

## A CRISE FEDERATIVA NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Maria Elizabeth GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA\*

*In memoriam de Alzira Mattos Garroux de Oliveira  
e de todos os brasileiros que morreram pela farsa ou  
pela tragédia*

A pandemia do novo coronavírus no Brasil, para além da tragédia humanitária que ceifou milhares de vidas e de uma absoluta ausência de políticas públicas por parte do governo federal, desencadeou uma das maiores fraturas na estrutura federativa protagonizada pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, que só não a levou ao debacle graças a intervenção do Supremo Tribunal Federal.

Antes de mais, cumpre pontuar ter o país permanecido durante 50 anos na condição de Estado unitário centralizado; somente em 1889, com a proclamação da República, por intermédio do Decreto nº 1, o território nacional seria desagregado e descentralizado politicamente. A despeito da constitucionalização pela Carta Política de 1891, na qual se consagrou os direitos e garantias individuais, a forma federativa, o presidencialismo e a separação tridimensional dos poderes, a técnica esboçada da Lei Maior não guardou correspondência com a realidade nacional, como bem exemplificou o frágil sistema partidário que longe de exprimir a vontade popular, viabilizou a articulação de uma política clientelista e excludente, consagrando “*uma desigual e injusta federação de oligarcas*”.<sup>1</sup>

---

\* Ministra e Ex-Presidente do Superior Tribunal Militar do Brasil, primeira e única mulher a integrá-lo. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais-Brasil. Doutora *honoris causa* pela Universidade Inca Garcilaso de la Vega – Lima, Peru. Mestra em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Católica de Lisboa-Portugal. Professora Universitária. Autora de diversos livros e artigos jurídicos no Brasil e no exterior. Membro do Instituto Ibero-americano de Direito Parlamentar.

<sup>1</sup> Nas palavras de Ronaldo Alencar dos Santos e Priscilla Lopes Andrade “Apesar do novo sistema de Estado, os antigos laços de coronelismo dos tempos imperialistas ainda não haviam sido superados, de forma que sob o modelo federal eles ressurgem sob a égide da

Deste modo, ao contrário da Confederação Helvética do século XIII ou dos Estados Unidos da América, onde as ex-colônias inglesas, então confederadas, ratificaram em 1787 a indissolubilidade do pacto territorial em busca da prosperidade, da autodeterminação e do combate às ameaças externas, no Brasil o movimento foi reverso, o que explica a supremacia federal sobre estados e municípios. Agreguem-se à hipertrofia do Poder Executivo os surtos autoritários vivenciados ao longo da historiografia pátria, nomeadamente no Estado Novo do Presidente Getúlio Vargas (1937 a 1946), e no regime militar (1964 a 1988), este último responsável pela edição de dois Atos Institucionais, o de número 1, em 9 de abril de 1964 e o de número 5, em 13 de dezembro de 1968, que não apenas enfraqueceram o Legislativo e o Judiciário, como também debilitaram as unidades federadas mediante a redução da autonomia estadual e da restrição às dotações orçamentárias.

Nesse sentido, ao contrário da América Inglesa, não se formou no Brasil um *common sense*, nem se praticou o *self government*. O liberalismo revelou-se, desde a Primeira República, inadequado para estabelecer um pacto que resultasse num consenso justaposto dos atores sociais, esterilizado por um processo autocrático que contrapunha o país real ao país legal.

O retorno à normalidade institucional após o Golpe Militar de 1964 coube à Lei Fundamental da Quarta República, promulgada em 1988. A ela se impôs o desafio de proclamar a força de sua normatividade e princípios, dentre os quais avultam a superação do modelo centralizador dos governos anteriores e a implantação de um federalismo cooperativo, sob a égide de uma democracia participativa regionalizada. Erigido à cláusula pétreia, elegeu-se o modelo trinário, integrado pela União, Estados-membros e Municípios, com competências comuns e concorrentes ampliadas como forma de Estado, acrescidas das privativas e suplementares, todas formalmente

