19 e Trabalho: o dia seguinte*. Lisboa: AAFDL Editora, 2020, p. 53.

vínculo laboral e da vontade das partes, desde que as funções permitissem essa nova forma de trabalho.

Nas palavras de Santos<sup>247</sup> o Acordo-Quadro Europeu sobre o Teletrabalho, que destaca disposições fundamentais, inclui:

Garantia de proteção aos teletrabalhadores, equiparando-se à dos trabalhadores que realizam as suas atividades nas instalações do empregador;  
Regulamentação das condições de trabalho, saúde e segurança, formação e direitos coletivos dos teletrabalhadores;  
Consagração de dois princípios importantes: o princípio da reversibilidade e o princípio do caráter voluntário do teletrabalho.

Posteriormente, a lei foi alternando entre a obrigatoriedade e a possibilidade da adoção do teletrabalho. Entretanto, relevante mencionar o Decreto-Lei n.º 79-A/2020, de 1 de outubro, que passou a prever ser dever do empregador disponibilizar os equipamentos necessários para o trabalhador poder prestar o serviço na forma de teletrabalho<sup>248</sup>.

No artigo 5º A, nº 6 do DL nº 79-A/2020 ficou estabelecido que, se o empregador não conseguisse oferecer os equipamentos para a prestação de serviços no regime de teletrabalho ao trabalhador, poderia, então, aquela atividade ser exercida com os equipamentos que o empregado dispusesse, porém o empregador deveria prestar todas as informações, programações e quaisquer meios necessários a fim de atender às necessidades das atividades realizadas por meio do teletrabalho.

Por outro lado, nos termos do artigo 5º-A, nº 7, do referido decreto, caso o trabalhador não tivesse condições de laborar, seja por falta técnica ou mesmo de adaptação, deveria comunicar ao empregador tal fato.

Em novembro de 2020, como Portugal entrou em um período de crescentes casos da covid-19, o que o levou à renovação da situação de calamidade, o teletrabalho se tornou novamente obrigatório, sempre que fosse possível ou requerido pelo trabalhador.

A imposição do teletrabalho vigorou até a Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2021, de 30 de julho. Nessa data, foi revogada a sua obrigatoriedade, tornando-o apenas uma recomendação. A mudança ocorreu com a implementação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 135-A/2021, de 29 de setembro de 2021, em antecipação à previsão de que 85% (oitenta e cinco por cento) da população de Portugal estaria completamente vacinada.

---

<sup>247</sup> SANTOS, Ana Beatriz Pinto Vaz Fernandes dos. O impacto fiscal do lay-off simplificado em Portugal. 2020. Dissertação de Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, Especialização em Direito do Trabalho, Instituto Universitário de Lisboa.

<sup>248</sup> PORTUGAL. Cfr. 5º-A, nº 5 do Decreto-Lei n.º 79-A/2020, de 1 de outubro. *Diário da República n.º 192/2020: I série, 1º suplemento* [em linha] Lisboa: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2020-10-01 [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2020-147658891>.

Não obstante, com o notável aumento do trabalho remoto durante a pandemia, gerou-se uma intensa discussão sobre as supostas deficiências do regime legal para o teletrabalho. Como consequência, segundo Ramalho<sup>249</sup>:

Assim, foram discutidos problemas como a necessidade de conjugar o exercício dos poderes laborais com a garantia da privacidade do teletrabalhador, a organização do tempo de trabalho e o direito do teletrabalhador à desconexão, o regime remuneratório a aplicar ao teletrabalhador (designadamente, quanto à subsistência de alguns complementos remuneratórios, como os subsídios de refeição ou de transporte, mas também quanto à necessidade de compensação do teletrabalhador por despesas adicionais conexas com este modelo de trabalho), a matéria da segurança e saúde do teletrabalhador ou o modo de aplicação das regras legais sobre acidentes de trabalho neste contexto.

A fim de abordar estes desafios, foi promulgada a Lei n.º 83/2021, de 6 de Dezembro, que, dentre outras alterações, incorporou um conjunto significativo de alterações no regime de teletrabalho estabelecido no Código do Trabalho.

Com a modificação realizada pela lei ao artigo 165.º, n.º 1, do CT, passou-se a prever que todo trabalhador possui o direito de realizar teletrabalho, desde que haja acordo entre ele e o empregado. Além disso, o artigo 166.º-A desse *Codex* proíbe que vítimas de violência doméstica, pais de crianças com até três ou oito anos e cuidadores informais sejam impedidos de realizar teletrabalho.

Por seu turno, a atual concepção de teletrabalho conservou o elemento “subordinação jurídica” e a utilização de tecnologias de informação e comunicação. Agora prevê que a execução das tarefas deve ocorrer em um local não especificado pelo empregador, em vez de explicitamente estabelecer que deve ser realizada “habitualmente fora da empresa” (artigo 165.º).

Como bem observa Paixão<sup>250</sup>, o artigo 165.º do CT apresenta ainda uma outra inovação, em seu n.º 2, indicando que as disposições dos artigos 168.º, 169.º-A, 169.º-B, 170.º e 170.º-A também são aplicáveis, quando compatíveis, a todas as situações de trabalho à distância sem subordinação jurídica. Em outras palavras, abrange prestação de serviços sob dependência econômica.

Conforme as disposições originais do CT, é imprescindível celebrar um contrato para todos os trabalhadores que atuam remotamente, passando a prever o artigo 166.º do Código, com as alterações dadas pela Lei n.º 83/2021, que, qualquer trabalhador da empresa ou qualquer outro admitido para tanto poderá prestar atividades de teletrabalho (n.º 1), sempre mediante acordo escrito entre as partes, o

---

<sup>249</sup> RAMALHO, Maria do Rosário Palma. Delimitação do teletrabalho, âmbito de aplicação do regime legal e acordo de teletrabalho. *A Revista - Supremo Tribunal de Justiça* [em linha]. 2022, p. 4 [consult. 30 Nov. 2022]. Disponível em <https://arevista.stj.pt/wp-content/uploads/2022/07/a-REVISTA-01-SOCIAL-Delimitacao-do-teletrabalho-ambito-de-aplicacao-do-regime-legal-e-acordo-de-teletrabalho-Maria-do-Rosario-Palma-Ramalho.pdf>.

<sup>250</sup> PAIXÃO, Bárbara Manuel Carvalho Lima Lopes. *Do teletrabalho e das despesas adicionais do teletrabalhador: Análise crítica das alterações introduzidas pela Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, ao artigo 168.º do Código do Trabalho*. 2022. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, Lisboa, 2022, p. 60.

qual pode estar incluído no contrato de trabalho inicial ou ser independente deste (n.º 2), devendo, ainda, estabelecer as diretrizes para o regime de permanência ou alternância entre períodos de trabalho remoto e trabalho presencial (n.º 3).

O respectivo contrato de trabalho deverá conter as seguintes informações, constantes do n.º 4, do artigo 166.º: (i) identificação, assinaturas, domicílio ou sede das partes (alínea a); (ii) o local em que o trabalhador realizará habitualmente o seu trabalho, o qual será considerado, para todos os efeitos legais, o seu local de trabalho (alínea b); (iii) o período normal do trabalho diário e semanal (alínea c); (iv) o horário de trabalho (alínea d); (v) a atividade contratada, com indicação da categoria correspondente (alínea e); (vi) retribuição a que o trabalhador terá direito, incluindo prestações complementares e acessórias (alínea f); (vii) a propriedade dos instrumentos de trabalho, bem como o responsável pela respetiva instalação e manutenção (alínea g); (viii) a periodicidade e o modo de concretização dos contactos presenciais a que se refere a alínea c) do n.º 1 do artigo 169.º-B (alínea h).

Já o n.º 5 do art. 166.º estabelece que a forma escrita do acordo é necessária apenas como comprovação da estipulação do regime de teletrabalho. Nos termos do n.º 6, se a proposta de acordo de teletrabalho for iniciada pelo empregador, o trabalhador tem o direito de recusá-la sem a necessidade de se justificar, sendo vedado que tal recusa seja motivo para demissão ou aplicação de qualquer sanção.

Com relação ao n.º 7, do art. 166.º, do CT, Paixão<sup>251</sup> pontua que a questão:

Debruça-se sobre a proposta de acordo de teletrabalho quando esta parte do trabalhador, dispondo que, “no caso de a atividade contratada com o trabalhador ser, pela forma como se insere no funcionamento da empresa, e tendo em conta os recursos de que esta dispõe, compatível com o regime de teletrabalho”, a referida proposta só poderá ser recusada pelo empregador por escrito e indicando o fundamento da recusa.

Importante destacar que, através da Lei n.º 83/2021, foram incluídos diversos artigos no Código do Trabalho, inclusive o artigo 166.º-A (exceto o n.º 2 deste artigo), que aborda o direito ao regime de teletrabalho, dispondo, ainda, seu n.º 8, que a violação a este artigo configura uma contraordenação grave.

Como já mencionado, porém, conveniente novamente listar, os n.ºs 2 a 5 do artigo acima, à exceção do n.º 4, elencam os trabalhadores que possuem direito de prestar atividades em regimes de teletrabalho, a saber:

2 - Além das situações referidas no número anterior, o trabalhador com filho com idade até três anos ou, independentemente da idade, com deficiência, doença crónica ou doença oncológica que com ele viva em comunhão de mesa e habitação, tem direito a exercer a atividade em regime de teletrabalho, quando este seja compatível com a atividade desempenhada e o empregador disponha de recursos e meios para o efeito.

3 - O direito previsto no número anterior pode ser estendido até aos 8 anos de idade nas seguintes situações: a) Nos casos em que ambos os progenitores reúnem

---

<sup>251</sup> PAIXÃO, ref. 296, p. 62.

condições para o exercício da atividade em regime de teletrabalho, desde que este seja exercido por ambos em períodos sucessivos de igual duração num prazo de referência máxima de 12 meses; b) Famílias monoparentais ou situações em que apenas um dos progenitores, comprovadamente, reúne condições para o exercício da atividade em regime de teletrabalho.

5 - Tem ainda direito a exercer a atividade em regime de teletrabalho, pelo período máximo de quatro anos seguidos ou interpolados, o trabalhador a quem tenha sido reconhecido o estatuto de cuidador informal não principal, mediante comprovação do mesmo, nos termos da legislação aplicável, quando este seja compatível com a atividade desempenhada e o empregador disponha de recursos e meios para o efeito.

Nestas três hipóteses elencadas, o n.º 4, do artigo 166.º-A prevê que o empregador não pode opor-se ao pedido do trabalhador.

Quanto à duração e cessação do acordo de teletrabalho, o artigo 167.º, do CT estabelece que o acordo de teletrabalho pode ser estabelecido com prazo definido ou indeterminado, sendo passível o fim do contrato por qualquer uma das partes nos primeiros trinta dias de sua implementação (n.º 4). Trata-se, portanto, de um direito ao arrependimento.

Na hipótese de ser firmado com prazo estipulado, de acordo com o n.º 2, o acordo de teletrabalho não pode ultrapassar seis meses, o qual se renova automaticamente por períodos de igual duração, a menos que uma das partes manifeste, por escrito, sua intenção de não renovar até quinze dias antes do término estipulado. Quando acordado por prazo indeterminado, o n.º 3 estipula que qualquer uma das partes pode encerrar o acordo por meio de comunicação escrita, a qual surtirá efeito no sexagésimo dia após a notificação.

Por fim, o n.º 5 determina que, ao se encerrar o acordo de teletrabalho em um contrato de trabalho de duração indeterminada ou quando o termo não é atingido, o trabalhador retorna à modalidade presencial sem prejudicar sua categoria, tempo de serviço e quaisquer outros direitos conferidos aos trabalhadores em regime presencial com funções e carga horária equivalentes. A violação dessa disposição é considerada uma contraordenação grave, conforme previsto no n.º 6.

Já o artigo 168.º do CT aborda não apenas as temáticas concernentes aos equipamentos e sistemas necessários para a execução das atividades pelo trabalhador em teletrabalho, mas também trata das condições de utilização desses recursos. Adicionalmente, abrange questões relacionadas às despesas adicionais incorridas pelo trabalhador nesse regime.

Assim, o seu n.º 1 estabelece que o empregador é o responsável pela disponibilização ao trabalhador em teletrabalho dos equipamentos e sistemas necessários para a execução de suas atividades e interação com o empregador. O acordo para a prestação de teletrabalho, como previsto no artigo 166.º, deve especificar claramente se esses equipamentos são fornecidos diretamente pelo

empregador ou se são adquiridos pelo trabalhador, com o consentimento do empregador quanto às suas características e preços.

Caso os equipamentos e sistemas empregados no teletrabalho forem fornecidos pelo empregador, as condições de utilização e as necessidades do serviço, conforme indicado no n.º 6, são aquelas estabelecidas pelo regulamento interno da empresa, segundo previsão do n.º 9, do artigo 166.º. Na ausência de um regulamento interno ou se este não abordar as mencionadas condições, elas serão determinadas pelo acordo para a prestação de teletrabalho, de acordo com o n.º 7.

No que concerne ao regulamento, Paixão<sup>252</sup> adverte o seguinte:

o mesmo decorre do poder regulamentar do art. 99.º do CT, devendo ser publicitado de acordo com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados [...]. Com este regulamento, os trabalhadores têm acesso a todas as informações relativas ao regime de teletrabalho, incluindo os seus direitos e deveres, através de regras claras, que não deixam espaço para dúvidas, as quais deverão ser estritamente cumpridas, tanto pelos empregadores como pelos trabalhadores. Além disso, o regulamento interno permite que as referidas regras sejam aplicadas de forma igual a todos os trabalhadores, evitando sentimentos de injustiça no seio daqueles. Para além das disposições relativas aos equipamentos e sistemas necessários ao desenvolvimento da atividade do teletrabalhador, o regulamento interno deverá, ainda, conter disposições sobre, nomeadamente, procedimento para aplicação do regime de teletrabalho, duração do acordo de teletrabalho, denúncia e cessação do acordo de teletrabalho, direitos e deveres das partes.

No caso de inexistir um regulamento interno ou se este omitir as condições de utilização dos instrumentos de trabalho, tais condições serão definidas consoante o acordo para a prestação de teletrabalho (n.º 8 do artigo 168.º).

Por derradeiro, nos termos do n.º 9, do artigo 168.º, do CT, “constitui contraordenação grave a aplicação de qualquer sanção ao trabalhador pelo uso dos equipamentos e sistemas para além das necessidades de serviço, quando esse uso não esteja expressamente condicionado nos termos dos números anteriores”.

No artigo 169.º, do CT, o legislador prevê a igualdade de direitos e deveres entre trabalhadores que laboram presencialmente e aqueles que trabalham telepresencialmente. Desse modo, o seu n.º 1 determina que:

O trabalhador em regime de teletrabalho tem os mesmos direitos e deveres dos demais trabalhadores da empresa com a mesma categoria ou com função idêntica, nomeadamente no que se refere a formação, promoção na carreira, limites da duração do trabalho, períodos de descanso, incluindo férias pagas, proteção da saúde e segurança no trabalho, reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, e acesso a informação das estruturas representativas dos trabalhadores.

Ademais, incluem-se os seguintes direitos, todos previstos no n.º 1 do artigo supra: (i) receber, no mínimo, a retribuição equivalente à que auferiria em regime presencial, com a mesma categoria e função idêntica (alínea a); (ii) participar

---

<sup>252</sup> PAIXÃO, ref. 297, p. 66.

presencialmente em reuniões que se efetuem nas instalações da empresa mediante convocação das comissões sindicais e intersindicais ou da comissão de trabalhadores, nos termos da lei (alínea b); (iii) integrar o número de trabalhadores da empresa para todos os efeitos relativos a estruturas de representação coletiva, podendo candidatar-se a essas estruturas (alínea c).

Sobre o assunto, é relevante mencionar que, embora a nova lei não aborde explicitamente essa questão, muitos argumentam que, de acordo com o n.º 1, do artigo 169.º, os trabalhadores em teletrabalho, desde que atendidos os requisitos legais pertinentes, possuem o direito de receber subsídio de refeição semelhante aos demais trabalhadores<sup>253</sup>.

Outro direito estabelecido é o de o empregado utilizar as tecnologias de informação e comunicação relacionadas com a execução do trabalho, a fim de participar em reuniões conduzidas no local de trabalho por entidades de representação coletiva dos trabalhadores, conforme indicado no n.º 2.

Determina o n.º 3 do artigo 169.º que as mencionadas tecnologias podem ser utilizadas por qualquer entidade de representação coletiva dos empregados para comunicar com os trabalhadores em teletrabalho, no decorrer de suas atividades, e divulgar, entre outras informações, as de natureza sindical, conforme estipulado no artigo 465.º, n.º 1, do CT. Já o n.º 4 prevê que a violação a qualquer dos dispositivos constantes do referido artigo constitui contraordenação grave.

Outra significativa inovação trazida pela Lei n.º 83/2021 é a inserção do art. 169.º-A ao Código do Trabalho, que dispõe sobre a organização, direção e controle do trabalho. Nesse sentido, estabelece-se que as reuniões de trabalho à distância, bem como as tarefas que, pela sua natureza, exigem execução em horários específicos e coordenação com outros trabalhadores, devem ocorrer durante o horário de trabalho e ser programadas, de preferência, com vinte e quatro horas de antecedência (n.º 1). Ressalte-se que a violação dessa disposição constitui uma contraordenação muito grave (n.º 6).

Nos termos do n.º 2, o trabalhador obriga-se a comparecer nas instalações da empresa ou em outro local indicado pelo empregador para reuniões, ações de formação e outras circunstâncias que demandem presença física, desde que tenha sido convocado com, no mínimo, vinte e quatro horas de antecedência. Por sua vez, o empregador é responsável pelos custos desses deslocamentos do teletrabalhador, na medida em que eventualmente ultrapassem os custos normais de transporte entre a residência do empregado e o local onde normalmente desempenharia suas atividades

---

<sup>253</sup> MOREIRA, Teresa Coelho. *Teletrabalho e Covid-19* [em linha]. 2021, p. 6 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://ojs.enm.org.br/index.php/revista/article/view/19/17>.

em regime presencial, de acordo com o n.º 3. Igualmente, a violação desta disposição constitui uma contraordenação muito grave (n.º 6).

Importante dispositivo, o n.º 4, do artigo 169.º-A estabelece que os poderes de direção e controle na modalidade de teletrabalho devem ser preferencialmente exercidos por meio dos equipamentos e sistemas de comunicação e informação relacionados às atividades do trabalhador. Reforça-se que isso deve ocorrer conforme procedimentos previamente conhecidos pelo trabalhador e compatíveis com o respeito à sua privacidade.

Além do mais, o controle da prestação do trabalho pelo empregador deve observar os princípios da proporcionalidade e da transparência, sendo proibida a imposição da conexão permanente, por meio de imagem e som, durante a jornada de trabalho (n.º 5).

Mostra-se relevante ainda mencionar outra questão relacionada ao controle do trabalho, mais precisamente, sobre os horários de trabalho. Segundo Moreira<sup>254</sup>, hoje em dia, a avaliação do desempenho profissional de muitos trabalhadores ocorre por meio da verificação dos resultados que eles entregam, em vez de se basear no trabalho que desempenham. Este cenário pode incentivá-los a prolongar suas jornadas, intensificando-as, além de ultrapassar, conseqüentemente, os limites de seus horários de trabalho.

Nesse contexto, a autora entende que o controle sobre os horários de trabalho do trabalhador é primordial “para evitar o trabalho sem limites que esta modalidade pode trazer”, bem como a denominada “porosidade dos tempos de trabalho ou a colonização do tempo do trabalhador pelo tempo de trabalho”, com a resultante diminuição da distinção entre a vida profissional e a vida privada ou familiar do trabalhador<sup>255</sup>.

De forma análoga, o artigo 169.º-B foi introduzido pela Lei n.º 83/2021, que estabeleceu deveres especiais tanto para o empregador quanto para o empregado no âmbito do regime de teletrabalho. Nos termos do seu n.º 1, cabe ao empregador: (i) informar o trabalhador, quando necessário, sobre as características e o modo de utilização de todos os dispositivos, programas e sistemas adotados para monitorar a distância a sua atividade; (ii) abster-se de contatar o trabalhador durante o período de descanso, conforme disposto no artigo 199.º-A; (iii) envidar esforços para reduzir o isolamento do trabalhador, promovendo, conforme estipulado no acordo de teletrabalho ou, na ausência de previsão, com intervalos não superiores a dois meses, contatos presenciais entre o trabalhador, as chefias e os demais colegas; (iv)

---

<sup>254</sup> MOREIRA, ref. 299, p. 1325.

<sup>255</sup> MOREIRA, ref. 300, p. 1323.

assegurar ou custear as ações de manutenção e correção de avarias nos equipamentos e sistemas utilizados no teletrabalho, conforme o n.º 2 do artigo 168.º, independentemente da propriedade desses bens; (v) consultar o trabalhador, por escrito, antes de realizar alterações nos equipamentos e sistemas usados na prestação de trabalho, nas funções atribuídas ou em qualquer característica da atividade contratada; (vi) fornecer ao trabalhador a formação necessária para o uso adequado e produtivo dos equipamentos e sistemas que ele utilizará no teletrabalho. A infração de qualquer um desses deveres pelo empregador configura uma contraordenação grave, conforme o n.º 4.

Por sua vez, o trabalhador tem deveres especiais (n.º 2), cuja violação pode acarretar não apenas responsabilidade disciplinar, mas também responsabilidade civil, conforme os termos gerais (n.º 3). Esses deveres incluem: (i) informar prontamente a empresa sobre quaisquer avarias ou defeitos nos equipamentos e sistemas utilizados para a prestação de trabalho; (ii) cumprir as instruções do empregador relacionadas à segurança da informação gerada ou utilizada no desempenho da atividade contratada; (iii) respeitar as restrições e os condicionamentos definidos pelo empregador quanto ao uso pessoal dos equipamentos e sistemas de trabalho fornecidos; (iv) seguir as diretrizes do empregador em relação à saúde e segurança no trabalho.

O artigo 170.º trata de assunto extremamente relevante, que diz respeito à privacidade do trabalhador que labora em teletrabalho. Assim, leciona Moreira<sup>256</sup>:

A verdade é que o teletrabalho não pode ser sinónimo de invasão da vida privada e familiar do trabalhador, especialmente daquele que presta a sua atividade em regime de teletrabalho no domicílio, onde as fronteiras entre a vida profissional e a vida privada do trabalhador se esbatem e enfraquecem, não sendo, por isso, permitido o recurso a sistemas de videovigilância, por exemplo.

Pois bem. Conforme estipulado no n.º 1 deste artigo, o empregador não apenas é obrigado a respeitar a privacidade do trabalhador, seu horário de trabalho e os períodos de descanso e repouso de sua família, mas também a proporcionar boas condições de trabalho, tanto do ponto de vista físico quanto psíquico.

No que diz respeito às visitas ao local de trabalho, o n.º 2, do artigo 170.º introduz algumas alterações, prevendo que, quando o teletrabalho é realizado na residência do trabalhador, a visita requer aviso prévio de vinte e quatro horas e a concordância do trabalhador. Essa visita deve ter como único objetivo o controle da atividade laboral e dos instrumentos de trabalho, sendo realizada apenas na presença do empregado durante o horário de trabalho acordado nos termos do artigo 166.º, n.º 4, alínea d), e não entre às 09h e às 19h, como anteriormente estabelecido<sup>257</sup> (n.º 3).

---

<sup>256</sup> MOREIRA, ref. 301, p. 1316.

<sup>257</sup> PAIXÃO, ref. 302, p. 73.

No acesso ao domicílio do trabalhador, as ações integradas pelo empregador devem ser adequadas e proporcionais aos objetivos e finalidade da visita (n.º 4), sendo vedada a captura e utilização de imagem, de som, de escrita, de histórico, ou o recurso a outros meios de controle que possam afetar o direito à privacidade do trabalhador (n.º 5).

As infrações cometidas quanto aos termos constantes no n.ºs 1 a 4 constituem contraordenação grave. Já quanto ao disposto no n.º 5, trata-se de contraordenação muito grave.

Diante do exposto, o que se verifica é que a regulação das visitas ao local de trabalho e do controle exercido pelo empregador requerem uma definição mais precisa e clara, estabelecendo, de maneira mais nítida, os limites entre o que pode e o que não pode ser fiscalizado ou controlado pelo empregador, já que não se sabe como este poderá exercer seu poder diretivo sem “violar” a intimidade e privacidade do trabalhador, quando do controle da utilização dos instrumentos laborais pelo empregado.

Mais uma inovação relevante se refere ao tema da segurança e saúde no trabalho em relação a trabalhador que presta atividades em regime de teletrabalho, assunto este introduzido pela Lei n.º 83/2021, no artigo 170.º-A. Salienta-se que a infração de qualquer um de seus dispositivos pelo empregador implica contraordenação muito grave, nos termos do seu n.º 6.

Assim, de acordo com o n.º 1, do artigo 170.º-A, “a prática de teletrabalho em atividades que impliquem o uso ou contacto com substâncias e materiais perigosos para a saúde ou a integridade física do trabalhador” é proibida, a não ser que sejam realizadas em instalações certificadas para essa finalidade.

Já o seu n.º 2 preceitua que incumbe ao empregador organizar de maneira específica e apropriada, respeitando a privacidade do trabalhador, os recursos necessários para cumprir suas responsabilidades relacionadas à saúde e segurança no trabalho, incluindo a implementação das medidas estabelecidas no Decreto-Lei n.º 349/93, de 1 de outubro, “que transpõe para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 90/270/CEE, do Conselho, de 29 de maio, relativa às prescrições mínimas de segurança e de saúde respeitantes ao trabalho com equipamentos dotados de visor”.

Ainda dentro do contexto da responsabilidade relativa à saúde e segurança no trabalho, o empregador deve, segundo o n.º 3, artigo 170.º-A:

promover a realização de exames de saúde no trabalho antes da implementação do teletrabalho e, posteriormente, exames anuais para avaliação da aptidão física e psíquica do trabalhador para o exercício da atividade, a repercussão desta e das condições em que é prestada na sua saúde, assim como das medidas preventivas que se mostrem adequadas.

O que, incontestavelmente, se mostra como um regime com regras mais rígidas e exigentes do que as aplicáveis aos demais trabalhadores.

Por sua vez, o trabalhador autoriza a entrada no local onde presta suas atividades pelos profissionais designados pelo empregador, responsáveis, conforme estabelecido por lei, pela avaliação e o controlo das condições de segurança e saúde no trabalho, em período previamente acordado, entre as 9 e as 19 horas, dentro do horário de trabalho (n.º 4).

E, por último, as disposições legais para a reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais são aplicáveis às situações de teletrabalho, sendo consideradas como “local de trabalho o local escolhido pelo trabalhador para exercer habitualmente a sua atividade e tempo de trabalho todo aquele em que, comprovadamente, esteja a prestar o seu trabalho ao empregador” (n.º 5).

Também instituído pela Lei n.º 83/2021, o artigo 171.º traz a regulamentação da fiscalização do trabalho realizado telepresencialmente, estabelecendo, em seu n.º 1 que, a responsabilidade por fiscalizar o cumprimento das normas reguladoras do regime de teletrabalho, incluindo a legislação sobre segurança e saúde no trabalho, o qual deve, ainda, contribuir para a prevenção dos riscos profissionais inerentes a essa modalidade de prestação de trabalho.

Já a realização de ações de fiscalização que envolvam visitas de autoridades inspetivas à residência do trabalhador exige a sua concordância prévia, bem como a comunicação da ação com, pelo menos, 48 horas de antecedência, como preconiza o n.º 2.

Por fim, a Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, ampliou a aplicação do princípio do tratamento mais favorável ao regime de teletrabalho. De acordo com a nova redação do artigo 3.º, n.º 3, alínea k), do Código do Trabalho (CT), as disposições contratuais relativas ao teletrabalho só podem ser alteradas por meio de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho que, sem contrariar essas disposições, estabeleçam regras mais benéficas para os trabalhadores<sup>258</sup>.

Em maio de 2023, entrou em vigor a Lei nº 13/2023, resultado de uma nova agenda, que introduziu diversas modificações ao Código do Trabalho em Portugal. Todavia, quanto ao tema que aqui se expõe – Teletrabalho -, o legislador inseriu poucas alterações, as quais se encontram previstas no n.º 2, do artigo 166.º -A e no n.º 3 do artigo 168.<sup>o259</sup>.

Aparentemente, essa lei representa avanços e melhorias no sistema de relações trabalhistas, cujas alterações estão no âmbito da agenda do trabalho digno,

---

<sup>258</sup> PAIXÃO, ref. 303, p. 75.

<sup>259</sup> Uma vez que já foram tais dispositivos transcritos anteriormente, não serão novamente tratados.

sendo considerada a mais profunda alteração da legislação desde 2009, quando entrou em vigor.

A Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho apresenta 70 (setenta) medidas voltadas para beneficiar tanto os trabalhadores quanto as empresas, a qual se fundamenta em quatro eixos principais: combater a precariedade, valorizar os jovens no mercado de trabalho, promover uma melhor conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, e estimular a negociação coletiva e a participação dos trabalhadores<sup>260</sup>.

É o que dispõe Sécio<sup>261</sup>, *in verbis*:

A presente alteração teve como principais objetivos: • combater a precariedade e consequentemente valorizar os salários; • incentivar o diálogo social e a negociação coletiva, para que as soluções encontradas reflitam as realidades concretas de cada situação; • promover igualdade no mercado de trabalho entre mulheres e homens, com medidas novas destinadas a incentivar a real partilha das responsabilidades familiares; • criar condições para melhor o equilíbrio entre a vida profissional, familiar e pessoal; • reforçar os mecanismos de fiscalização.

Além disso, ao término de um contrato de trabalho, o empregado não é mais obrigado a renunciar de seus direitos, o que inclui eventuais créditos pendentes que lhe sejam devidos e que a ele cabe o direito legítimo de buscar por meio do sistema judicial.<sup>262</sup>

Nesse sentido, Agenda do Trabalho Digno<sup>263</sup> enfatiza que:

Ficam sujeitos ao regime do Código do Trabalho, com a redacção dada pela nova lei, os contratos de trabalho celebrados antes da entrada em vigor da nova lei, salvo quanto a condições de validade e a efeitos de factos ou situações anteriores. O regime do Código do Trabalho, com a redacção dada pela nova lei, não se aplica aos contratos de trabalho a termo no que respeita à sua admissibilidade, renovação ou duração e aos contratos de trabalho temporário quanto à sua renovação, quando celebrados antes da entrada em vigor.

Um terceiro exemplo, comentado por Martins, diz respeito à possibilidade de delegados sindicais e comissões de trabalhadores poderem passar a ter acesso aos critérios ou regras em que se baseiam os algoritmos, designadamente para que haja

---

<sup>260</sup> PORTUGAL. *Agenda do Trabalho Digno entra em vigor a 1 de maio* [em linha]. Abril 2023, p. 3 [consult. 29 Jun. 2023]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/comunicado?i=agenda-do-trabalho-digno-entra-em-vigor-a-1-de-maio#:~:text=Foi%20hoje%20publicada%20a%20Lei,Jovens%20no%20Mercado%20de%20Trabalho>.

<sup>261</sup> SÉCIO, Alexandra. Alterações do Código do Trabalho. *Folha informativa* [em linha]. Abril 2023, p. 1 [consult. 28 Jun. 2023]. Disponível em [https://www.npcf.pt/pdf/Folha%20Informativa\\_NPCF\\_42.pdf](https://www.npcf.pt/pdf/Folha%20Informativa_NPCF_42.pdf).

<sup>262</sup> GUIMARÃES, António A e FIGUEIRA, Elsa M. Guião Agenda para o Trabalho Digno [em linha]. Abril 2023, p. 1 [consult. 29 Jun. 2023]. Disponível em [https://www.haag.pt/xms/files/GUIAO\\_-\\_AGENDA\\_DO\\_TRABALHO\\_DIGNO\\_-\\_20.04.2023.pdf](https://www.haag.pt/xms/files/GUIAO_-_AGENDA_DO_TRABALHO_DIGNO_-_20.04.2023.pdf)

<sup>263</sup> PORTUGAL. *Agenda do Trabalho Digno entra em vigor a 1 de maio* [em linha]. Abril 2023, p. 3 [consult. 29 Jun. 2023]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/>

uma percepção do modo como estes influenciaram condições de trabalho, admissões ou despedimentos<sup>264</sup>.

Alguns questionamentos foram necessários quanto a essa nova modalidade, como o direito de privacidade e o direito a não conexão, que serão abordados no próximo capítulo.

### **5.3.3 Reforço dos meios e poderes da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e a proibição do despedimento ilícito**

O Decreto-Lei n.º 2-B/2020<sup>265</sup>, de 2 de abril, trata do reforço dos meios e poderes da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). Especificamente, no artigo 24.º, são estabelecidas medidas para fortalecer a capacidade de atuação da ACT, visando garantir o cumprimento das normas laborais e a proteção dos direitos dos trabalhadores. Essas medidas incluem a ampliação das competências da ACT, a possibilidade de aplicar sanções mais eficazes e a melhoria dos mecanismos de fiscalização, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade ou de violação sistemática das condições de trabalho.

Esse decreto foi criado em um contexto de necessidade de reforçar a proteção dos trabalhadores, especialmente diante de desafios como a precarização laboral e a necessidade de adaptação a novas formas de trabalho, como o teletrabalho. O objetivo é assegurar que a ACT tenha os recursos e a autoridade necessários para atuar de forma mais eficiente na defesa dos direitos laborais e na promoção de condições de trabalho dignas.

1 - Durante a vigência do presente decreto e de forma a reforçar os direitos e garantias dos trabalhadores, sempre que inspetor do trabalho verifique a existência de indícios de um despedimento em violação dos artigos 381º, 382º, 383º ou 384º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, lavra um auto e notifica o empregador para regularizar a situação.

2 - Com a notificação ao empregador nos termos do número anterior e até à regularização da situação do trabalhador ou ao trânsito em julgado da decisão judicial, conforme os casos, o contrato de trabalho em causa não cessa, mantendo-se todos os direitos das partes, nomeadamente o direito à retribuição, bem como as inerentes obrigações perante o regime geral de segurança social.

---

<sup>264</sup> MARTINS, ref. 258.

<sup>265</sup> PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 2-B/2020, de 2 de abril. Diário da República n.º 66/2020: I Série, 2.º Suplemento [em linha] [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/2-b-2020-131068124>.

Decreto-Lei n.º 2-C/2020<sup>266</sup>, de 17 de abril, reproduziu a norma que estava contida no artigo 26.º de legislação anterior. Esse decreto foi criado para consolidar ou reafirmar uma regra específica que já existia, garantindo sua continuidade e aplicação no ordenamento jurídico. Assim, o artigo 26.º tratava, muito provavelmente, de medidas relacionadas à proteção dos trabalhadores ou à regulação das condições de trabalho, alinhadas com o contexto de reforço das competências da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e da necessidade de adaptação a novas realidades laborais, como o teletrabalho ou situações de crise (por exemplo, a pandemia da COVID-19, que estava em curso na época).

Ao reproduzir essa norma, o decreto buscou assegurar que as disposições do artigo 26.º permanecessem válidas e aplicáveis, evitando lacunas ou ambiguidades legais. Isso demonstra a intenção do legislador de manter a estabilidade e a clareza nas regras que afetam as relações de trabalho, especialmente em um período de incertezas e mudanças rápidas.

Todavia, tendo em vista que o estado de emergência foi alterado pela situação de calamidade, a norma passou a ser prevista no artigo 8º-C da Lei nº 1-A/2020, de 19 de março, sendo aditada ainda pela Lei nº 14/2020, de 9 de maio.

Tal disposição não teve o condão de proibir os despedimentos, pois o empregador poderia dispensar nos termos previstos no CT, mas caso esse empregador viesse a utilizar o regime do *lay-off* simplificado, não poderá proceder ao despedimento de forma ilícita.