---

“política dos estados”, que em sua forma degenerada, converteu-se na “política dos governadores”. A política dos governadores é uma expressão que traduz a arcaica e tradicional concentração de poderes na esfera estatal, que antes do federalismo se mantinha através do domínio indireto dos grandes latifundiários e coronéis, e após ele não sofreu muita modificação. Tendo em vista a capacidade dos Estados de elegerem seus próprios representantes, não dependendo puramente da vontade do Presidente, as antigas oligarquias utilizavam-se deste dualismo para exercer seu domínio, agora pelo modo político direto. Dessa forma, tendo em vista o rígido critério dualista-individualista de repartição de competências que permeia o modelo clássico, pode-se dizer sem grandes problemas que o federalismo findou por contribuir, neste tempo histórico, na manutenção das oligarquias que passaram a dominar o poder. Isso se deve principalmente ao fato de que nosso federalismo não tem origem concreta, ou seja, não é expressão direta do povo, mas um constructo teórico.” In: *Evolução Histórica do Federalismo Brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais*. Disponível: Acesso: 19/05/2020. <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>.

estatuídas pela Constituição, a fim de possibilitar uma atuação sistêmica entre os três entes distinguidos. Mais, petrificou o Constituinte primevo a impossibilidade de sua dissolução e alçou a não intervenção da União nos Estados e dos Estados nos municípios como regra geral, com vistas a salvar as autonomias.

Neste contexto de legitimidade, o país, finalmente, pôde vivenciar a estabilidade democrática, acutilada, é certo, por vicissitudes políticas marcadas por dois *impeachments* e uma corrupção endêmica, porém, sem ruptura ou quebra de autoridade. E eis que em meio à pior pandemia sanitária global, um Presidente sufragado pelas urnas, desencadeia, para a perplexidade dos cidadãos, ações executivas irracionais e desconectadas da Ciência, instalandando um caos normativo no interior do Estado Nacional.

Atônitos, o Brasil e o mundo presenciam incrédulos o embate do Presidente contra os Governadores e Prefeitos, que descortina uma crise federativa inédita. Em face dos desmandos e desacatos às recomendações da Organização Mundial de Saúde perpetrados pelo Chefe do Poder Executivo Federal, vinte e seis governadores lançaram, em 25 de março de 2020, uma Carta de reivindicações ao governo da União, a segunda por eles firmada, pontuando suas premências no campo econômico e explicitando suas prioridades urgentes para assistir a população e proteger os profissionais de saúde.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> CARTA DOS GOVERNADORES DO BRASIL – “Neste momento de grave crise o Brasil atravessa um momento de gravidade, em que os governadores foram convocados por suas populações a agir para conter o ritmo da expansão da Covid-19 em seus territórios. O novo coronavírus é um adversário a ser vencido com bom senso, empatia, equilíbrio e união. Convidamos o Presidente da República a liderar este processo e agir em parceria conosco e com os demais poderes.

Reunidos, queremos dizer ao Brasil que travamos uma guerra contra uma doença altamente contagiosa e que deixará milhares de vítimas fatais. A nossa decisão prioritária é a de cuidar da vida das pessoas, não esquecendo da responsabilidade de administrar a economia. Os dois compromissos não são excludentes. Para cumpri-los precisamos de solidariedade do governo federal e de apoio urgente com as seguintes medidas (muitas já presentes na Carta dos Governadores assinada em 19 de março de 2020):

1. Suspensão, pelo período de 12 meses, do pagamento da dívida dos Estados com a União, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, e organismos internacionais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), bem como abertura da possibilidade de quitação de prestações apenas no final do contrato, além da disponibilização de linhas de crédito do BNDES para aplicação em serviços de saúde e investimentos em obras;

2. Disponibilidade e alongamento, pelo BNDES, dos prazos e carências das operações de crédito diretas e indiretas para médias, pequenas e microempresas. Demanda-se viabilizar o mesmo em relação a empréstimos junto a organismos internacionais;

3. Viabilização emergencial e substancial de recursos livres às Unidades Federadas, visando a reforçar a nossa capacidade financeira, assim como a liberação de limites e

A resposta obtida foi o absoluto descaso. O Chefe da Nação não apenas recusou a proposta oferecida pelos governadores, como em atitude de menosprezo à enfermidade desqualificou-a como uma “gripezinha”, desafiando a OMS e seu próprio Ministério da Saúde que recomendava o isolamento social como a principal medida de contenção para impedir a propagação desordenada do vírus. Neste embate entre o saber e o conhecimento *versus* a irracionalidade, o Ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta, autoridade em endemias, foi exonerado sem qualquer motivo e, num interregno de menos de um mês, compeliu o recém nomeado Ministro Nelson Teich a deixar o cargo devido a sua recusa em assinar um Protocolo Oficial declarando