A finalidade de tal medida foi de dar celeridade aos despedimentos ilícitos em razão da pandemia, garantindo o emprego dos trabalhadores contra arbitrariedades do empregador. Em razão disso, estipulou-se na ACT um novo poder, que se subsume na figura do fiscalizador ou inspetor do trabalho, qual seja, o de verificar a existência de indícios de um despedimento ilícito, e, em sendo constatada tal irregularidade, de lavrar um auto e notificar o empregador para que, o mais célere possível, regularize a situação.

Pondere-se que tal notificação terá o efeito de suspender a decisão de despedimento, assegurando e mantendo o contrato de trabalho do trabalhador até que seja regularizado ou até o trânsito em julgado da decisão judicial.

Neste sentido, Amado<sup>267</sup> explica:

---

<sup>266</sup> PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 2-C/2020, de 17 de abril. *Diário da República n.º 76/2020: I Série, 1.º Suplemento* [em linha] [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dri/detalhe/decreto/2-c-2020-131908499>.

<sup>267</sup> AMADO, ref. 199.

Numa situação de emergência nacional, de calamidade, de pandemia, em que, como se tem dito, ninguém deve ser deixado para trás, a lei não é radical, não proíbe que o empregador despeça, nem sequer altera os termos e as condições em que o empregador pode despedir. Os fundamentos a invocar e os procedimentos a adotar continuam a ser os já antes previstos no CT. Mas a lei tenta evitar que o empregador, neste contexto de crise, despeça ilicitamente, depositando na ACT o poder de paralisar, ainda que transitoriamente, os efeitos de um despedimento que revele fortes indícios de ilicitude.

Caso o empregador, mesmo com a notificação, não regularizasse a situação do trabalhador, a suspensão teria o prazo da decisão judicial, a contar do trânsito em julgado, mantendo-se o procedimento normal do contraditório, além do que tal medida poderá ser impugnada.

Com a promulgação da Lei nº 83/2021, de 6 de dezembro de 2021, que veio alterar o teletrabalho, este regime se tornou mais flexível e adaptável às novas realidades do mercado de trabalho. Assim, dentre as alterações mais significativas da lei, encontra-se o reforço da ação fiscalizadora da ACT, que passa a ter competência para “fiscalizar o cumprimento das normas reguladoras do regime de teletrabalho, incluindo a legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, e contribuir para a prevenção dos riscos profissionais inerentes a essa forma de prestação de trabalho”, pontua Morais<sup>268</sup>.

Nos termos do artigo 2.º, que alterou o artigo 171.º do CT, a realização de ações de fiscalização que envolvam visitas de autoridades inspetivas ao domicílio do trabalhador está sujeita à concordância prévia do próprio trabalhador, sendo necessário comunicar a execução da inspeção com, pelo menos, 48 horas de antecedência.

Em que pese a experiência dos primeiros meses de vigência da Lei nº 83/2021, algumas lacunas por ela apresentadas foram colmatadas pela Lei nº 13/2023, de 6 de abril. Dessa feita, além da competência já determinada pela norma anterior, a ACT passou a ter a prerrogativa de solicitar ao empregador informações sobre as condições de trabalho do empregado em regime de teletrabalho, incluindo aquelas sobre os equipamentos e sistemas disponibilizados, as despesas compensadas, as medidas adotadas em matéria de saúde e segurança no trabalho, bem como as regras relativas ao horário de trabalho e ao período de descanso.

A Lei nº 13/2023 passou a prever, ainda, a implementação de uma interconexão entre a ACT, o Instituto de Segurança Social, a AT, o Instituto de Registos e Notariado, o FGCT e o FCT, com o objetivo de, segundo Telles<sup>269</sup>:

---

<sup>268</sup> MORAIS, Ferreira. *Laboral - Lei n.º 83/2021, de 06 de dezembro* [em linha] 2021, p. 10 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.fms-advogados.com/pt/noticias/Laboral/153/>.

<sup>269</sup> TELLES. *Guia das Principais Alterações ao Código do Trabalho* [em linha]. 2023, p. 15 [consult. 10 Dez. 2023]. Disponível em [https://www.telles.pt/xms/files/TELLES\\_GUIA\\_CodigoTrabalho.pdf](https://www.telles.pt/xms/files/TELLES_GUIA_CodigoTrabalho.pdf).

acesso a informação, incluindo dados pessoais, para prossecução das competências da ACT, no âmbito de matérias como: Precariedade; Igualdade e não discriminação; Organização, duração e retribuição de tempos de trabalho; Regularidade das relações laborais; Segurança e saúde no trabalho.

Dentro desse contexto, é importante ressaltar a competência da ACT para começar um processo de contraordenação sempre que seja identificada uma prestação de atividade que, apesar de supostamente autônoma, ocorre em condições típicas de um contrato de trabalho. Tal situação pode acarretar prejuízos para o trabalhador, o Estado ou estar associada à ausência de comunicação da admissão do trabalhador à segurança social<sup>270</sup>.

A ACT também detém competência para iniciar o procedimento adequado diante da discrepância do vínculo que formaliza a prestação de uma atividade, especialmente nos casos em que as condições se assemelham às estipuladas em um contrato de trabalho, nas seguintes hipóteses: (i) de presunção da existência de contrato de trabalho ou de contrato de trabalho no contexto de plataforma digital; (ii) que apontem para a violação das normas de admissibilidade no contrato de trabalho temporário ou no contrato de utilização do trabalho temporário<sup>271</sup>.

Porém, uma das modificações mais significativas das competências da ACT diz respeito à fiscalização da ilicitude de despedimento. Assim, a existência de ilicitude de despedimento (artigo 11.º do DL n.º 102/2000, de 2 de junho e artigo 33.º-B do Código do Processo de Trabalho).

No caso de a investigação ser iniciada a pedido do trabalhador, este deve apresentar à ACT uma denúncia ou uma notificação do despedimento, acompanhada de documentos que comprovem a ilicitude.

Para tanto, a ACT pode realizar uma inspeção ou um inquérito para apurar os fatos que fundamentam a denúncia ou a notificação, a ser realizada no local de trabalho ou no domicílio do trabalhador despedido. O inquérito poder ocorrer através de entrevistas com o empregado despedido, com outros trabalhadores da empresa e com outras testemunhas (artigo 11.º do DL n.º 102/2000).

No âmbito da sua investigação, a ACT pode ainda solicitar à empresa a apresentação de documentos e informações relevantes. Se a ACT concluir que o despedimento foi ilícito, emitirá uma notificação ao empregador para regularizar a situação. Caso a situação do trabalhador não seja regularizada, esta autoridade encaminha, dentro de um prazo de 5 dias, um relato dos fatos ao Ministério Público, no tribunal competente, visando a instauração de procedimento cautelar de suspensão do despedimento. Caberá então ao MP, num prazo de 20 dias, iniciar o procedimento

---

<sup>270</sup> *Ibidem*.

<sup>271</sup> TELLES, ref. 251.

cautelar, objetivando a suspensão do despedimento (artigo 11.º do DL n.º 102/2000 e artigo 33.º-B do CPT).

Na hipótese de reincidência de contraordenações consideradas muito graves pelo empregador, constituídas pela realização de contratos fictícios de prestação de serviços, atividade em plataformas digitais, omissão na comunicação da admissão de trabalhadores, ausência de inclusão do trabalhador na folha de remunerações, dentre outras, surge para o empregador, nos termos do artigo 12.º A n.º 10 e 11 do CT, duas sanções: (i) privação do direito à 9a parte, subsídio ou benefício concedido por uma entidade ou serviço público, incluindo aqueles de natureza fiscal ou contributiva, ou provenientes de fundos europeus, por um período de até dois anos; (ii) privação do direito de participar em arrematações ou concursos públicos, com duração de até dois anos.

O trabalho da ACT foi intenso no período pandêmico, visando conferir a prática e efetividade das normas trabalhistas ditadas especificamente para proteção ao trabalhador. Somente em março de 2020, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) realizou mais de 900 ações inspetivas relacionadas com a crise provocada pela pandemia de covid-19<sup>272</sup>.

Dados indicam que, das 939 ações inspetivas, 26% estavam relacionadas à fiscalização de férias ou faltas, 20% com a cessação de contratos de trabalho e 20% com processos de *lay-off*. Nessa esteira, o governo português chegou a anunciar, à época, “que a ACT vai ficar com meios reforçados para identificar despedimentos coletivos ilegais, uma vez que a DGERT - Direção-Geral do Emprego e Relações do Trabalho lhe vai enviar informação sobre despedimentos coletivos que lhe são comunicados”<sup>273</sup>.

Ao longo do período mais crítico, a ACT obteve reforços, tanto na sua estrutura humana quanto de ampliação de poderes, tal como se deu por meio do Despacho n.º 4698-D/2020, assinado pelo Primeiro-Ministro António Costa, e pela Ministra do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ana Mendes Godinho.

Em detalhes, a ACT passou a notificar as empresas com processos de despedimento coletivo em que fossem verificadas a existência de indícios de ilegalidade no processo e, na hipótese de não haver a devida regularização, mantém-

---

<sup>272</sup> MOREIRA, Teresa Coelho. Direito ao trabalho em tempos de pandemia. In: A Universidade do Minho em tempos de pandemia. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.5>. Acesso em: 3 mar. 2025.

<sup>273</sup> *Ibidem*, p. 2.

se a obrigação de pagamento da retribuição aos trabalhadores até que haja decisão judicial<sup>274</sup>.

Ademais, referido órgão também começou a receber da DGERT todas as comunicações de processos de despedimento coletivo, a fim de poder identificar aqueles em que se constatavam indícios de ilegalidade.

Durante esse tempo, a ACT emitiu diversas recomendações, inclusive, as que foram destinadas ao retorno ao trabalho presencial, formuladas em 19 Recomendações para Adaptar os Locais de Trabalho e Proteger os Trabalhadores. Adicionalmente, foram abordados temas como as diretrizes para os serviços externos de segurança e saúde no trabalho em meio à COVID-19, bem como para a Proteção e Promoção da Saúde dos Trabalhadores, visando fortalecer os serviços de saúde ocupacional diante dos desafios apresentados pela pandemia.

---

<sup>274</sup> PORTUGAL. *ACT com reforço de 124 inspetores para proteger os direitos dos trabalhadores* [em linha]. Abril 2020, p. 5 [consult. 18 Nov. 2020]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=act-com-reforco-de-124-inspetores-para-proteger-os-direitos-dos-trabalhadores&fbclid=IwAR1QHCouAOCcOoIZF42JqnFIRBScKNkBSmJFAivqZiRE03oQQpNX2tfbBtM#:~:text=O%20Governo%20refor%C3%A7ou%20os%20meios,pela%20pandemia%20do%20Covid%2D19>.

## 6 DESCRIÇÃO DOS PRINCIPAIS REFLEXOS E RESULTADOS DAS POLÍTICAS TRABALHISTAS, NO BRASIL E EM PORTUGAL DEVIDO À PANDEMIA DA COVID-19

A ideia de governabilidade destacada por Michel Foucault, centrada na regulação e controle da sociedade, é responsável por fundamentar o conceito de biopolítica, que se volta não apenas para o indivíduo, mas para a população como um todo. Assim, a ideia de biopolítica tornou-se um campo propício para avanços e aperfeiçoamentos teóricos.

A biopolítica assumiu o papel de monitoramento de um conjunto de indivíduos, isto é, a população, que, por meio de determinadas técnicas, estabelece o uso do biopoder de forma localizada. Nesse cenário, as doenças não são mais encaradas como problemas individuais, e sim como problemas sociais. O acompanhamento dessas questões sociais de perto é indispensável para que possa controlar efetivamente o surgimento e disseminação de doenças, bem como nascimentos e óbitos<sup>275</sup>.

A partir desse controle, o Estado passa a desempenhar o papel de garantidor e promotor da saúde pública, vindo a coordenar políticas sanitárias que visem assegurar tais direitos. Destaque-se que, para a implementação de políticas, é necessária a aquisição de insumos, às vezes, de insumos específicos, que implicam a compra de produtos com preços elevados, o que, conseqüentemente, reflete maior lucro para os agentes envolvidos.

Essa demanda mercadológica gera consideráveis investimentos, frequentemente conduzidos por grandes empresas multinacionais que ampliam ainda mais sua presença no mercado para fabricar medicamentos específicos. Em decorrência dessa especificidade, surge uma certa dominação do mercado, dando ensejo às temidas falhas de mercado, como, por exemplo, a formação de cartéis, *rent-seeking*, monopólios, condutas anticompetitivas, entre outras.

---

<sup>275</sup> FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 37.

## 6.1 As consequências das políticas trabalhistas de Portugal na pandemia da Covid-19

O posicionamento de autores como Leite<sup>276</sup> defendem que o impacto da pandemia da Covid-19 no emprego foi atenuado pelas medidas de apoio implementadas pelo Governo português. Além disso, as medidas sanitárias e a capacidade de resposta dos sistemas de saúde, antes da crise, desempenharam um papel crucial nos resultados observados. Ao analisar especificamente as coberturas de emprego, percebe-se que as vulnerabilidades nas áreas de cobertura primária e secundária, associadas ao estatuto sociolaboral, se refletem na maior vulnerabilidade de determinadas categorias ao risco de desemprego, além de evidenciar um nível de desproteção secundária mais acentuado no contexto atual<sup>277</sup>.

Em termos específicos, de acordo com dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE), o desemprego apresentou um aumento significativo em 2020, no auge da crise sanitária provocada pela pandemia.

Nesse contexto, O Instituto Nacional de Estatística de Portugal<sup>278</sup> destacam-se as seguintes informações:

A taxa de desemprego foi 6,8%, tendo aumentado 0,3 p.p. relativamente a 2019, enquanto a taxa de subutilização do trabalho foi estimada em 13,9%, 1,2 p.p. acima da do ano anterior. A população empregada foi estimada em 4 814,1 mil pessoas e diminuiu 2,0% (99,0 mil) em relação ao ano transato. Já a população desempregada, 350,9 mil pessoas, aumentou 3,4% (11,4 mil) em relação àquele período. A taxa de desemprego de jovens (15 a 24 anos) situou-se em 22,6%, 4,3 p.p. acima do estimado para o ano anterior, enquanto a proporção de desempregados de longa duração foi estimada em 39,5%, menos 10,3 p.p. do que em 2019, o que correspondeu ao decréscimo mais elevado da série de dados. Dos jovens dos 15 aos 34 anos residentes em Portugal, 11,6% (255,2 mil) não tinham emprego nem estavam a estudar ou em formação, uma percentagem que aumentou 2,1 p.p. (45,1 mil) em relação a 2019.

Ademais, Manteu, Monteiro e Sequeira<sup>279</sup> apresentam, com base nos dados do Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 (COVID-IREE), o impacto de curto prazo da pandemia nos empregos e nas empresas portuguesas. Este período abrange desde o início da declaração do estado de emergência e de calamidade pública até julho de 2020, quando o Governo começou a flexibilizar as medidas de contenção.

---

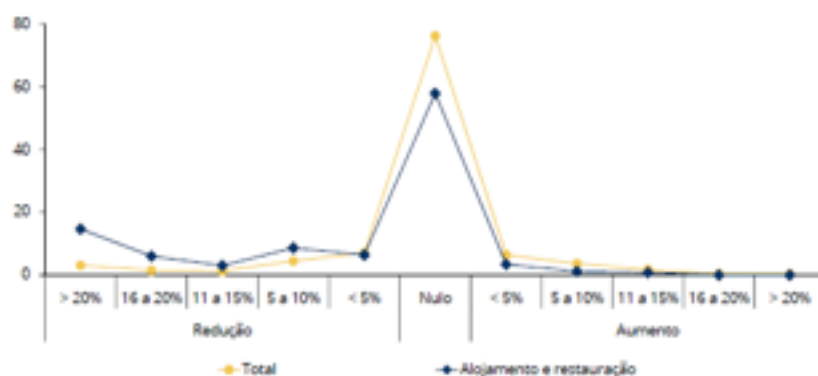
<sup>276</sup> LEITE, ref. 264.

<sup>277</sup> CALDAS, et al., ref. 325, p. 111.

<sup>278</sup> Instituto de estatística de Portugal. Nacional de Estatística de emprego 4º semestre de 2020. i Acessado em: [https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=480118624&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=480118624&att_display=n&att_download=y)

<sup>279</sup> MANTEU, MONTEIRO e SEQUEIRA, ref. 323.

**Gráfico 7 – Impacto de curto prazo da pandemia nas empresas portuguesas**

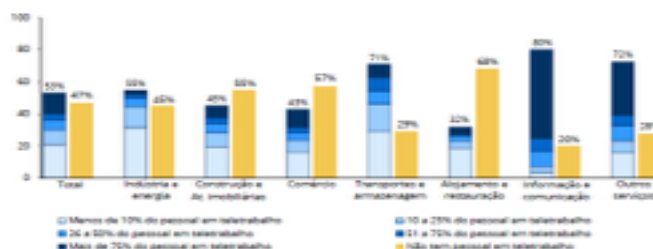


Fonte: Manteu, Monteiro e Sequeira (2020).

Outra ação implementada como política trabalhista foi o teletrabalho que, segundo Manteu, Monteiro e Sequeira <sup>280</sup>, contribuiu para a redução do fim dos contratos durante o período mais crítico da primeira onda da pandemia da COVID-19. Além disso, essa atividade ajudou a evitar aglomerações, facilitou o distanciamento físico e proporcionou condições seguras aos empregados, sem a necessidade de uma paralisação total das atividades comerciais no país.

Os autores<sup>281</sup> também destacam que o regime de teletrabalho foi adotado por aproximadamente 58% das empresas no início da implementação das medidas de contenção em abril de 2020. Já em junho de 2020, constatou-se que 45% das empresas recorreram ao teletrabalho após as flexibilizações. Ressalte-se que esse sistema foi adotado por 90% das grandes empresas, contrastando com apenas 25% das micro e pequenas empresas (Gráfico 8).

**Gráfico 8 – O Teletrabalho em Portugal na pandemia da Covid-19, período abril a julho de 2020**



Fonte: Manteu, Monteiro e Sequeira (2020).

<sup>280</sup> MANTEU, MONTEIRO e SEQUEIRA, ref. 323.

<sup>281</sup> MANTEU, MONTEIRO e SEQUEIRA, ref. 323.

Em que pese o teletrabalho não seja mais obrigatório, muitos continuam a desempenhar suas atividades de maneira totalmente remota ou de forma híbrida. No entanto, surgiram alguns abusos relacionados a essa modalidade, como o empregador exigir de forma excessiva os serviços do empregado sem respeitar seus períodos de descanso. Dessa forma, foi necessário a criação de uma legislação para regulamentar o teletrabalho pós-Covid-19 para se estabelecer limites.

Como já pontuado, a Lei nº 83/2021 trouxe a regulamentação do teletrabalho, desse modo e, seguindo suas disposições, essa modalidade deve ser realizada de comum acordo (no artigo 165º do Código do Trabalho). No entanto, existem algumas exceções a esse acordo, permitindo que o trabalhador solicite o teletrabalho e que, em contrapartida, não possibilite à empresa sua oposição, com a ressalva de que essa prerrogativa se aplica sempre que as atividades forem compatíveis com o teletrabalho.

A seguir, encontram-se elencados os direitos especiais para o regime de teletrabalho:

1 – O trabalhador com filho com idade até 3 anos tem direito a exercer a atividade em regime de teletrabalho quando este seja compatível com a atividade desempenhada e o empregador disponha de recursos e meios para o efeito.

Exceto para as microempresas, esse direito pode ser concedido ao pai de um filho com até 8 (oito) anos de idade, nas situações abaixo:

a) Nos casos em que ambos os progenitores reúnem condições para o exercício da atividade em regime de teletrabalho, desde que este seja exercido por ambos em períodos sucessivos de igual duração num prazo de referência máxima de 12 meses;

b) Famílias monoparentais ou situações em que somente um dos progenitores, comprovadamente, reúne condições para o exercício da atividade em regime de teletrabalho.

Nestes casos, o empregador não pode se opor ao pedido do trabalhador.

2 - O trabalhador que tenha o reconhecimento do estatuto de cuidador informal não principal, mediante comprovação, nos termos da legislação aplicável, tem direito a exercer a atividade em regime de teletrabalho (caso a atividade exercida seja compatível) pelo período máximo de quatro anos seguidos ou não.

Se as regras mencionadas anteriormente não forem atendidas, o empregador pode se opor ao mencionado direito, ou quando fundamentar que o teletrabalho terá um impacto direto no funcionamento da empresa.

Determina também que o empregador é responsável pela disponibilização dos equipamentos para a realização do trabalho em regime de teletrabalho, bem como que sejam pagos custos, ou seja, o empregador vai arcar com os possíveis aumentos de despesas do trabalhador, como luz, internet, telefone, entre outras.

Porém, surge um problema quanto à precificação do valor do aumento das despesas do trabalhador, uma vez que não há uma limitação nítida da separação entre as despesas domésticas e as de trabalho. Diante dessa situação, as empresas recorreram a um valor fixo como forma de gratificação para cobrir as despesas que

aumentaram após a conversão ao regime de teletrabalho, todavia, nem sempre suprem o total de despesas quanto o trabalho<sup>282</sup>.

Uma das conquistas significativas introduzidas pela mencionada lei em relação ao teletrabalho (desde o seu auge no início da pandemia da Covid-19) foi o reconhecimento do chamado direito da desconexão, que implica a proibição expressa, com base na preservação da intimidade do trabalhador, de o empregador entrar em contato com seu funcionário após o término do expediente, respeitando assim seu período de descanso, conforme artigo 169º - A, do Código do Trabalho, com a redação dada pela Lei 83/2021:

I. Quanto às reuniões de trabalho à distância, assim como as tarefas que, pela sua natureza, devem ser realizadas em tempos precisos e em articulação com outros trabalhadores, devem ocorrer dentro do horário de trabalho e ser agendadas preferencialmente com 24 horas de antecedência;

II. O trabalhador é obrigado a comparecer nas instalações da empresa ou em outro local designado pelo empregador para reuniões e outras situações das quais seja fundamental a sua presença física, porém deve ser informado com pelo menos, 24 horas de antecedência.

Assim, o empregador deverá assumir os custos dos deslocamentos na medida em que, eventualmente, superem os custos normais do transporte que o empregado possuía em regime presencial;

III. Os poderes de direção e controle da prestação das atividades no teletrabalho são exercidos preferencialmente por meio dos equipamentos e sistemas de comunicação e informação afetos à atividade do trabalhador, segundo procedimentos previamente conhecidos por ele e compatíveis com o respeito à sua privacidade;

IV. O controle da prestação de trabalho, por parte do empregador, deve respeitar os princípios da proporcionalidade e da transparência, sendo proibido impor a conexão permanente por meio de imagem ou som, durante a jornada de trabalho.

A Lei nº 83/2021, de 6 de dezembro, trata do regime jurídico do teletrabalho em Portugal, incluindo deveres especiais tanto para empregadores quanto para trabalhadores. A lei introduz novas obrigações relacionadas à implementação e gestão do teletrabalho, com o objetivo de regular e proteger as relações laborais neste contexto, que se tornaram ainda mais relevantes durante a pandemia da COVID-19. Além disso, a lei também define as responsabilidades em caso de violação das obrigações, incluindo sanções para o não cumprimento dessas normas.

Santos<sup>283</sup> argumenta que o regime de lay-off simplificado perdurou por 2020 e 2021, mas foi ajustado e modificado ao longo desse período. O Decreto-Lei nº 46-A/2020 foi relevante durante 2020, mas a continuidade das medidas de apoio dependia da evolução da situação e das decisões do governo.

---

<sup>282</sup> MARTINS, Raquel. *Empresas começam a pagar despesas do teletrabalho através de um valor fixo [em linha] 2022*, p. 1 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.publico.pt/2022/01/23/economia/noticia/empresas-comecam-pagar-despesas-teletrabalho-atraves-valor-fixo-1992779>.

<sup>283</sup> SANTOS, Ana Beatriz Pinto Vaz Fernandes dos. *O impacto fiscal do lay-off simplificado em Portugal. 2020. Dissertação de Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, Especialização em Direito do Trabalho, Instituto Universitário de Lisboa.*

As informações refletem, em grande parte, a realidade das medidas adotadas pelo Governo português em resposta aos desafios impostos pela pandemia de COVID-19 e, mais recentemente, pelos efeitos da guerra na Ucrânia. Durante a pandemia, o lay-off simplificado foi implementado como uma medida extraordinária para apoiar empresas obrigadas a encerrar ou reduzir atividades, permitindo a suspensão temporária de contratos de trabalho ou a redução do período normal de trabalho. Este regime esteve em vigor principalmente em 2020 e foi posteriormente substituído por outras medidas, como o Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva, visando apoiar empresas em recuperação<sup>284</sup>

Assim, o Governo adotou diversas medidas para apoiar as empresas na manutenção de empregos e na adaptação às condições económicas atuais, procurando equilibrar a eficácia do apoio com a simplificação dos processos administrativos.

O Tribunal Constitucional de Portugal, no Acórdão n.º 464/2022, declarou a inconstitucionalidade das disposições contidas nos artigos 25.º, n.ºs 1 e 4, do regime anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 30 de abril, alterada pela Resolução n.º 59-B/2021, de 13 de maio. Essas normas estavam relacionadas às medidas sobre o tráfego aéreo durante o período de confinamento imposto pela pandemia de COVID-19. A decisão do Tribunal foi fundamentada na violação dos artigos 27.º, n.ºs 1, 2 e 3, e 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República Portuguesa.<sup>285</sup>

O caso foi julgado em razão da violação do espaço material sujeito à reserva legislativa da Assembleia da República e pela ausência da forma exigida pela Lei Fundamental. De maneira análoga, o artigo 199.º, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, também foi declarado inconstitucional pelos mesmos motivos do acórdão mencionado anteriormente, segundo consta no acórdão do processo n.º 824/2021 do Tribunal Constitucional.

Considerou-se que os termos legislados sofreram violação ao espaço de reserva jurisdicional às medidas privativas da liberdade impostas pelo artigo 27.º, n.º 1 a 3, da Constituição da República Portuguesa, e por esta razão, foram considerados inconstitucionais. Pela demanda recursal, insurgiu-se o recorrente em face da necessidade de cumprir determinadas medidas de confinamento em face de viagem

---

<sup>284</sup> Gov. Layoff simplificado e Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva disponíveis online (2021). Acessado em: <https://www2.gov.pt/noticias/layoff-simplificado-e-apoio-extraordinario-a-retoma-progressiva-disponiveis-online>

<sup>285</sup> PORTUGAL. *Tribunal Constitucional. Processo n.º 638/21. 2.ª Secção* [em linha]. Relator: Conselheiro António José da Ascensão Ramos, 2021, pp. 1-48 [consult. 01 Ago. 2022]. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220464.html>.

do indivíduo ao Brasil, sem que este pudesse estar comprovadamente infectado pelo vírus SARS-Cov2.

A questão está permeada pelo princípio da liberdade, garantia fundamental de forte conotação na Constituição Portuguesa, em que o indivíduo tem como garantia, ainda que subjacente, no período pandêmico. Em face das duras regras de confinamento e isolamento social impostas em território português, aquelas que venham a se desvirtuar por completo desse direito estão eivadas de inconstitucionalidade.

Por esta razão, a liberdade constitucionalmente comportada<sup>286</sup>:

É uma garantia mínima contra abusos num domínio particularmente sensível e intenso da tutela constitucional e não é admissível solução legal que permitisse que a privação operasse apenas por ato administrativo desprovido de controlo judicial necessário e temporalmente conexo com ela.

Na oportunidade, rechaçou-se, em sede de *habeas corpus*, a imposição da reclusão de paciente, por 14 (quatorze) dias, por ter viajado do Brasil para Portugal. Desse modo, diante da garantia de liberdade plena oriunda do núcleo constitucional, a referida norma violando um direito, considerando que “a situação de confinamento profilático a que o requerente está sujeito é ‘ilegal’”.

Trata-se, portanto, de medida que vem questionar os conflitos de direitos existentes entre a liberdade de ir e vir e a necessidade de o Estado proteger suas fronteiras e a população contra a contaminação do vírus SARS-cov2. No entanto, ao que parece, o que foi mais tangente à decisão diz respeito ao reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impositiva, e não especificamente o reconhecimento da violação do direito à liberdade em detrimento da obrigação de quarentena.

A inconstitucionalidade mencionada permeia ainda a operacionalização, por via legislativa, das formas de privação da liberdade "de portadores de doenças infectocontagiosas", extrapolando o quadro típico de autorizações estabelecido no artigo 27.º, n.º 2 e 3, da CRP, pelo menos na interpretação literal, e em circunstâncias de alguma maneira semelhantes ao contexto pandêmico que subjaz ao preceito examinado<sup>287</sup>.

Reconheceu-se como demasiada a imposição de reclusão do indivíduo (na ocasião, ora recorrente) relacionada ao território de origem de seu voo, forçando-o à quarentena. Conforme mencionado no acórdão, a solução legislativa adotada não assegura nem mesmo a existência de uma correlação segura e direta, tampouco indiciária, entre a situação pandémica (e os riscos de segurança decorrentes dela) e a

---

<sup>286</sup> PORTUGAL, ref. 331.

<sup>287</sup> PORTUGAL, ref. 331.

pessoa sujeita a confinamento obrigatório, apresentando-se, antes, como manifestamente arbitrária.

Apesar dessas medidas, o que se tem de concreto, e que faz parte do projeto que deu início ao conjunto de medidas aqui colocadas, apesar das diversas alterações legislativas ocorridas durante e após o período crítico da pandemia, a resposta continua a não ser inteiramente eficaz.

Isto porque referidas medidas não evitam os despedimentos que já aconteceram e nem impede que as empresas passem por dificuldades. Certo é que, muitos destes casos de dispensa de trabalhadores “podem não ter decorrido de aproveitamento da situação presente, mas o certo é que esse aproveitamento existe, tem sido denunciado e deve ser fiscalizado”. Na esteira, complementam Caleiras e Carmo<sup>288</sup>:

O que não pode acontecer é o risco dessas situações poderem vir a representar uma tendência geral, aproveitando perversamente de uma trágica oportunidade. Num exercício de categorização, este segmento de desempregados constitui já um primeiro grupo de vítimas: os desempregados imediatos. Depois porque se a “proibição do despedimento” é aplicável a partir do momento em que a empresa requer o apoio, então o raciocínio pode ser linear, mas igualmente perverso: primeiro despede-se e depois formaliza-se o pedido de apoio. Assim, alguns trabalhadores poderão correr o risco de vir a ser despedidos, constituindo um potencial segundo grupo de vítimas: os desempregados antepostos. Finalmente, porque mesmo aqueles que virem os seus contratos suspensos ou o seu horário reduzido, apenas estarão protegidos contra o despedimento enquanto durar o *layoff* e nos 60 dias subsequentes. E depois? Cairão nas teias do desemprego? Em caso afirmativo, passarão a constituir um terceiro grupo potencial de vítimas: os desempregados procrastinados.

A crise causada pela covid-19 destacou consequências preocupantes quanto às lacunas em matéria de proteção do emprego, embora tenham sido tomadas diversas iniciativas, conforme se tem analisado neste trabalho. Com a implementação do regime de *layoff* simplificado, não foi possível alcançar bons resultados, e nem conseguiria, por si só, sanar todos os problemas ocasionados e agravados pela pandemia.

Isto posto, as lacunas de cobertura e adequação da proteção social para algumas categorias de trabalhadores, dentre os quais, aqueles a tempo parcial, com contrato temporário, independentes e informais, não foram devidamente compostas.

É o que relatam Caleiras e Carmo<sup>289</sup>, “isto veio colocar em relevo a importância de garantir uma cobertura de proteção social adequada para os trabalhadores em todas as formas de emprego, adaptada às suas circunstâncias”.

Nesse particular, as prestações sociais que gozam de cobertura parcial são frequentemente esquecidas, como os subsídios de desemprego, mas também dos apoios na eventualidade de doença, entre outras. Como efeitos desse cenário, tem-se

---

<sup>288</sup> CALEIRAS; CARMO, ref. 213, p. 4-5.

<sup>289</sup> CALEIRAS; CARMO, ref. 213, p. 17.

que a crise acelerou medidas de resposta necessárias, levando vários governos a estenderem temporariamente a proteção social a grupos que não a possuíam, através da introdução de múltiplas medidas e legislação extraordinária<sup>290</sup>.

As filas de desempregados passaram a não ser mais físicas, mas virtuais, embora esse tipo de atendimento provoque necessariamente desigualdades no acesso e na utilização. Na visão de Caleiras e Carmo<sup>291</sup>, existem níveis de literacia digital muito díspares que variam sobretudo em função do nível de escolaridade e da idade, dentre outros efeitos:

Desempregados com idades mais avançadas terão enorme dificuldade em lidar com as plataformas e formulários online, ainda por cima numa situação de isolamento sem poder recorrer a ajuda externa (designadamente, familiares ou amigos). Sem se dar pela presença do desemprego, é como se o fenómeno não existisse. Mas, ele existe, está lá e vai rapidamente ganhar outra dimensão. O digital pode invisibilizar, mas não o fará desaparecer. Em suma, pelas diversas razões aludidas, desconhecimento da lei, não elegibilidade, dificuldades no acesso aos serviços online, muitos dos desempregados não terão subsídio, e talvez nem sequer venham a ser contabilizados enquanto tal. O desemprego vai torna-se uma realidade ainda mais invisível do que era.

A crise em Portugal oportunizou ao governo uma reflexão sobre a proteção social para grupos que anteriormente não a possuíam, buscando maneiras de incluí-los. É certo que a maioria das medidas ainda está em vigor, e os impactos a longo prazo serão percebidos no futuro, quando os resultados puderem ser coletados ao longo do tempo.

## **6.2 As consequências das políticas trabalhistas do Brasil na Pandemia da Covid-19**

No Brasil, o Governo Federal defendeu o não fechamento das atividades comerciais e sua imediata reabertura sob o argumento de que, além de prováveis falências e aumento do desemprego, as empresas seriam penalizadas pela impossibilidade de pagamento das indenizações trabalhistas aos trabalhadores dispensados em decorrência da pandemia da Covid-19, o que tem exponencialmente aumentado os casos de reclamações trabalhistas, bem como de falência de empresas, já que as medidas prometidas pelo Governo, de apoio às empresas durante a pandemia, efetivamente beneficiou apenas 1% delas, o que certamente fez

---

<sup>290</sup> OIT [Organização Internacional do Trabalho]. *Respostas à crise causada pela COVID-19 no âmbito da proteção social: respostas dos países e considerações em matéria de políticas* [em linha]. 2020, p. 3 [consult. 26 Mai. 2021]. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_747789.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_747789.pdf).

<sup>291</sup> CALEIRAS; CARMO, ref. 213, p. 11.

disparar o número de demissões e, conseqüentemente, o número de desempregados no Brasil<sup>292</sup>.

Afirma Stein<sup>293</sup> que o elevado número de falências de empresas brasileiras durante a pandemia, por falta de apoio governamental, também impedirá que o empresário volte a exercer suas atividades, o que inibirá a criação de novas vagas no mercado de trabalho.

Nesse viés, explica Oliveira<sup>294</sup> que as empresas brasileiras viveram um cenário de incertezas e de insegurança jurídica, em vista da “edição de um emaranhado de medidas provisórias, regulamentando as possibilidades a serem adotadas em época de pandemia”, em que a principal iniciativa do Governo brasileiro, a MP 936/2020, enfrentou contestações judiciais em relação à sua constitucionalidade:

O governo editou a MP nº 936/2020 incluindo nela dispositivos que colidem com um dos princípios mais intocáveis do direito do trabalho à irredutibilidade do salário, verba de subsistência do trabalhador. A medida prevê a autorização da redução dos salários, com a redução proporcional da jornada, através de ajuste individual.