---

condições para contratação de novas operações de crédito (incluindo extra limite aos Estados com nota A e B), estabelecendo ainda o dimensionamento de 2019 pelo Conselho Monetário Nacional e permitindo a securitização das operações de crédito;

4. Imediata aprovação do Projeto de Lei Complementar 149/2019 (“Plano Mansueto”) e mudança no Regime de Recuperação Fiscal, de modo a promover o efetivo equilíbrio fiscal dos Entes Federados;

5. Redução da meta de superávit primário do Governo Federal, para evitar ameaça de contingenciamento no momento em que o Sistema Único de Saúde mais necessita de recursos que impactam diretamente as prestações estaduais de saúde;

6. Adoção de outras políticas emergenciais capazes de mitigar os efeitos da crise sobre as parcelas mais pobres das nossas populações, principalmente no tocante aos impactos sobre o emprego e a informalidade, avaliando a aplicação da Lei n° 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a renda básica de cidadania, a fim de propiciar recursos destinados a amparar a população economicamente vulnerável;

7. Apoio do governo federal no tocante à aquisição de equipamentos e insumos necessários à preparação de leitos, assistência da população e proteção dos profissionais de saúde.

8. Informamos que os governadores seguirão se reunindo à distância, no modelo de videoconferências —como preconizam as orientações médicas internacionais—, com o objetivo de uniformizar métodos e com vistas a alcançar, em um futuro breve, ações consorciadas, que nos permitam agir no tema de coronavírus e em outros temas.

No que diz respeito ao enfrentamento da pandemia global, vamos continuar adotando medidas baseadas no que afirma a ciência, seguindo orientação de profissionais de saúde e, sobretudo, os protocolos orientados pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

O Congresso Nacional deve assumir o protagonismo em defesa do pacto federativo, conciliando os interesses dos entes da federação, compatibilizando ações e canalizando demandas de Estados e municípios.

Por fim, desejamos que o Presidente Jair Bolsonaro tenha serenidade e some forças com os Governadores na luta contra a crise do coronavírus e seus impactos humanitários e econômicos. Os Governadores entendem que este momento exige a participação dos poderes legislativo, executivo, judiciário, da sociedade civil e dos meios de comunicação.

Juntos teremos mais força para superar esta grave crise no País”. *Assinaram a Carta 26 dos 27 Governadores do Brasil, à exceção do Governador do Distrito Federal*. Disponível: Acesso: 10/05/2020 [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/03/25/interna\\_politica,1132514/coronavirus-governadores-divulgam-carta-com-reivindicacoes-ao-governo.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/03/25/interna_politica,1132514/coronavirus-governadores-divulgam-carta-com-reivindicacoes-ao-governo.shtml).

que a cloroquina e a hidroxicloroquina são os medicamentos adequados para o tratamento e a cura do novo coronavírus.<sup>3</sup>

Para agravar, editou a Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020 que alterava a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e apontava a competência do Presidente da República para definir quais eram as atividades essenciais, sem que pudessem se lhe opor os poderes estaduais e municipais.

Diante de tal cenário, Estados e Municípios viram-se obrigados a intensificar esforços para manejar seus sistemas públicos de saúde, salvar vidas e postergar a derrocada inevitável da economia. Cada ente federado adotou providências diferenciadas para mitigar a disseminação virótica como o isolamento social, a antecipação de feriados, o policiamento para impedir as pessoas saírem imotivadamente às ruas, a redução das atividades econômicas e até o *lockdown*. Mas para tanto, foi necessária a intervenção do Supremo Tribunal Federal que, em sessão virtual, assentou em sede de controle abstrato de constitucionalidade a competência concorrente e comum dos Estados membros e municípios para a tomada de decisões administrativas e legais em atividades de vigilância sanitária. Contaram com o apoio do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil que ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672; do Partido Democrático Trabalhista —PDT— que propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341, com pedido acautelatório; e do Partido Rede de Sustentabilidade que intentou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343 para suspen-

---

<sup>3</sup> A falta de bom senso e lucidez levou a mídia mundial a criticar o Presidente brasileiro. Uma das mais contundentes foi a revista *The Lancet*, um periódico científico dos mais prestigiados. No editorial, publicado em 09 de maio de 2020 intitulado: “*Covid-19 no Brasil: e daí?*” COVID-19 in Brazil. So what? In: Editorial – Volume 395, Issue 10235, P1461, May 09, 2020. Disponível: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31095-3/full-text](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31095-3/full-text), lê-se: “o presidente brasileiro Jair Bolsonaro é a maior ameaça ao combate à covid-19 no Brasil”.