A medida de redução salarial do trabalhador foi considerada inconstitucional por especialistas em Direito do Trabalho, pois prejudica diretamente a subsistência dos trabalhadores. A Medida Provisória nº 936/2020 previa a redução dos salários dos trabalhadores brasileiros, que já enfrentavam desafios em seus direitos trabalhistas<sup>295</sup>.

Nas palavras de Oliveira<sup>296</sup>, como medida compensatória, o Governo Federal instituiu o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda (BEPER)<sup>297</sup> que, embora tenha como objetivo ser um complemento de renda para o trabalhador, resultou na redução de seu salário. Isso fundamenta a alegação de inconstitucionalidade da MP 936/2020, por violar o art. 7º, VI, da CF/88, apesar da principal intenção de manter a estabilidade econômica, socorrer as empresas e preservar os empregos no Brasil.

---

<sup>292</sup> HAUBRICH, ref.338, p. 8.

<sup>293</sup> STEIN, Igor. Covid-19 e falência de empresas: a importância da second chance em momentos de crise. In: PORTUGAL, André e KLEIN, Érico, coords. *Direito e pandemia: impactos da Covid-19* [em linha] 2020, p. 29, Ebook [consult. 10 Fev. 2024]. Disponível em [https://www.kleinportugal.com.br/ebook/KP\\_EBOOK\\_COVID-19.pdf](https://www.kleinportugal.com.br/ebook/KP_EBOOK_COVID-19.pdf).

<sup>294</sup> OLIVEIRA, ref. 137, p. 15.

<sup>295</sup> *Ibidem*.

<sup>296</sup> *Ibidem*.

<sup>297</sup> O Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda é uma prestação mensal que será custeada pela União, e pago através do Ministério da Economia a partir da data do início da redução da jornada de trabalho e de salário ou da suspensão temporária do contrato de trabalho (art. 5º, *caput* e §§ 1º e 2). O empregador é responsável por informar o Ministério da Economia, no prazo de 10 (dez) dias, a contar do ajuste de redução/suspensão do contrato de trabalho, cumprido os requisitos, o pagamento será efetivado direto na conta do empregado (art. 5º, § 2º, I) (BRASIL, 2020).

Não obstante, o autor menciona que a defesa da constitucionalidade da MP 936/2020 tem a seu favor o argumento de que o Governo, enquanto Estado, cumpriu seu dever de garantir o pleno emprego (art. 170, VII, CF/88), bem como pela prevalência do interesse coletivo sobre o interesse privado no cenário de excepcionalidade e crise provocados pela pandemia da Covid-19, já que, o princípio da irredutibilidade do salário colide com obrigação do Estado de garantir pleno emprego, manter a estabilidade da economia, proteger a livre iniciativa, além de garantir uma sociedade igualitária e justa, todos os direitos abarcados pela Constituição.

Dessa forma, utilizando o método de ponderação de interesses, o conflito é resolvido ao priorizar o interesse público, buscando um equilíbrio em que todos ganham um pouco e todos perdem um pouco<sup>298</sup>.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6363/2020 questionou a constitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 936/2020, que instituiu o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda durante a pandemia de COVID-19. O Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a constitucionalidade da MP, permitindo a redução salarial e da jornada de trabalho por meio de acordo individual, desde que respeitada a diminuição proporcional da jornada e com a concordância, por escrito, do trabalhador<sup>299</sup>

A decisão do STF destacou que, embora a negociação coletiva seja preferível, em situações excepcionais, como a pandemia, a flexibilização por acordo individual é aceitável, desde que observados os direitos fundamentais dos trabalhadores.

Nos dizeres de Oliveira<sup>300</sup>, a MP 936/2020 previu a suspensão do contrato de trabalho, sem o recebimento de salário, com os devidos ajustes entre o empregador e o empregado, e desde que haja uma antecedência de, no mínimo, 48 horas, tratando-se de medida que objetiva a garantia provisória do emprego enquanto perdurar o estado de calamidade pública.

Mattei e Heinen<sup>301</sup> avaliam que o Governo Federal, a partir da MP 936/2020, previa que 24,5 milhões de trabalhadores formais (com carteira de trabalho assinada) firmariam acordos de redução de salário ou suspensão de contratos de trabalho, sendo contabilizado, até 23 de abril de 2020, o registro de 3,5 milhões de acordos, dos

---

<sup>298</sup> OLIVEIRA, ref. 137, p. 17.

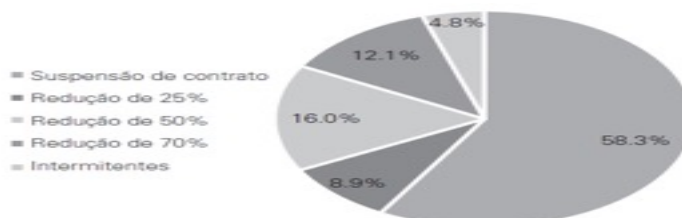
<sup>299</sup> TER 3. Portal [Reflexos trabalhistas do coronavírus e posicionamento do STF — TRT-MG](https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-juridicas/reflexos-trabalhistas-do-coronavirus-e-posicionamento-do-stf). Acessado: <https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-juridicas/reflexos-trabalhistas-do-coronavirus-e-posicionamento-do-stf>

<sup>300</sup> Ibidem.

<sup>301</sup> MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. *Revista de Economia Política*. Outubro-Dezembro 2020, vol. 40, n.º 4, p. 647-668.

quais, 58,3%, que representam cerca de 2 milhões de registros, são de contratos suspensos (Gráfico 9).

**Gráfico 9** - Impacto da MP 936/2020 na redução de salários dos trabalhadores brasileiros



Fonte: Mattei e Heinen (2020)

Com a prorrogação dos efeitos da MP 936/2020 em 120 dias, com vigência até, pelo menos, novembro de 2020, mais de 11 milhões de trabalhadores fizeram acordos de suspensão ou redução salarial, totalizando, em outubro de 2020, 18 milhões de contratos.

Entretanto, segundo uma análise crítica de Veiga, Sivoilella<sup>302</sup> e Nitahara<sup>303</sup>, as medidas adotadas pelo Governo brasileiro foram consideradas bastante canhestras diante da grave crise enfrentada pelas empresas do país. Os impactos negativos da pandemia, somados à falta de apoio e assistência do Governo, tiveram um papel decisivo no fechamento de 716.000 empresas desde o início da pandemia no Brasil, conforme dados do IBGE.

De acordo com a Pesquisa Pulso Empresa: Impacto da Covid-19 nas Empresas, realizada pelo IBGE<sup>304</sup>, as 716.000 empresas que encerraram suas atividades de forma definitiva entre março e meados de junho de 2020 representam mais da metade das 1,3 milhão de empresas que suspenderam suas operações devido à crise

<sup>302</sup> VEIGA, Aloysio Corrêa da e SIVOLELLA, Roberta Ferme. *Dejà-vu histórico, normatividade e sociedade em mutação: o Direito em quarentena nas medidas de prevenção contra o Covid-19*. In: BELMONTE, Alexandre Agra, MARTINEZ, Luciano e MARANHÃO, Ney, coords. *O Direito do Trabalho na crise da COVID-19*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020, ISBN: 978-85-442-3487-7, p. 34.

<sup>303</sup> NITAHARA, Akemi. *Impactos negativos da Covid-19 nas empresas diminuiram em Agosto* [em linha]. 2020, p. 1 [consult. 10 Out. 2020]. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-10/impactos-negativos-da-covid-19-nas-empresas-diminuiram-em-agosto>.

<sup>304</sup> IBGE. *Pesquisa Pulso Empresa: 37% das empresas sentiram efeito leve ou inexistente da pandemia na segunda quinzena de agosto* [em linha] 2020, p. 1-2 [consult. 12 Dez. 2020]. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29015-pesquisa-pulso-empresa-37-9-das-empresas-sentiram-efeito-leve-ou-inexistente-da-pandemia-na-segunda-quinzena-de-agosto#:~:text=Estat%C3%ADsticas%20experimentais-,Pesquisa%20Pulso%20Empresa%3A%2037%2C9%25%20das%20empresas%20sentiram%20efeito,na%20segunda%20quinzena%20de%20agosto&text=A%20pesquisa%20acompanhou%20os%20principais,das%20Estat%C3%ADsticas%20Experimentais%20do%20IBGE.>

sanitária. Esse cenário reflete o impacto negativo abrangente da pandemia em diversos setores econômicos, com destaque para as atividades comerciais (39,4%) e de serviços (37%) das pequenas empresas, cujos números abrangem 99,8% dos negócios de pequeno porte que foram afetados e fecharam devido à crise desencadeada pela pandemia da Covid-19.

A pesquisa conduzida pelo IBGE<sup>305</sup> revelou que somente 12,7% das empresas conseguiram acessar o crédito emergencial destinado ao pagamento de salários. Das 1,3 milhão de empresas que suspenderam suas operações em decorrência da crise pandêmica, 948.800 delas demitiram trabalhadores, resultando em um aumento significativo do desemprego. Muitos desses trabalhadores agora dependem temporariamente do seguro-desemprego, o qual, por sua vez, está sujeito a requisitos estabelecidos pelo governo para ser considerado um benefício ao trabalhador desempregado.

Nas lições do professor Martins<sup>306</sup>, o seguro-desemprego é “um benefício concedido pela Previdência Social que tem por finalidade promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado em virtude de ter sido dispensado sem justa causa, inclusive a indireta”. A CF/88 prevê o benefício no art. 7º (direitos sociais), item II: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...] II – seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário”. Dos termos desse dispositivo, tem-se que o benefício somente será pago ao empregado despedido sem justa causa ou por motivo de paralisação total ou parcial das atividades do empregador.

Discorre ainda Almeida dos Santos<sup>307</sup> sobre os requisitos para a concessão do benefício:

Para fazer jus ao seguro-desemprego, o trabalhador deve preencher requisitos como ter sido dispensado sem justa causa, não possuir renda própria suficiente para sua manutenção e ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física equiparada à jurídica.

Conforme bem explana Alves de Araújo<sup>308</sup>, o prazo de duração do benefício variará de acordo com o número de solicitações já feitas pelo trabalhador:

---

<sup>305</sup> *Ibidem*.

<sup>306</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social – Custeio da Seguridade Social, Benefícios, Acidente do Trabalho, Assistência Social – Saúde*. São Paulo. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006, p. 253.

<sup>307</sup> SANTOS, Leonardo Tiengo Almeida dos. *Seguro-Desemprego: Uma Proteção ao Trabalhador Desempregado!* [em linha]. 2024, p. 4 [consult. 20 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/seguro-desemprego-uma-protecao-ao-trabalhador-desempregado/1937290005#:~:text=Requisitos%20e%20Concess%C3%A3o%3A,pessoa%20f%C3%ADsica%20equiparada%20%C3%A0%20jur%C3%ADdica>.

<sup>308</sup> ARAÚJO, Adriano Alves de. *Seguro-desemprego: tudo o que você precisa saber agora* [em linha]. 2016, p. 7 [Consult. 16 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/seguro-desemprego-tudo-o-que-voce-precisa-saber-agora/375814538>.

Na primeira solicitação

Pelo menos 12 meses nos últimos 18 meses imediatamente anteriores à data de dispensa. [...].

Nesse caso, se o empregado trabalhou entre 12 e 23 meses, terá direito a receber 04 parcelas do seguro-desemprego.

Se trabalhou 24 meses ou mais, terá direito a receber 5 parcelas do seguro-desemprego.

Na segunda solicitação

Pelo menos 9 meses nos últimos 12 meses imediatamente anteriores à data de dispensa.

Na segunda solicitação, portanto, é necessário demonstrar que trabalhou apenas 9 meses nos últimos 12 meses para ter direito ao recebimento do seguro-desemprego.

Se o empregado trabalhou de 9 a 11 meses, receberá 3 parcelas do seguro-desemprego;

Se trabalhou entre 12 e 23 meses, terá direito a 4 parcelas do seguro-desemprego;

Se trabalhou mais de 24 meses, receberá 5 parcelas do seguro-desemprego;

A partir da terceira solicitação

A partir da terceira solicitação, basta o empregado comprovar que trabalhou em cada um dos 6 (seis) meses anteriores a sua dispensa sem justa causa.

Se o empregado trabalhou de 6 a 11 meses, receberá 3 (três) parcelas do seguro-desemprego;

Se trabalhou entre 12 e 23 meses, terá direito a 4 (quatro) parcelas do seguro-desemprego;

Se trabalhou mais de 24 meses, receberá 5 (cinco) parcelas do seguro-desemprego;

Lembrando que a fração igual ou superior a 15 dias trabalhados será considerada como mês integral trabalhado, ou seja, se o empregado trabalhou 11 meses e 16 dias e for demitido sem justa causa, poderá requerer, sim, o benefício do seguro-desemprego.

Ainda, expõe o autor<sup>309</sup> que o benefício será suspenso se o desempregado for admitido em um novo emprego; quando começa a receber benefício contínuo da Previdência Social (INSS), exceto auxílio-acidente, auxílio suplementar e abono de permanência em serviço; no início de recebimento de auxílio-desemprego; ou se recusar, sem motivo, de participar de iniciativas para encontrar um novo emprego.

Por fim, o art. 239, § 4º da CF/88 determina que o financiamento do seguro-desemprego receberá uma contribuição adicional da empresa, cujo índice de rotatividade da força de trabalho deve superar o índice médio da rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei.

Mattei e Heinen<sup>310</sup> alertam para o fato de que o desemprego no Brasil tem sido um problema crônico para a economia do país que, “além de não ter se recuperado da expressiva recessão ocorrida entre os anos de 2015 e 2017, apresentou apenas pequenos sinais de retomada em 2018 e 2019”, o que já revelava que a economia nacional se “encontrava em franca degradação” desde 2015, sendo ainda agravada pela pandemia do Covid-19.

---

<sup>309</sup> ARAÚJO, ref. 288, p. 29.

<sup>310</sup> MATTEI; HEINEN, ref. 281, p. 157.

Além disso, os autores<sup>311</sup> asseveram que o contingente da população composta por aqueles que estão desempregados tem aumentado desde o ano de 2015. No início de 2020, esse grupo alcançou a marca de 4,7 milhões de pessoas, correspondendo a 4,1% da força de trabalho. Essa realidade reflete o cenário econômico recessivo que o Brasil enfrenta.

Além do fechamento de quase todos os estabelecimentos de serviços pessoais, cultura e lazer, o isolamento social, com a finalidade de minimizar o risco de contágio, acabou afetando os trabalhadores que vivem dos famosos “bicos”, que compõem parcela importante dos 5,4% da força de trabalho que estava ocupada no grupo de “outros serviços”. Não obstante, também ficam sob risco de perder sua renda os trabalhadores domésticos, que representavam 6,7% dos ocupados em 2020<sup>312</sup>.

Mattei e Heinen<sup>313</sup> criticam igualmente o reduzido grau de formalização do mercado de trabalho brasileiro, bem como a falta de ações efetivas do Governo brasileiro para abordar essa questão.

Dados do IBGE<sup>314</sup> Durante os primeiros cinco meses da pandemia, o número de desempregados no Brasil apresentou um crescimento significativo, conforme dados do IBGE. Em maio, o contingente de desempregados era de 10,1 milhões de pessoas. Esse número aumentou progressivamente nos meses seguintes: 11,8 milhões em junho, 12,2 milhões em julho, 12,9 milhões em agosto e, finalmente, 13,4 milhões em setembro.

Esse crescimento representa um aumento de 33,1% no período, refletindo os impactos severos da pandemia no mercado de trabalho. A tendência contínua de alta sugere dificuldades econômicas, fechamento de postos de trabalho e a redução de oportunidades para trabalhadores. O aumento do desemprego nesse período evidencia a necessidade de políticas públicas voltadas para a recuperação econômica, a geração de empregos e o apoio aos trabalhadores afetados. (Gráfico 10).

**Gráfico 10** – Desemprego no Brasil, período de maio a setembro

---

<sup>311</sup> *Ibidem*, p. 159.

<sup>312</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>313</sup> MATTEI e HEINEN, ref. 281.

<sup>314</sup> IBGE, ref. 349.

## Número (em mil) de desempregados no Brasil

Em 5 meses de pandemia, contingente de desempregados aumentou 33,1%.



Gráfico: Economia/G1 • Fonte: IBGE

Fonte: IBGE (2020).

Observa-se, conforme o Gráfico 11, a forte curva de crescimento do desemprego no Brasil no cenário da pandemia da Covid-19.

**Gráfico 11** – Taxa de desemprego no Brasil na pandemia da Covid-19, período de maio a setembro de 2020

## Taxa (em %) de desemprego no Brasil

Indicador teve alta mensal diante da pandemia e bateu recorde em setembro.

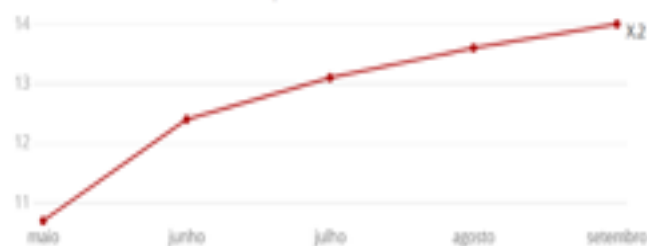


Gráfico: Economia/G1 • Fonte: IBGE

Fonte: IBGE (2020).

Trata-se, segundo Mattei e Heinen<sup>315</sup>, desse cenário, muitos trabalhadores são forçados a buscar alternativas na economia informal, o que tem levado ao crescimento expressivo do número de pessoas atuando nas ruas, como camelôs, por exemplo.

Os autores destacam que a única medida aprovada para amenizar a vulnerabilidade de aproximadamente 55 milhões de trabalhadores informais, autônomos e desempregados no Brasil foi o auxílio emergencial de R\$ 600,00 por mês, concedido por até três meses e sancionado em 2 de abril de 2020. Caso esses trabalhadores tivessem que depender exclusivamente da proposta inicial do governo, receberiam um valor ainda menor, já que a proposta original, apresentada pelo Ministro da Economia em 18 de março, previa um auxílio de apenas R\$ 200,00.<sup>316</sup>

<sup>315</sup> MATTEI ; HEINEN, ref. 288.

<sup>316</sup> Ibidem, p. 163.

Avaliam os autores que as medidas implementadas pelo Governo Federal não apenas são consideradas humilhantes para os trabalhadores, mas também são insuficientes e carecem de vigor diante da séria questão do desemprego no Brasil. Eles apontam para a inatividade do Governo, destacando a ausência de um plano de ação eficaz para atenuar essa problemática.

Para Neves, Oliveira e Pauli<sup>317</sup>, conforme dados do Banco Mundial (BM), os impactos da crise econômica são especialmente severos nos países emergentes. A instituição estima que, em 2020, o crescimento dessas economias sofrerá uma queda de 4,6%. No caso do Brasil, a projeção é ainda mais alarmante, com uma retração de 8% no ritmo de crescimento econômico.

Opinam os autores que o Governo brasileiro, por obrigação, deveria urgentemente atuar para mitigar os efeitos da crise e do desemprego provocados pela pandemia da covid-19, já que, a partir do término do pagamento do Auxílio Emergencial em dezembro de 2020, os efeitos da crise econômica sobre os trabalhadores desempregados serão ainda piores, visto o aumento do índice de pobreza. Há previsão do IBGE de que cerca de 17 milhões de pessoas viverão abaixo da linha de pobreza com o término do pagamento do referido auxílio.

Segundo Neves, Oliveira e Pauli<sup>318</sup>, as alternativas apresentadas por economistas perpassam pela urgente implementação de programas de transferência de renda que garantam a sobrevivência imediata dos desempregados e, fundamentalmente, dos pobres brasileiros, cujo índice também é crescente no período da pandemia.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>319</sup>, a criação de políticas públicas de transferências de renda, a exemplo do programa Bolsa Família, nos últimos anos, repercute a necessidade de o Brasil reduzir os níveis de pobreza extrema existente no país e que, segundo estimativas, alcançando 26,1% da população brasileira já no início de 2021.

Com efeito, o aumento das responsabilidades econômicas do governo resultou em ajustes na distribuição de renda, envolvendo a intervenção estatal para corrigir as disparidades na distribuição do Produto Nacional. Esse valor representa a quantia monetária de todos os bens finais produzidos na economia ao longo de um ano. O Estado utiliza estratégias como progressividade tributária, impondo uma carga proporcionalmente maior para indivíduos de renda mais elevada. Além disso, são

---

<sup>317</sup> NEVES; OLIVEIRA; PAULI, ref. 121, p. 11.

<sup>318</sup> Ibidem.

<sup>319</sup> LÍCIO, Elaine Cristina, et al. Programas estaduais de transferência de renda com condicionalidades no âmbito do plano Brasil Sem Miséria. *IPEA*. [em linha]. 2018, p. 4 [consult. 12 Dez. 2020]. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8496/1/TD\\_2392.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8496/1/TD_2392.pdf).

ampliadas as despesas de transferência de renda, beneficiando direta ou indiretamente as classes de renda mais baixa, especialmente os considerados extremamente pobres.

No contexto brasileiro, os dois principais programas de transferência de renda são o Programa Bolsa Família (PBF) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Medeiros destaca que eles desempenham um papel fundamental, sendo responsáveis por 23% da redução da desigualdade de renda observada entre 2011 e 2014. Essas iniciativas, quando combinadas, contribuem para a elevação de mais de 40 milhões de famílias acima da linha da miséria.

Expõem Neves, Oliveira e Pauli<sup>320</sup> que, ao se considerar o efeito do cenário global da crise sanitária, há uma projeção de recessão econômica de 4,3% a 11% nas economias da América do Sul. O Brasil, nesse contexto, é considerado o país mais impactado, com uma previsão do BM de uma retração em torno de 8% na economia. Isso implica maiores perdas de produção, aumento do desemprego e agravamento da situação de pobreza, que já se encontra em níveis elevados no país.

Assim é que, no Brasil, o Governo Federal tem sido pressionado à criação de alternativas que minimizem o cenário de extrema pobreza que se instalará no Brasil em 2021, com o fim do pagamento do auxílio emergencial e com o alto índice de desemprego e pobreza provocado pela pandemia da Covid-19.

Dessa forma, havia a ideia de criação do Programa Renda Brasil, que foi definitivamente descartada pela equipe econômica do Governo Federal, por não haver lastro orçamentário, já que a sua criação provocaria um desequilíbrio dos ajustes fiscais das contas nacionais.

A instituição do novo auxílio foi viabilizada após a promulgação da Emenda Constitucional 109/2021<sup>321</sup>, o programa do auxílio emergencial foi retomado, porém com uma redução significativa. O benefício foi destinado apenas àqueles que já haviam recebido o auxílio em 2020, incluindo trabalhadores informais, beneficiários do Bolsa Família e pessoas com renda familiar mensal de até três salários-mínimos da época (R\$ 3.300) ou renda per capita de até meio salário-mínimo (R\$ 550).

Em 2022, embora muitos acreditassem que o auxílio emergencial havia sido mantido, na realidade, ele não foi prorrogado. Em seu lugar, foi criado o Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família. Esse novo programa foi desenvolvido para atender famílias em situação de vulnerabilidade social, pobreza e extrema pobreza.

---

<sup>320</sup> NEVES; OLIVEIRA; PAULI, ref. 121.

<sup>321</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. Altera e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e à Constituição Federal para instituir medidas de ajuste fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 mar. 2021.

## 7 CONCLUSÃO

Ao chegar ao final deste trabalho, pode-se considerar que o presente texto apresenta uma tentativa de compreensão da problemática em torno das consequências da pandemia da Covid-19 sobre as relações trabalhistas, mais especificamente no Brasil e em Portugal, mas deve-se considerar os objetivos propostos para a realização desta pesquisa, bem como a questão que a norteou, a qual foi contemplada, ressaltando-se que as possibilidades de compreensão não foram esgotadas.

A pandemia da Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, produziu repercussões não apenas de ordem sanitária e econômica em escala global, mas também com implicações e impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos sem precedentes na história recente das epidemias.

A estimativa de infectados e mortos concorre diretamente com o impacto sobre os sistemas de saúde, com a exposição de populações e grupos vulneráveis, à sustentação econômica do sistema financeiro e da população, à saúde mental das pessoas em tempos de confinamento e pelo temor do risco de adoecimento e morte, ao acesso a bens essenciais como alimentação, medicamentos, transporte, entre outros.

Se tudo isso não fosse suficiente, ainda houve a necessidade de ações para contenção da mobilidade social como isolamento e quarentena, da mesma forma que houve a necessidade de agilidade na testagem de medicamentos e vacinas, os quais provocam implicações éticas e de direitos humanos que merecem análise crítica e prudência.

A partir da perspectiva teórica de que as enfermidades são fenômenos a um só tempo biológicos e sociais, construídos historicamente mediante complexos processos de negociação, disputas e produção de consensos, é muito importante compreender e responder parcialmente aos desafios colocados pela pandemia, organizando uma rede de pesquisadores do campo das ciências sociais e humanidades visando qual a investigação, resposta e capacitação como estratégias para o enfrentamento da Covid-19 pode ser mais eficiente e eficaz.

O coronavírus se espalhou de um modo inacreditavelmente imprevisto, nem mesmo os prognósticos mais arrojados seriam capazes de alcançar a realidade que se impôs pela situação provocada pelo vírus em questão.

A partir do processo de conversão da Covid-19 em pandemia mundial, a crise econômica que, há algum tempo, já deixava sinais de alerta ao sistema econômico global se amplificou.

No Brasil e em Portugal, a chegada dessa nova crise foi ainda mais grave, uma vez que a economia, além de não ter se recuperado da expressiva recessão ocorrida no início do século XXI, apresentou apenas pequenos sinais de retomada em 2018 e 2019. Com isso, os impactos do colapso trazido pela Covid-19 na economia em 2020 até 2022 vêm-se somar a um quadro socioeconômico que já se encontrava em franca degradação, esperando uma retomada pelo menos em 2023-2024. Porém, com os conflitos na geopolítica, pelo menos em Portugal, a retomada da economia será gradativa, com positivismo em crescimento, haja vista que o país se mostrou preparado para enfrentar crises iminentes.

No presente trabalho foi verificado o quanto a pandemia se mostrou prejudicial para o mercado de trabalho. A tímida melhora da atividade econômica e o aumento do contingente de trabalhadores ativos não foram suficientes para diminuir os problemas no mercado laboral, como o desemprego, a subocupação e a ausência de perspectiva generalizada.

O isolamento social é uma das principais medidas de proteção contra o novo coronavírus durante a pandemia da Covid-19, mas, para muitas pessoas, estar em casa é sofrer violências causadas pela intolerância da própria família.

No capítulo 4, item 4.2, a pesquisa abordou a falta de trabalho e de renda, bem como os trabalhadores desempregados. Nesse sentido, vale sublinhar que, com a pandemia, aliada ao desemprego, “explodiu” um problema social avassalador, que se subsumiu ao fato de muitos indivíduos ficarem à mercê de todos os tipos de agressões físicas, constrangimentos, humilhações, agressões verbais, violências psicológicas. Apesar disso, a necessidade de adotar o isolamento social e evitar aglomerações para impedir a circulação do vírus se impõe.

Para escapar desse ambiente violento em sua própria casa e se manter em local seguro, as pessoas dependem de conseguir uma fonte de renda, o que esbarra no problema agravado pela pandemia: o desemprego, pois o trabalho é a autonomia, a independência, a alforria para muitos indivíduos, mesmo aqueles que moram com a família.

Os efeitos da pandemia, as “cicatrizes” no mercado de trabalho brasileiro e português devem durar para aqueles menos qualificados, porém, a situação se mostra ainda pior, uma vez que são vítimas do desemprego, sendo obrigados a buscar meios de sobrevivência na informalidade, e mesmo quando encontram uma colocação no mercado de trabalho, sofrem com a redução da média salarial. Para os mais qualificados, os efeitos da crise são menos duradouros, mas ainda assim, não ficam imunes.

Destaca-se que os grupos mais impactados são os mais vulneráveis. Além da já conhecida desigualdade de renda, esses trabalhadores estão mais inseridos no

mercado de trabalho informal. De acordo com o último Informativo de Desigualdades Sociais por Cor e Raça no Brasil, elaborado pelo IBGE, a taxa de informalidade era de 48% entre os trabalhadores pretos e pardos, enquanto 35% dos trabalhadores brancos estavam nessa mesma condição.

São sujeitos que normalmente trabalham por conta própria, porém em condições precárias e muito instáveis. Além disso, alguns também fazem parte daquelas atividades que permaneceram funcionando durante a pandemia. Com isso, ficaram mais expostos à Covid-19, especialmente aqueles que trabalham em setores e serviços de limpeza ou de entrega de materiais, medicamentos e alimentação.

A pandemia da Covid-19 tornou os postos de trabalho mais escassos e instáveis. Como consequência, a população mais vulnerável foi a mais impactada, uma vez que os efeitos das crises tendem a ser mais severos para os trabalhadores com menor qualificação e em situação de maior fragilidade socioeconômica.

Ao contrário da imagem transmitida por muitos governos e algumas instituições internacionais, os efeitos econômicos da Covid-19 não foram de curta duração. Além disso, há o risco de que a crise seja usada como um "bode expiatório", permitindo que governos se isentem de responsabilidade ao alegar que a economia e o mercado de trabalho estavam em boa situação até o início de 2020.

A pandemia de COVID-19 teve um impacto profundo nas esferas social, econômica e cultural do Brasil, evidenciando as desigualdades preexistentes e gerando novas dificuldades. Na esfera social, a crise sanitária exacerbou a vulnerabilidade de segmentos populacionais já marginalizados, como trabalhadores informais, negros, indígenas e pessoas de baixa renda, que enfrentaram dificuldades para acessar serviços de saúde e proteção social. Na economia, a pandemia provocou uma desaceleração das atividades comerciais, com milhões de empregos perdidos, aumento da pobreza e recessão econômica, o que exigiu a adoção de medidas emergenciais como o auxílio emergencial e a flexibilização da legislação trabalhista. Culturalmente, o isolamento social e o fechamento de espaços de convivência, como teatros, cinemas e escolas, afetaram profundamente a produção e o consumo de cultura no país. A adaptação ao ambiente digital se tornou uma necessidade para manter atividades culturais e educacionais, mas, ao mesmo tempo, acentuou a exclusão de grupos sem acesso a tecnologia. Assim, a pandemia revelou e amplificou as fragilidades estruturais do Brasil, exigindo respostas rápidas e inovadoras para mitigar seus efeitos nas diversas áreas da vida social.

Nesse contexto, cerca da metade dos postos de trabalho são ocupações informais. Essa é a parcela dos trabalhadores sob risco de terem ficado imediatamente sem renda na nova conjuntura. Desse modo, a paralisação das atividades, a desassistência do Estado e a crise econômica que já estava em curso,

em âmbito global, tenderão a acirrar ainda mais os problemas do mercado de trabalho brasileiro e português, não só pelas condições em que os trabalhadores informais se encontram, mas também porque essas ocupações deixarão de ser uma alternativa àqueles que forem sendo demitidos de empregos formais. Esses são, na essência, as celeumas de um mercado de trabalho “flexível”, condição tanto apregoada pelo ideário econômico neoliberal.

Por fim, os próximos períodos irão mostrar uma vez mais que o problema crucial não é o custo do trabalho, mas a incapacidade da própria dinâmica econômica em gerar novos empregos com qualidade e em quantidades suficientes para atender a todos os trabalhadores que atualmente se encontram efetivamente fora do mercado de trabalho organizado.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABE, Hiroshi (2008). Global environmental studies, the precautionary principle and homo respondens. *SANSAI: An Environmental Journal for the Global Community*, 2008, nº 3.

AGÊNCIA LUSA. *Autoridade para inspeção do trabalho fez mais de 900 inspeções em Março* [em linha]. 2020 [consult. 24 Mar. 2023]. Disponível em <https://www.dnoticias.pt/2020/4/15/58697-autoridade-para-as-condicoes-do-trabalho-fez-mais-de-900-accoes-inspectivas-em-marco>.

AMADO, João Leal. Da pandemia ao “lay-off simplificado”. *Revista de Legislação e de Jurisprudência*. 2020, Vol. 149, n.º 4021.

AMADO, João Leal. Emergência, calamidade e despedimento: o empoderamento da ACT. *Revista do Ministério Público* [em linha] 2020, número especial COVID-19 [consult. 26 Jun. 2023]. Disponível em <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/06/estado-de-emergencia-e-despedimento-o-empoderamento-da-act/>.

ANCEL, Marc. *Utilidade e métodos do direito comparado: elementos de introdução geral ao estudo comparado dos direitos*. Sérgio José Porto, trad. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1980.

ANDRIOLI JUNIOR, Renato. *Direito internacional do ambiente da Europa à América do Sul: desafios e previsões* [em linha]. Porto: Universidade portugalense. 2022 [consult. 26 Jun. 2023]. Disponível em [http://repositorio.uportu.pt/jspui/bitstream/11328/4341/1/exemplar\\_2410.pdf](http://repositorio.uportu.pt/jspui/bitstream/11328/4341/1/exemplar_2410.pdf).

ARAGÃO, Alexandra. Aplicação nacional do princípio da precaução. In: Associação dos Magistrados da Jurisdição Administrativa e Fiscal de Portugal. *“Colóquios 2011-2012”* [em linha]. Lisboa: 2013, pp. 159-185 [consult. 02 Out. 2022]. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316/24581>.

ARAÚJO, Lara Mariane Santos. *Direitos humanos durante a pandemia da covid-19: estudo sobre leis de exceção no Brasil e em Portugal* [em linha]. 2022 [Consult. 06 jun. 2023]. Dissertação de mestrado. Universidade Portucalense, 2022. Disponível em: <https://repositorio.upt.pt/server/api/core/bitstreams/d2190bdc-8db0-4f8a-8a0f-dfcc6bb7aa36/content>.

ARAÚJO, Adriano Alves de. *Seguro-desemprego: tudo o que você precisa saber agora* [em linha]. 2016 [Consult. 16 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/seguro-desemprego-tudo-o-que-voce-precisa-saber-agora/375814538>.

ARAÚJO, V. L. A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. Texto para discussão sobre o Desenvolvimento, CICEF, n. 1, p. 1-31, 2023.

ARISTÓTELES, *Ética à Nicômaco*. Edson Bini, trad. 2ª edição. São Paulo: Edipro, 2007.

ARNAUD, André-Jean. *Governar sem fronteiras: entre globalização e pós-globalização*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Virgílio Afonso da Silva, trad. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

BANCO DE PORTUGAL. *Boletim Económico* [em linha]. Mar. 2022 [consult. 10 Dez. 2023]. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be\\_mar2022\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_mar2022_p.pdf).

BARROS, Alexandre. *Desemprego atinge 14 milhões de pessoas na quarta semana de setembro* [em linha]. 2020 [consult. 10 Dez. 2020]. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29181-desemprego-atinge-14-milhoes-de-pessoas-na-quarta-semana-de-setembro>.

BARROSO, Luis Roberto. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro (Pós-Modernidade, Teoria Crítica e Pós-Positivismo)* [em linha]. Interesse Público, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, jul. 2001. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30918>.

BARROSO, Luis Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BELMONTE, Alexandre Agra; MARTINEZ, Luciano; MARANHÃO, Ney, coords. *O Direito do Trabalho na crise da COVID-19*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Carlos Nelson Coutinho, trad. 7ª reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 6ª edição. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 25ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRANDOLINI, Andrea; VIVIANO, Eliana. *Measuring employment and unemployment* [em linha]. IZA World of Labor, 2018 [consult. 10 Dez. 2020]. Disponível em <https://wol.iza.org/uploads/articles/445/pdfs/measuring-employment-and-unemployment.pdf>.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. [consult. 5 nov. 2023] Disponível na internet: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>).