O título repercute a resposta de Jair Messias Bolsonaro ao ser indagado pela imprensa sobre o número recorde de mortes em 24 horas no país. Com ironia e insensibilidade afirmou: “E daí? Lamento. Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagre”. O editorial prossegue referindo-se às demissões dos Ministros da Saúde e da Justiça em plena crise, sustentando: “Bolsonaro não só continua a semear a confusão ao desencorajar as medidas sensatas de distanciamento social e lockdown tomadas por governadores e prefeitos, mas também perdeu dois importantes e influentes ministros nas últimas três semanas... Tal desordem no coração da administração é uma distração mortal no meio de uma emergência de saúde pública e também é um sinal de que a liderança do Brasil perdeu sua bússola moral, se alguma vez teve uma”. No parágrafo final o editorial conclui: “O Brasil como país deve se unir para dar uma resposta clara para o “E daí?” do seu presidente. Ele precisa mudar drasticamente o seu curso ou deve ser o próximo a sair”. Acesso: 20/05/2020.

der parcialmente a eficácia de dispositivos contidos nas Medidas Provisórias 926/2020<sup>4</sup> e 927/2020,<sup>5</sup> também com rogo de cautelar.

Os litígios judiciais principiam-se com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 672, tendo como Requerente a Ordem dos Advogados do Brasil. Foi distribuída ao Ministro Relator Alexandre de Moraes. O motivo do aforamento deveu-se aos atos comissivos e omissivos do Poder Executivo Federal, praticados no contexto da Covid-19, cuja petição sustentava que o governo não fazia “uso adequado das prerrogativas que detém para enfrentar a emergência de saúde pública, atuando constantemente de forma insuficiente e precária”. Praticava “ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica e aplicados pelos Chefes de Estado em todo mundo.” Com tais atitudes o Chefe do Executivo tornou-se “um agente agravador da crise”, razão pela qual “a atuação de Estados e Municípios torna-se crucial porque são as autoridades locais e regionais as que têm condições de fazer um diagnóstico em torno do avanço da doença e da capacidade de operação do sistema de saúde em cada localidade”.<sup>6</sup> Neste sentido, postulou-se o deferimento de medida acauteladora para determinar ao Presidente Jair Bolsonaro “que se abstenha de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios e determine a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais atingidos pela crise”.<sup>7</sup>

O relator do caso ao ponderar sobre a utilização preventiva da Jurisdição Constitucional perante o Supremo Tribunal Federal, salientou a necessidade de impedir condutas do poder público que coloquem em risco os preceitos fundamentais da República, destacadamente, a proteção à saúde,

---

<sup>4</sup> Brasil – Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. DOU 20/03/2020 | Edição: 55-G | Seção: 1 - Extra | Página: 1.

<sup>5</sup> Brasil - Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública. DOU 22/03/2020 | Edição: 55-L | Seção: 1 - Extra | Página: 1.

<sup>6</sup> Brasil – Decisão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF, pp.1-2. Disponível: Acesso: 10/05/2020. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>.

Na ADPF 672/DF, foram apontados como violados os seguintes preceitos fundamentais da Constituição: o direito à saúde (art. 6º, *caput*, e art. 196); o direito à vida (art. 5º, *caput*); o princípio federativo (art. 1º, *caput*) na medida em que o Chefe do Executivo Federal esvazia e desacredita as políticas públicas adotadas pelos estados e municípios com fundamento em suas respectivas competências constitucionais (art. 23, II, e art. 24, XII); e a independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º).