BRASIL. Ministério da Saúde. *Boletim Epidemiológico Nº 114 - Boletim COE Coronavírus* [em linha] 2020 [consult. 28 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletins-epidemiologicos/covid-19/2022/boletim-epidemiologico-no-114-boletim-coe-coronavirus/view>.

BRASIL. *Constituição 1998*. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Diário Oficial da União, Seção 1, Página 1* [em linha] [consult. 20 Set 2021]. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9784-29-janeiro-1999-322239-norma-atualizada-pl>.

BRASIL. Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. *Diário Oficial da União, Seção 1, Página 1* [em linha] [consult. 20 Set. 2020]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm).

BRASIL. Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020. *Diário Oficial da União, Seção 1, 7/7/2020, Página 1* [em linha] [consult. 19 Out, 2021]. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm).

CALEIRAS, Jorge; CARMO, Renato Miguel do. *A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal*. [consult. 15 jan. 2024] Disponível em <https://static1.squarespace.com/static/63fcc2d5a2b083728c24708d/t/6436f490a00e3434cd5497b7/1681323158828/A-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-de-protecao-em-Portugal.-Cinco-decadas-de-movimentos-nem-sempre-virtuosos..pdf>, p. 5.

CALIL, Gilberto Grassi. A negação da pandemia: reflexões sobre a estratégia bolsonarista. *Serviço Social & Sociedade*, n. 140, p. 30-47, 2021.

CAMARGO PINTO, Paula Renata de e MONTORO, Guilherme Montoro. *Aplicação do "Fato do Príncipe" e o coronavírus* [em linha] 2020 [consult. 08 Mai. 2020]. Disponível em [esbrasil.com.br/direito-liberdade](http://esbrasil.com.br/direito-liberdade).

CAMPOS, Lucas Pacheco; LINS, Tuíla. Pandemia à Portuguesa: um relato sobre o Covid-19 em Portugal. *Revista brasileira de geografia econômica*, 2020, ano IX, nº 17.

CARVALHO, Raquel. *Coronavírus: quando o Estado mata mais do que a pandemia* [em linha] 2020 [consult. 08 Mai. 2020]. Disponível em <http://raquelcarvalho.com.br>.

CASTRO, José Roberto. *Como 5 governos tentam evitar demissão em massa, em tempos de covid-19* [em linha]. Uol TAB, 25 mar. 2020 [consult. 10 Dez. 2023]. Disponível em <https://tab.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/25/como-5-governos-tentam-evitardemissao-em-massa-em-tempos-de-covid-19.htm>.

CE. *Comunicação da Comissão sobre o Princípio da Precaução*. COM-1: Comissão Europeia, Bruxelas, 2000.

CLÉMENT, Zlata Dornas de. *El Principio de Precaución Ambiental: la práctica Argentina*. Córdoba: Lerner Editora SRL, 2008.

CLIPPING. *Tratado de Maastricht* [em linha]. 22 mar. 2023 [consult. 26 Jun. 2022]. Disponível em <https://blog.clippingcad.com.br/cacd/tratado-de-maastricht>.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de direito comercial: direito de empresa*. São Paulo: Saraiva, 2012. ISBN: 9788502154537.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONNECTAS. *Mil dias do governo Bolsonaro: dez vezes que a sociedade civil barrou retrocessos* [em linha] 2021. [consult. 14 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.conectas.org/noticias/dez-vezes-que-a-sociedade-civil-barrou-retrocessos-do-governo-bolsonaro/>.

COSTA, Eduarda Marques da; COSTA, Nuno Marques da. Pandemia Covid-19 em Portugal Continental: uma análise geográfica da evolução verificada nos meses de março e abril. *Hygeia – Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde*. Julho 2020, pp. 72-79.

CORREIA, Tiago. A gestão política da Covid-19 em Portugal: contributos analíticos para o debate internacional. *Revista Saúde em Debate*. Rio de Janeiro: Dezembro 2020, vol. 44, n.º especial, pp. 62-72. ISSN: 0103-1104.

CRUZ, Cristina Martins da. “Lay Off” no contexto da pandemia “Covid-19”. In: LEITÃO, Helena e LOPES, Edgar Taborda Lopes. *COVID 19: Implicações na Jurisdição do Trabalho e da Empresa*. [em linha]. Coleção Formação Contínua: Dezembro 2020 [consult. 20 Dez. 2020]. Disponível em <https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=hSmu56CN4bg%3D&portalid=30>.

DALLARI, Sueli Gandolfi; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. O princípio da precaução: Dever do Estado ou protecionismo disfarçado? *Revista São Paulo em perspectiva* [em linha]. São Paulo: 16(2), 2002, pp. 53-63 [consult. 10 Ago. 2021]. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000200007).

DAHL, Robert. *Sobre Democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. 3ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DA SILVA, Rita Canas. Lay-off “clássico” e lay-off “a la covid-19”: os procedimentos de lay-off são conciliáveis? In: RAMALHO, Maria do Rosário Palma e MOREIRA, Teresa Coelho, coords. *Covid19 e Trabalho: o dia seguinte*. Lisboa: AAFDL Editora, 2020.

DE PAULA, Carla. *Covid-19 em Portugal: experiência de combate à pandemia será tema de webpalestra promovida pelo LAIS* [em linha]. 2021 [consult. 14 Dez. 2020]. Disponível em <https://grupomidia.com/hcm/>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30ª edição revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DONADEL, Romano. *Relações contratuais e os impactos do Covid-19: como ficam as relações de trabalho no atual cenário de pandemia?* [em linha] 2020 [consult. 13 Dez. 2020]. Disponível em <https://romanodonadel.com.br/>.

DONATI, Alessandra. *The coronavirus crisis in Europe: is this the time of the precautionary principle?* [em linha]. EU LAW LIVE: Weekend Edition, March 2020 [consult. 20 Mar. 2023]. Disponível em [https://www.researchgate.net/profile/Alessandra-Donati-3/publication/340297662\\_The\\_coronavirus\\_crisis\\_in\\_Europe\\_is\\_this\\_the\\_time\\_of\\_the\\_precautionary\\_principle\\_EU\\_law\\_live\\_28\\_mars\\_2020/links/5e8ddd2c4585150839c7b393/The-coronavirus-crisis-in-Europe-is-this-the-time-of-the-precautionary-principle-EU-law-live-28-mars-2020.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Alessandra-Donati-3/publication/340297662_The_coronavirus_crisis_in_Europe_is_this_the_time_of_the_precautionary_principle_EU_law_live_28_mars_2020/links/5e8ddd2c4585150839c7b393/The-coronavirus-crisis-in-Europe-is-this-the-time-of-the-precautionary-principle-EU-law-live-28-mars-2020.pdf).

DRUCK, Luiz Filgueiras e Graça. *O governo Bolsonaro, o neofascismo e a resistência democrática* [em linha] 2018 [consult. 13 Fev. 2024]. Disponível em <https://diplomatique.org.br/o-governo-bolsonaro-o-neofascismo-e-a-resistencia-democratica/>.

DWORKIN, Ronald. Taking Rights Seriously. In: ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Virgílio Afonso da Silva, trad. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

DUCOMBLE, T.; GIGNOUX, E. Learning from a massive epidemic: measles in DRC. *The Lancet*, London, v. 20, n. 5, p.542, 2020.

FERNANDES, Tiago Pimenta. *O impacto da COVID-19 nas relações de trabalho em Portugal* [em linha] 2021 [consult. 20 Mar. 2023]. Disponível em <http://>

repositorio.uportu.pt:8080/bitstream/11328/3666/1/pimenta\_noticias\_cielo\_n3\_2021.pdf.

FERREIRA, Gustavo Assed; CASTRO, Rafael Assed de. Contratações públicas para o enfrentamento da pandemia: os desafios da aplicação do princípio da eficiência. *Duc In Altum-Cadernos De Direito* [em linha]. 2021,13(29) [consult. 20 Dez. 2022]. Disponível em: <https://doi.org/10.22293/2179-507x.v13i29.1462>.

FERREIRA-DA-SILVA, Renato; MACEDO, Mário; CONCEIÇÃO, Jaime. *A pandemia de COVID-19 em Portugal: Evolução, Vacinação e Farmacovigilância* [em linha] 2022 [consult. 20 Dez. 2022]. Disponível em <https://revistamultidisciplinar.com/index.php/oj/article/view/90/128>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia possível*. 5ª edição revisada. São Paulo, 1979.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 29ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2002.

FITZMAURICE, Malgosia. Necessity. In: *International Environmental Law*. Cambridge University Press, May 2011.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARNET, Kenisha; PARSONS, David J. Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle. In: European Union Law and Case. *Risk Analysis*, 2017, vol. 37, n.º 3.

GASPAR, Maria Leonor. "*Layoff*": Por que é que a Função Pública não pode ser abrangida? [em linha] 2020 [consult. 20 Dez. 2022]. Disponível em <https://poligrafo.sapo.pt/sociedade/artigos/layoff-porque-e-que-a-funcao-publica-nao-pode-ser-abrangida>.

GROFF, Paulo Vargas; PAGEL, Rogério. Multiculturalismo, democracia e reconhecimento. *Videre*, Dourados, ano 1, n. 2, p. 51-64, jul./dez. 2009

GBEZO, Bernard E. Otro modo de trabajar: la revolución del teletrabajo. In: *Revista da OIT: Trabajo*. Dezembro 1995, n.º 14.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Morais de; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; SÁ E SILVA, Michelle Morais de; LEOPOLDI, Maria Antonieta (org.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-049-3/capitulo1>

GONÇALVES, Vasco Barroso. *Avaliação e gestão dos riscos não comprovados: estudo de casos da aplicação do princípio da precaução em Portugal*. Instituto Universitário de Lisboa: WP, 2017, n.º 05.

GONÇALVES, Vasco Barroso. Uncertain Risk Assessment and Management: Case Studies of the Application of the Precautionary Principle in Portugal. *Risky analysis*. Maio 2020, vol. 40, n.º 5, pp. 939-956.

GUIMARÃES, António A.; FIGUEIRA, Elsa M. Guião Agenda para o Trabalho Digno [em linha]. Abril 2023 [consult. 29 Jun. 2023]. Disponível em [https://www.haag.pt/xms/files/GUIAO\\_-\\_AGENDA\\_DO\\_TRABALHO\\_DIGNO\\_-\\_20.04.2023.pdf](https://www.haag.pt/xms/files/GUIAO_-_AGENDA_DO_TRABALHO_DIGNO_-_20.04.2023.pdf).

HABERMAS, Jürgen. *A Constelação Pós-Nacional. Ensayos Políticos*. Márcio Seligmann-Silva, trad. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

HARARI, Yuval Noah. *SAPIENS-Uma breve história da humanidade*. Janaína Marcoantonio, trad. 28ª edição. Porto Alegre, 2017.

HAUBRICH, Alexandre. *Coronavírus: as doenças dos ricos matam os pobres - de vírus ou de fome* [em linha] 2020 [consult. 08 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/13/artigo-coronavirus-as-doencas-dos-ricos-matam-os-pobres-de-virus-ou-de-fome>.

HOBBSAWM, Eric. *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

IBGE. *Pesquisa Pulso Empresa: 37% das empresas sentiram efeito leve ou inexistente da pandemia na segunda quinzena de agosto* [em linha] 2020 [consult. 12 Dez. 2020]. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29015-pesquisa-pulso-empresa-37-9-das-empresas-sentiram-efeito-leve-ou-inexistente-da-pandemia-na-segunda-quinzena-de-agosto#:~:text=Estat%C3%ADsticas%20experimentais,Pesquisa%20Pulso%20Empresa%3A%2037%2C9%25%20das%20empresas%20sentiram%20efeito,na%20segunda%20quinzena%20de%20agosto&text=A%20pesquisa%20acompanhou%20os%20principais,das%20Estat%C3%ADsticas%20Experimentais%20do%20IBGE>.

JONAS, Hans. *Le principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*. Ed. Champs: Flammarion, 1999. (Tradução da edição original Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Etik für die technologische Zivilization, Frankfurt, 1979).

KANT, Immanuel. *Sobre a Pedagogia*. Francisco Cock Fontanella, trad. São Paulo: Ed. Unimep, 2006.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. João Baptista Machado, trad. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LARRÉRE Catherine. Le principe de précaution et ses critiques. *Innovations* [em linha]. 2003/2 (nº 18) [consul. 4 Abr. 2021]. DOI: 10.3917/inno.018.0009. URL: <https://www.cairn.info/revue-innovations-2003-2-page-9.htm>.

LAUZID, Mônica de Moraes. *O Direito à saúde no meio ambiente do trabalho: proteção, fiscalização e efetividade normativa*. São Paulo: LTr, 2014. ISBN: 8536101857.

LEITE, Jorge. *Inconstitucionalidade das normas sobre despedimentos coletivos ou a história de um processo legislativo atribulado*. Questões laborais, 2001, ano 8, n.º 17, pp. 108-120.

LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. ISBN-13: 9788537818008.

LÍCIO, Elaine Cristina, et al. Programas estaduais de transferência de renda com condicionalidades no âmbito do plano Brasil Sem Miséria. *IPEA*. [em linha]. 2018

[consult. 12 Dez. 2020]. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8496/1/TD\\_2392.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8496/1/TD_2392.pdf).

LONGFORD, Steve. Uncertainty in Decision-making: intelligence as solution. In: *Uncertainty and Risk. Multidisciplinary Perspectives*. London: Earthscan, 2008.

LOOSE, Eloisa Beling e BAIBÉ, Alice Dutra. Cobertura ambiental durante a pandemia no Brasil e em Portugal: explorando crises e (des)conexões. *Chasqui - Revista Latinoamericana de Comunicación*. Abril-Julho 2020, n.º 144.

LOPEZ, Teresa Ancona. *Princípio da Precaução e Evolução da Responsabilidade Civil*. São Paulo: Quatier Latin, 2010.

MAMEDE, Ricardo Paes; PEREIRA, Mariana; SIMÕES, António. *Portugal: uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho* [em linha]. Organização Internacional do Trabalho. Junho 2020 [consult. 12 Nov. 2020]. Disponível em <https://iefp.eapn.pt/docs/OIT.pdf>.

MARQUET, Erika. *Programa emergencial de manutenção do emprego e da renda: Alguns impactos da pandemia da COVID-19 nas relações de trabalho no Brasil* [em linha]. Universidade federal Fluminense. 2020 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em <https://app.uff.br/riuff/handle/1/16612>.

MARRARA, Thiago, org. *O Princípio da Publicidade: Uma proposta de renovação. Princípios de Direito Administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012.

MANTEU, Cristina; MONTEIRO, Nuno; SEQUEIRA, Ana. *O impacto de curto prazo da pandemia Covid-19 nas empresas portuguesas* [em linha]. Lisboa: Banco de Portugal, 2020 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/op202003\\_pt.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/op202003_pt.pdf).

MARTIN, Gilles. Principe de Précaution, Prévention des Risques et Responsabilité. In: *Actualité Juridique Droit Administratif*. Novembro 2005, n.º 40.

MARTINS, Marly Fernandes Gorjon. *O princípio da proteção do Direito Processual do Trabalho* [em linha]. Santa Catarina: Universidade Vale do Itajaí, 2016 [consult. 20 Nov. 2021]. Disponível em <http://siaibib01.univali.br/pdf/Marli%20Gorjon%20Martins.pdf>.

MARTINS, Raquel. *Empresas começam a pagar despesas do teletrabalho através de um valor fixo* [em linha] 2022 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.publico.pt/2022/01/23/economia/noticia/empresas-comecam-pagar-despesas-teletrabalho-atraves-valor-fixo-1992779>.

MARTINS, Sérgio Pinto. Direito do Trabalho. In: MORAES, Alexandre de, coord. *Fundamentos jurídicos*. 11ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2010, vol.10.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social – Custeio da Seguridade Social, Benefícios, Acidente do Trabalho, Assistência Social – Saúde*. 23ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

ROMANO MARTINEZ, Pedro. *Direito do Trabalho*. 8.ª Edição. Coimbra: Almedina Editora, 2017. ISBN 978-972-40-6947-0.

MATTEI, Lauro; HEINEN, Vicente Loeblein. Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. *Revista de Economia Política*. Outubro-Dezembro 2020, vol. 40, n.º 4, pp. 647-668.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. 3ª edição. São Paulo, 2018, n.º 1 edições.

MORAIS, Ferreira. *Laboral - Lei n.º 83/2021, de 06 de dezembro* [em linha] 2021 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://www.fms-advogados.com/pt/noticias/Laboral/153/>.

MOREIRA, Teresa Coelho. Teletrabalho em tempos de pandemia: algumas questões. *Revista internacional de direito do trabalho*. Lisboa: 2021, ano 1, n.º 1.

MOREIRA, Teresa Coelho. *Teletrabalho e Covid-19* [em linha]. 2021 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://ojs.enm.org.br/index.php/revista/article/view/19/17>.

MOREIRA, Teresa Coelho. Direito ao trabalho em tempos de pandemia. In: A Universidade do Minho em tempos de pandemia. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.5>. Acesso em: 3 mar. 2025.

MOTTA, Gonçalo da. *Sistema Político Português*. Embaixada de Portugal em Brasília. Agosto 2014.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MYERS, Nancy J.; RAFFENSPERGER, Carolyn. *Precautionary tools for reshaping environmental policy, the MIT press*. Cambridge: Massachusetts, 2006.

NAKANO, Juliana Mary Yamanaka. *COVID-19: individualismo e ataques aos direitos trabalhistas* [em linha] 2020 [consult. 31 Mar. 2020]. Disponível em <http://www.justificando.com>.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro; NACIMENTO, Sônia Mascaro. *Iniciação ao Direito do Trabalho*. 41ª edição. São Paulo: LTR, 2018.

NEVES, Ednalva Felix das; OLIVEIRA, Sibeles Vasconcelos de; PAULI, Rita Inês Paetzhold. *As medidas governamentais de enfrentamento ao desemprego no Brasil em razão da Covid-19* [em linha]. Santa Catarina: Observatório socioeconômico da Covid-19, 2020 [consult. 12 Dez. 2020]. Disponível em <https://iefp.eapn.pt/docs/OIT.pdf>.