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 3.

consectário do direito à vida e à dignidade, e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências clausuladas como pétreas pela Lei Maior. Em relação à saúde e à assistência pública, a competência constitucional desdobra-se em comum - art. 23, II e IX; concorrente - art. 24, XII; e, suplementar – art. 30, II. Dessa forma, descabe

...ao Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas atribuições constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London...<sup>8</sup>

Neste quadro convulso, reconheceu o Ministro Relator a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, pelo que, *ad referendum* do Plenário, em 8 de abril de 2020, concedeu a medida cautelar requerida para determinar a observância dos postulados magnos nomeados, bem como assegurar o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital, e a suplementar dos governos municipais, para adotarem as medidas pertinentes ao combate da pandemia no exercício de suas capacidades legislativas e no limite dos respectivos territórios independentemente de ato federal em sentido contrário.<sup>9</sup> Fundamentou o *decisum* no

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>9</sup> A descentralização política ou repartição constitucional de competências do Estado Federativo Brasileiro, encontra-se disposta nos artigos 21 e seguintes da Constituição Brasileira. Sinteticamente, pode-se elencá-las da seguinte maneira: as competências da União —arts. 21, 22 e 153— são expressas e enumeradas taxativamente e as dos Estados —art. 25, § 1º— residuais ou remanescentes. Expressas, igualmente, são os poderes dos Municípios —arts. 30, I a IX. Assim, aos Estados membros competem as atribuições não conferidas às municipalidades ou ao ente federal. A regra, porém, se inverte em matéria tributária, sendo residual o poder de tributar da União —art. 154, I e II— e taxativo o dos Estados. Mas não é só, há também previsão constitucional para o exercício da competência autorizada —art. 22, parág. único—, que necessita de autorização legislativa da União veiculada por lei complementar federal; da *competência comum* —art. 23— quando é deferido à tríade federativa o exercício conjunto e cooperativo para dispor sobre atribuições de ordem legislativa; da *competência concorrente* —art. 24— entre União, Estados membros e Distrito Federal, excluídos os municípios, hipótese na qual a União legisla sobre normas gerais e os Estados e Distrito

inexorável agravamento da pestilência a demandar das autoridades, em todos os níveis de governo, atos de resguardo e proteção da incolumidade física da população, como também a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para apoiar as atividades do Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>10</sup>

O segundo embate judicial em sede de aferição vertical abstrata de lei foi a interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6341/DF – na qual se impugnou o artigo 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.<sup>11</sup> Naqueles autos, arguiu-se a incompatibilidade formal e material da Medida Provisória nº 926 em face da *Lex Magna*, pugnando ser esta espécie normativa inadequada para legislar sobre matéria reservada à lei complementar. Sus-

---

Federal sobre normas específicas às suas realidades, e somente na ausência de lei federal poderá ser editada norma estadual plena; e, finalmente, da *competência suplementar* - art. 24, § 2º, destinada a conferir aos Estados a possibilidade de, ao lado da União, legislar sobre normas gerais atinentes às questões arroladas no artigo que a institui.

<sup>10</sup> Segundo o Ministro Alexandre de Moraes, as autoridades devem atuar sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, “*evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia da Covid-19*”. Ele considerou incabível, no entanto, o pedido para que o Judiciário determinasse ao Presidente da República a realização de medidas administrativas específicas. “Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas”, concluiu. *Op. cit.*, p. 8.

<sup>11</sup> Eis o teor dos dispositivos impugnados: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: I – isolamento; II – quarentena... VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; ...§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. § 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do *caput*, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador. § 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população”.



tentou-se, igualmente, o esvaziamento das responsabilidades constitucionais atribuídas aos entes federados para cuidarem da saúde pública e executarem programas de vigilância sanitária, epidemiológica e administrativa *ex vi* dos artigos 23, II, 198, I e 200 II da CF, pelo que restariam afrontadas as autonomias políticas descentralizadas, sobrepujadas pela exclusividade da União na adoção de providências referentes à Covid -19.

Acolhido o pedido cautelar pelo Ministro Relator Marco Aurélio, o Plenário da Suprema Corte, em 15 de abril de 2020, por videoconferência, referendou-o, tendo firmado relevantes premissas acerca do pacto federativo brasileiro, premissas que inferiram a responsabilidade das entidades públicas para enfrentar a crise sanitária e os limites normativos para a sua consecução.

A primeira proposição judicial pontuou que em face da emergência deflagrada pela irrupção do coronavírus, não se autorizava, nem tampouco admitia, a outorga de discricionariedade ao Poder Executivo Federal sem os freios e contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. A descentralização competencial nesta seara norteia-se segundo os paradigmas específicos para gerenciá-la, sendo a inação ou a omissão de medidas essenciais o pior erro na formulação dos programas estatais. Inaceitável, pois, que sob o manto da competência exclusiva ou privativa da União, se impeça Estados e municípios de implementarem atos essenciais. Afinal, ressalva o voto: “o Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios”.<sup>12</sup>

Nesta quadra legal, a União exerce a prerrogativa de afastamento das demais unidades federadas

...sempre que, de forma nítida, veicule, quer por lei geral – art. 24, §1º - quer por lei complementar – art. 23, parágrafo único - da Constituição Federal, norma que organiza a cooperação federativa. Dito de outro modo, na organização das competências federativas, a União exerce a preempção em relação às atribuições dos demais entes e, no silêncio da legislação federal, têm Estados e Municípios a presunção contra essa preempção, denominada *presumption against preemption* do direito americano.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Brasil – STF – Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341- Distrito Federal. Voto-Vogal, p. 2. Disponível: Acesso: 10/05/2020. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticia/NoticiaStf/anexo/ADI6341.pdf>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 2.

Firmou, conseqüentemente, o Excelso Pretório ser a jurisdição na área sanitária, concorrente<sup>14</sup> e comum<sup>15</sup> entre as parcelas territoriais, desde que elas detenham competência material para tanto. O federalismo cooperativo, pela primeira vez instituído na positividade pátria pela Norma Fundamental de 1988, desqualifica a hierarquização da União sobre Estados e municipalidades, conforme mandamento magno insculpido no art. 198, *caput*, que faz referência, unicamente, a um comando unificador federal de cunho norteador.

Cediço não ter a Lei 13.979, de 2020, que dispõe sobre o enfrentamento do coronavírus, reduzido os poderes estaduais e municipais nos serviços de saúde pública pela óbvia razão de a diretriz constitucional tê-los municipalizado, e não, nacionalizado. Ademais, não se pode evitar que estados e municípios concretizem garantias fundamentalizadas, pelo que a preferência da União não obstaculiza suas atuações. Na expressão do Justice Louis Brandeis da Suprema Corte Norte-Americana, citado pela Suprema Corte Brasileira: “*o federalismo é um laboratório social da democracia*”.

---

<sup>14</sup> O artigo 24 da Carta Política Brasileira, como mencionado na nota de pé de página 10, define as competências concorrentes que autorizam à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre determinadas matérias. Convém notar que o referido artigo exclui os Municípios. O poder da União é limitado ao estabelecimento de normas gerais, restando aos Estados e DF legislar suplementarmente, sendo-lhes deferido capacidade legislativa plena na ausência da norma federal. Na prática, porém, inexistia igualdade no âmbito das competências concorrentes, pois as normas gerais estabelecidas pela União eram tão abrangentes que restringiam, quase completamente, a autonomia legislativa estadual e distrital. Bastos, Celso Ribeiro, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Celso Bastos Editora, 2002, p. 807. O Supremo Tribunal Federal, contudo, inverteu esta lógica desestruturante e deu plena efetividade à cooperação federativa durante a pandemia.

<sup>15</sup> Dispõe a Constituição Brasileira: “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ...II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; ...Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (EMC-053 de 19/12/2006)”.

Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro foi estabelecida a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que demonstra a vontade do constituinte originário de criar um instrumento destinado vivificar o federalismo cooperativo, desejo caracterizado pelo parágrafo único do art. 23 da CF. Assim, a exigência de leis complementares não impede que cada ente federativo exerça, autonomamente, sua competência, em regime de não-cooperação com os demais. Quando existirem tais leis elas passarão a ser as fontes do instrumento jurídico para a efetivação do federalismo cooperativo. Mukai, Toshio, *Competências dos entes federados na constituição de 1988. Conferência pronunciada no I Seminário Nacional de Legislação e Reposição Florestal em Curitiba*, 1991, pp. 86-96. Disponível: Acesso: 13/05/2020 <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/44314/47781>.