NITAHARA, Akemi. Impactos *negativos da Covid-19 nas empresas diminuíram em Agosto* [em linha]. 2020 [consult. 10 Out. 2020]. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-10/impactos-negativos-da-covid-19-nas-empresas-diminuiram-em-agosto>.

NOHARA, Irene Patrícia. *Reforma Administrativa e Burocracia*. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana*. São Paulo: Saraiva, 2002.

OIT [Organização Internacional do Trabalho]. *Respostas à crise causada pela COVID-19 no âmbito da proteção social: respostas dos países e considerações em matéria de políticas* [em linha]. 2020 [consult. 26 Mai. 2021]. Disponível em <https://>

[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_747789.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_747789.pdf).

OLIVEIRA, Dinara de Arruda. *Da Ordem Econômica constitucional à luz do princípio da dignidade da pessoa humana: um enfoque ao art. 170 da Constituição Federal*. 2007. Dissertação de Mestrado, Universidade de Marília, São Paulo, 2007.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2014.

OURO, Marisa. Telework: a comparative analysis of the Portuguese and Spanish legal-labour regime. *Revista Jurídica Portucalense* [em linha]. 2022, pp. 197–217 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/26415>.

PARGA Y MASEDA, Patricia Jiménez de. *El principio de prevención en el derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: Ecoiuris, 2001.

PARLAMENTO EUROPEU. *Tratado da União Europeia (TUE) / Tratado de Maastricht*. [em linha]. 1993 [consult. 26 Jun. 2023]. 2023. Disponível em <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>.

PAIXÃO, Bárbara Manuel Carvalho Lima Lopes. *Do teletrabalho e das despesas adicionais do teletrabalhador: Análise crítica das alterações introduzidas pela Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, ao artigo 168.º do Código do Trabalho*. 2022. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, Lisboa, 2022.

PEREIRA, Ana Maria; TORRES, Vivian de Almeida Gregori. A gestão pública e aplicação dos princípios da precaução e prevenção – o reposicionamento do estado em face da pandemia da COVID-19. In. *Direito administrativo e gestão pública* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI Coordenadores: Liton Lanes Pilau Sobrinho; Yuri Nathan da Costa Lannes – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

PONTE, Gabriel. *Bolsonaro reforça China como principal parceiro comercial do país* [em linha]. 2019 [consult. 18 Nov. 2024]. Disponível em <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia>.

PORTUGAL. *ACT com reforço de 124 inspetores para proteger os direitos dos trabalhadores* [em linha]. Abril 2020 [consult. 18 Nov. 2020]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=act-com-reforco-de-124-inspetores-para-protger-os-direitos-dos-trabalhadores&fbclid=IwAR1QHCouAOCcOolZF42JqnFIRBScKNkBSmJFAivqZiRE03oQQZpNX2tfbBtM#:~:text=O%20Governo%20refor%C3%A7ou%20os%20meios,pela%20pandemia%20do%20Covid%2D19>.

PORTUGAL, André; KLEIN, Érico, coords. *Direito e pandemia: impactos da Covid-19*. Ebook Advogados Associados, 2020.

PORTUGAL. *DGS - Boletim de casos de covid-19* [em linha]. 2020 [consult. 26 Mai. 2022]. Disponível em <https://covid19.min-saude.pt/relatorio-de-situacao/>.

PORTUGAL. *Agenda do Trabalho Digno entra em vigor a 1 de maio* [em linha]. Abril 2023 [consult. 29 Jun. 2023]. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/comunicado?i=agenda-do-trabalho-digno-entra-em-vigor-a-1-de-maio#:~:text=Foi%20hoje%20publicada%20a%20Lei,Jovens%20no%20Mercado%20de%20Trabalho>.

PORTUGAL. *Tribunal Constitucional. Processo n.º 638/21. 2.ª Secção* [em linha]. Relator: Conselheiro António José da Ascensão Ramos, 2021, pp. 1-48 [consult. 01 Ago. 2022]. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220464.html>.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março. Código Penal. [em linha]. *Diário da República n.º 63/1995, Série I-A*, 1995-03-15 [consult. 15 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1995-34437675>.

PORTUGAL. Lei n.º 27/2006, de 03 de julho. Lei de Bases da Protecção Civil [em linha]. *Diário da República n.º 126/2006, Série I*, 2006-07-03 [consult. 20 Jan. 2023]. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/27/2006/p/cons/20150803/pt/html>.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-G/2020. *Diário da República n.º 61/2020, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2020-03-26 [consult. 08 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-g-2020-130779506>.

PORTUGAL. Declaração de Retificação n.º 14/2020, de 28 de março. *Diário da República n.º 62-A/2020, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2020-03-28 [consult. 12 Dez. 2023]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/declaracao-retificacao/14-2020-130835104>.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 10-I/2020. *Diário da República n.º 61/2020, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2020-03-26 [consult. 8 Dez. 2023] Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/10-i-2020-130779508>.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 17/2020, de 23 de abril. *Diário da República n.º 80/2020, 1ª Série* [em linha]. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2020-04-23 [consult. 8 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/17-2020-132332504>.

PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março. *Diário da República n.º 55/2020, I série, 3º suplemento, n.º 55* [em linha] [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=3253&tabela=leis&ficha=1&pagina=1#:~:text=A%20declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20estado%20de%20emerg%C3%AAncia%20abrange%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.&text=O%20estado%20de%20emerg%C3%AAncia%20tem,renova%C3%A7%C3%B5es%2C%20nos%20termos%20da%20lei](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3253&tabela=leis&ficha=1&pagina=1#:~:text=A%20declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20estado%20de%20emerg%C3%AAncia%20abrange%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.&text=O%20estado%20de%20emerg%C3%AAncia%20tem,renova%C3%A7%C3%B5es%2C%20nos%20termos%20da%20lei).

PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 2-B/2020, de 2 de abril. *Diário da República n.º 66/2020: I Série, 2.º Suplemento* [em linha] [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/2-b-2020-131068124>.

PORTUGAL. Decreto do Presidente da República n.º 2-C/2020, de 17 de abril. *Diário da República n.º 76/2020: I Série, 1.º Suplemento* [em linha] [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/2-c-2020-131908499>.

PORTUGAL. Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril. *Diário da República n.º 75/2020, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 16-04-20 [consult. 08 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/94-a-2020-131593874>.

PORTUGAL. Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril. *Diário da República n.º 75/2020, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 16-04-20 [consult. 08 Dez. 2023]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/94-a-2020-131593874>.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2022, de 26 de agosto. *Diário da República n.º 165/2022, 1º Suplemento* [em linha] [consult. 29 Set. 2022]. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/73-a/2022/08/26/p/dre/pt/html>.

PORTUGAL. Lei n.º 13/2023, de 3 de abril. *Diário da República n.º 63/2023, I série, 1º Suplemento* [em linha]. Lisboa: Assembleia da República, 2023-04-03 [consult. 22 Jan. 2022]. Disponível em <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/13-2023-211340863>.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho. Aprova o Programa de Estabilização Económica e Social. *Diário da República*, Lisboa, 6 jun. 2020.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março**. Estabelece medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19 na área do emprego e das relações de trabalho. *Diário da República*: 1.ª série, n.º 61, 2020. Disponível em: <https://dre.pt>.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2022: prorroga a declaração da situação de alerta no âmbito da pandemia da COVID-19. *Diário da República*: 1.ª série, n.º 165, p. 17-(4), 26 ago. 2022. Disponível em: [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

QUINTELA, Débora Françolin. *Um ministério da família: da transversalidade de gênero à familiarização das políticas públicas federais*. [em linha]. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2023 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em [http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/47259/1/DeboraFrancolinQuintela\\_TESE.pdf](http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/47259/1/DeboraFrancolinQuintela_TESE.pdf).

RAMALHO, Maria do Rosário Palma. *Direito do Trabalho. Parte I: dogmática geral*. Coimbra: Edições Almedina, 2005.

RAMALHO, Maria do Rosário Palma. Delimitação do teletrabalho, âmbito de aplicação do regime legal e acordo de teletrabalho. *A Revista - Supremo Tribunal de Justiça* [em linha]. 2022 [consult. 30 Nov. 2022]. Disponível em <https://arevista.stj.pt/wp-content/uploads/2022/07/a-REVISTA-01-SOCIAL-Delimitacao-do-teletrabalho-ambito-de-aplicacao-do-regime-legal-e-acordo-de-teletrabalho-Maria-do-Rosario-Palma-Ramalho.pdf>.

RIBEIRO, Mayra Thais Andrade; CABRAL, Cristiane Helena de Paula Lima. A dignidade humana frente às medidas sanitárias restritivas da OMS e dos estados em tempos de pandemia. *Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras*, v. 2, n. 1, p. e20200102-e20200102, 2020.

RODRIGUES, Américo Plá. *Princípios de direito do trabalho*. 3ª edição atualizada. São Paulo: LTr, 2000.

RODRIGUEZ, Ricardo Escudero. Teletrabalho. In: X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y La Seguridad Social. *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo*. Madrid: Serie Relaciones Laborales, 1999, n.º 28.

ROSENVALD, Nelson. *Fato do príncipe, responsabilidade civil e pandemia* [em linha] 2020 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-de-responsabilidade-civil/329441/fato-do-principe--responsabilidade-civil-e-pandemia>.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Discurso sobre a economia política e do contrato social*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

RUFINO, Thiago Hamilton. *A importância da Constituição Federal e a adoção de medidas públicas no combate à proliferação ao Coronavírus* [em linha]. 2020 [consult. 08 Mai. 2020]. Disponível em <https://thrijota.jusbrasil.com.br/artigos/824506506/a-importancia-da-constituicao-federal-e-adocao-de-medidas-publicas-no-combate-a-proliferacao-ao-covid-19>.

SAND, Peter H. The Precautionary Principle: A European Perspective. *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 2000, vol. 6, nº 3.

SANTOS, Ana Beatriz Pinto Vaz Fernandes dos. *O Impacto Fiscal do Lay off simplificado em Portugal*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2021.

SANTOS, Ana Beatriz Pinto Vaz Fernandes dos. O impacto fiscal do lay-off simplificado em Portugal. 2020. Dissertação de Mestrado em Direito das Empresas e do Trabalho, Especialização em Direito do Trabalho, Instituto Universitário de Lisboa.

SANTOS, Alan. *Negacionismo do governo no enfrentamento à covid-19 prejudica imagem do Brasil no exterior* [em linha]. 2021 [consult. 20 Fev. 2024]. Disponível em <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/negacionismo-do-governo-no-enfrentamento-a-covid-19-prejudica-imagem-do-brasil-no-exterior>.

SANTOS, Leonardo Tiengo Almeida dos. *Seguro-Desemprego: Uma Proteção ao Trabalhador Desempregado!* [em linha]. 2024 [consult. 20 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/seguro-desemprego-uma-protecao-ao-trabalhador-desempregado/1937290005#:~:text=Requisitos%20e%20Concess%C3%A3o%3A,pessoa%20f%C3%ADsica%20equiparada%20%C3%A0%20jur%C3%ADdica>.

SARAIVA, Enrique Jeronimo. Administração Pública e administração de empresas: quem inspira quem?. *Revista de Administração MADE* [em linha]. Outubro-Dezembro 2010, vol. 14, ano 10, n.º 3, pp. 1-8 [consult. 10 Mar. 2020]. Disponível em <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/admmade/article/viewFile/100/103>.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo, Editora Ática, 1994.

SCHOMBERG, René von. The Precautionary Principle: Its Use Within Hard and Soft Law. *European Journal of Risk Regulation*, 2017, 3(2).

SÉCIO, Alexandra. Alterações do Código do Trabalho. *Folha informativa* [em linha]. Abril 2023 [consult. 28 Jun. 2023]. Disponível em [https://www.npcf.pt/pdf/Folha%20Informativa\\_NPCF\\_42.pdf](https://www.npcf.pt/pdf/Folha%20Informativa_NPCF_42.pdf).

SILVA, Gabriela Rangel da. Teletrabalho: uma análise comparativa entre o ordenamento jurídico brasileiro e português. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região*. Janeiro 2020, Dezembro 2021, vol. 23-24.

SILVA JÚNIOR JB. Epidemiologia em serviço: uma avaliação de desempenho do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde [tese]. Campinas: Faculdade de Ciências Médicas; 2004.

SOUSA, Duarte Abrunhosa e. Breve viagem pelo regime do teletrabalho na “legislação COVID”. In: RAMALHO, Maria do Rosário Palma e MOREIRA, Teresa Coelho, coords. *Covid-19 e Trabalho: o dia seguinte*. Lisboa: AAFDL Editora, 2020.

SPASOVA Slavina et. al, ed. *Social protection of non-standard workers and the self-employed during the pandemic* [em linha]. Country chapters: Belgium, France, Ireland, Italy, Lithuania, Portugal, Romania, Sweden, Report 2021, n.º 05, Brussels, ETUI [consult. 28 Jun. 2023]. Disponível em: <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-10/Social%20protection%20of%20non-standard%20workers%20and%20the%20self-employed%20during%20the%20pandemic-country%20chapters-2021.pdf>.

STEIN, Igor. Covid-19 e falência de empresas: a importância da second chance em momentos de crise. In: PORTUGAL, André e KLEIN, Érico, coords. *Direito e pandemia: impactos da Covid-19* [em linha] 2020, Ebook [consult. 10 Fev. 2024]. Disponível em [https://www.kleinportugal.com.br/ebook/KP\\_EBOOK\\_COVID-19.pdf](https://www.kleinportugal.com.br/ebook/KP_EBOOK_COVID-19.pdf).

SUNSTEIN, Cass Robert. *Laws of fear*. New York: Cambridge University Press, 2005.

TELLES. *Guia das Principais Alterações ao Código do Trabalho* [em linha]. 2023 [consult. 10 Dez. 2023]. Disponível em [https://www.telles.pt/xms/files/TELLES\\_GUIA\\_CodigoTrabalho.pdf](https://www.telles.pt/xms/files/TELLES_GUIA_CodigoTrabalho.pdf).

TOSUN, Jale. How the eu handles uncertain risks: understanding the role of the precautionary principle. *Journal of European Public Policy*, 2013, vol. 20, nº 10.

TSF. RÁDIO NOTÍCIA. *Covid-19: quem não cumprir isolamento pode ser punido com até cinco anos de prisão* [em linha]. 2020 [consult. 15 Set. 2021]. Disponível em <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/covid-19-quem-nao-cumprir-isolamento-pode-ser-punido-com-ate-cinco-anos-de-prisao-11914981.html>.

UNIÃO EUROPÉIA. COMISSÃO EUROPEIA. *Representação em Portugal. Auxílio estatal: Comissão aprova regime português no valor de 500 000 euros para continuar a apoiar o setor do transporte de passageiros nos Açores no contexto da pandemia de coronavírus* [em linha]. Setembro 2021 [consult. 20 Jan. 2022]. Disponível em [https://ec.europa.eu/portugal/news/state-aid-ec-approves-portuguese-scheme-to-further-support-the-passenger-transport-sector-in-azores-in-the-context-of-the-coronavirus-outbreak\\_pt](https://ec.europa.eu/portugal/news/state-aid-ec-approves-portuguese-scheme-to-further-support-the-passenger-transport-sector-in-azores-in-the-context-of-the-coronavirus-outbreak_pt).

UNIÃO EUROPÉIA. 52000DC0001. *Comunicação da Comissão relativa ao princípio da precaução/\*COM/2000/0001 final\*/* [em linha]. 2000 [consult. 20 Jan. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/>.

UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial da União Europeia C 202/49. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia* [em linha]. 2007 [consult. 20 Jan. 2022]. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/>.

VALENTE, Fernanda. *STF referenda liminar sobre competência concorrente da Anvisa e estados* [em linha]. Consultor Jurídico, abr. 2020 [consult. 15 Fev. 2024]. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-abr-15/stf-referenda-liminar-competencia-concorrente-mp-926/>.

VARELA, Isabela Dalle; ZINI, Júlio César Faria. Energias renováveis: meio ambiente e sustentabilidade. In: CUSTÓDIO, Maraluce M. *Energia e Direito: perspectivas para um diálogo de sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015

VEIGA, Aloysio Corrêa da; SIVOLELLA, Roberta Ferme. Dejà-vu histórico, normatividade e sociedade em mutação: o Direito em quarentena nas medidas de prevenção contra o Covid-19. In: BELMONTE, Alexandre Agra, MARTINEZ, Luciano e MARANHÃO, Ney, coords. *O Direito do Trabalho na crise da COVID-19*. Salvador: Editora JusPodivm, 2020. ISBN: 978-85-442-3487-7.

VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. *A construção da responsabilidade civil preventiva no Direito Civil contemporâneo* [em linha]. Tese de Doutorado. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2020 [consult. 15 Mar. 2020]. Disponível em <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28243/R%20-%20T%20-%20THAIS%20GOVEIA%20PASCOALOTO%20VENTURI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

VIANA, Clara. *Cerca de 6500 alunos foram diariamente comer à escola neste período de encerramento* [em linha]. 2020 [consult. 15 Dez. 2023]. Disponível em <https://www.publico.pt/2020/03/26/sociedade/noticia/cerca-6500-alunos-diariamente-comer-escola-neste-periodo-encerramento-1909678>.

VIOLANTE, Teresa, LANCEIRO, Rui T. *Coping with Covid-19 in Portugal: From Constitutional Normality to the State of Emergency* [em linha]. VerfBlog. Abril 2020 [consult. 15 Set. 2021]. Disponível em [https://www.paced-palopti.com/uploads/publicacoes\\_ficheiros/verfassungsblogcopingwithcovid19in-portugal.pdf](https://www.paced-palopti.com/uploads/publicacoes_ficheiros/verfassungsblogcopingwithcovid19in-portugal.pdf).

SARTORI, Giovanni. *Elements of the Theory of Democracy*. Nova York: Praeger, 1957  
HABERMA.S, Jurgen 1988 – *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid, Taurus, Vol II  
CASTELLS, Manuel. *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – O Poder da Identidade Vol.II*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

SETA, MH. *A construção do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária: uma análise das relações intergovernamentais na perspectiva do federalismo* [tese]. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro; 2007