Nesta linha, deparando-se o STF com conflito federativo de tamanho relevo, entendeu por bem mudar o *locus* da atuação concentrada e abster-se da apreciação formal de inconstitucionalidade para valorar, unicamente, a vulneração material. E assim o fez. Julgou, apenas, a transgressão ao conteúdo da Carta Política, oportunidade na qual destacou a Mensagem nº 360, de 1989, que encaminhou o Projeto Legislativo da Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990 – conhecida como a Lei Geral do SUS - que rege o Sistema Unificado de Saúde no Brasil.

Na mensagem vê-se expressa previsão ao nível federal para formular políticas nacionais de saúde aptas a reduzir os desequilíbrios entre segmentos populacionais e as regiões do país, seja no que concerne ao perfil socioepidemiológico, seja no acesso universal e igualitário aos serviços. Incumbe-lhe, ainda, elaborar normas técnicas e estabelecer critérios para efetuar recursos orçamentários aos Estados e Municípios.

Ao plano estadual toca organizá-las no âmbito de sua respectiva jurisdição administrativa, em consonância com as diretrizes federais. Acorde esta concepção, o Estado-membro implementará a municipalização dos serviços de saúde, além de responsabilizar-se pela gestão dos sistemas de referência regional e de alta complexidade.

Por último, aos municípios, instâncias integradoras de todo o sistema sanitário, cabe a função organizacional, de gestão, execução e fiscalização das ações que serão colocadas à sua disposição.<sup>16</sup>

A distribuição de atributos para a vigilância epidemiológica é, pois, tripartite, podendo o Governo Federal empreender em circunstâncias especiais que escapem ao controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde ou que representem risco de disseminação nacional. Aos Estados compete coordenar em caráter complementar a execução destas ações e serviços de vigilância; e, às municipalidades, o implemento dos serviços propriamente ditos. São os parâmetros legais que decorrem da normatividade vigente que ao abarcar as potencialidades federativas não descuuraram do nacional, intermediário ou local.

A prolação judicial, contudo, não se restringiu, apenas, às normas constitucionais. Foi mais além, invocou a inconvencionalidade da inobservância do art. 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no qual sobreleva-se a obrigação dos Estados Partes em adotarem as medidas necessárias para prevenir e tratar doenças epidêmicas, consoante interpretado pelo Comitê de Direitos Econômicos e Sociais, no comentário geral nº 14. Sublinha o referido comentário a relevância da adesão às dire-

<sup>16</sup> Mensagem nº 360, de 1989, do Poder Executivo, DCN de 2 de agosto de 1989. Disponível: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD270UT1989.pdf>. Acesso: 23/05/2020.

trizes da Organização Mundial de Saúde, não somente por serem cogentes à luz do art. 22 da Constituição da Organização Mundial de Saúde, devidamente internalizado na ordem jurídica doméstica pelo Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948, mas, sobretudo, pela expertise e pelo conhecimento científico que o órgão possui.<sup>17</sup>

O Supremo Tribunal Federal assentou, então, que no marco “do federalismo cooperativo... a delegação de competência a um dos poderes do estado não pode implicar, sob o ângulo material, na hierarquização dos poderes ou das esferas de Governo”.<sup>18</sup> Uma vez deferida a cautelar, foi dada interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, para preservar “a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição”, podendo o Presidente da República “dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais”.<sup>19</sup> Por outras palavras, autorizou a União legislar sobre polícia sanitária, contudo, tal exercício resguardará a autonomia dos Estados e Municípios. A possibilidade do Chefe de o Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, vilipendia o princípio da separação dos poderes na correta interpretação da Corte.

Ocorre, contudo, ter o Presidente Jair Bolsonaro se valido da parte dispositiva final do *decisum* e, uma vez mais, em explícito desacato à Federação Brasileira, editado o Decreto nº 10.344, de 8 de maio de 2020, publicado em edição extra do Diário Oficial da União, para incluir salões de beleza, barbearias e academias de esportes e ginástica na lista de “serviços essenciais”. Surpreendeu seu Ministro da Saúde da época, Nelson Teich, que não fora consultado, e invadiu, novamente, competência estadual e municipal já explicitada judicialmente. A justificativa fornecida por ele é que “academia é vida. As pessoas vão aumentando o colesterol, tem problema de estresse. Com a academia terão “uma vida mais saudável”. Complementou afirmando que ir ao cabeleireiro para “fazer o cabelo e as unhas é uma questão de higiene”.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Citando Stephen Holmes na obra *In Case of Emergency: Misunderstanding Tradeoffs in the War on Terror*, “todo profissional de saúde responsável por uma emergência sabe que é a adesão estrita aos protocolos médicos – e não a discricionariedade para deles se desviar – que promove uma melhor coordenação entre os profissionais médicos. Além disso, os protocolos são feitos por pessoas que já tiveram experiência em outras situações, o que tende a ser mais eficiente do que a discricionariedade completa”, *California Law Review*, v. 97, n. 2, abril/2009, p.354. *Apud*: Brasil – STF – Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341- Distrito Federal. Voto-Vogal, *op. cit.*, p. 7.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Disponível: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,saude-e-vida-diz-bolsonaro-para-justificar-academia-em-servicos-essenciais,70003299552>. Acesso: 23/05/2020.

Criticado pelos governadores, o decreto foi descumprido pelos Estados que se mantiveram fiéis às suas próprias normas que qualificavam como essenciais o setor de saúde, abastecimento, comunicação, serviços gerais, alimentação, logística, segurança, indústria, construção civil, imprensa e só.<sup>21</sup>

Este foi o terceiro decreto executivo elastecendo as chamadas atividades essenciais. Do texto original, que incluiu inicialmente os serviços de supermercados, farmácias, produção e transmissão de energia e combustível, no final do mês de março outra normativa incluiria as igrejas e as casas lotéricas e, em meados de maio, nova regulamentação abrangeria a produção industrial e a construção civil.

De resto, a última ação apreciada pelo STF até o momento, seria no dia 6 de maio de 2020, quando a Corte concluiria o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343, ajuizada pelo partido político Rede

---

<sup>21</sup> Nas mídias sociais muitos Governadores se pronunciaram com indignação, desdém e ironia, desafiando explicitamente o Decreto Presidencial. Abaixo alguns pronunciamentos que descortinam as tensões entre eles e o Chefe do Poder Executivo da União. Leia-se: “Diante do decreto do Governo Federal, que considera salões de beleza, academias de ginástica e barbearias como serviços essenciais, reafirmo que aqui no Pará essas atividades permanecerão fechadas. A decisão é tomada com base no entendimento do STF”. Governador Helder Barbalho do Estado do Pará; “As nossas medidas restritivas serão mantidas respeitando os critérios científicos reconhecidos mundialmente. A Bahia vai ignorar as novas diretrizes do Governo Federal. Manteremos nosso padrão de trabalho e responsabilidade. O objetivo é salvar vidas. Não iremos nos afastar disso”, Governador Rui Costa do Estado da Bahia; “Informo que, apesar do presidente baixar decreto considerando salões de beleza, barbearias e academias de ginástica como serviços essenciais, esse ato em *nada altera* o atual decreto estadual em vigor no Ceará, e devem permanecer fechados. Entendimento do Supremo Tribunal Federal”, Governador Camilo Santana do Estado do Ceará; “Nosso objetivo é salvar vidas, não podemos aceitar nenhuma atitude que as coloque em risco. Portanto, aqui, só seguirão funcionando os serviços realmente essenciais, garantindo acesso a alimentos e medicamentos, por exemplo. As próximas semanas exigirão restrições ainda mais duras, não é razoável admitir o contrário. Academias, salões, barbearias continuarão fechados, até que superemos esta fase e seja possível iniciar a retomada gradual. O compromisso do nosso governo é proteger vidas”, Governador Paulo Câmara do Estado de Pernambuco; “Sobre o decreto do Presidente Bolsonaro, considerando academias, salões de beleza e barbearias como serviços essenciais, destaco que, aqui no Piauí, seguiremos com nossos decretos estaduais. Estes serviços permanecem fechados. Vamos continuar seguindo as medidas adotadas até o momento, baseadas na ciência, mantendo o isolamento social, que é a melhor alternativa para o que estamos vivendo agora”, Governador Wellington Dias do Estado do Piauí; “Compartilho as atividades que podem funcionar na prorrogação da quarentena iniciada hoje: *indústrias construção civil comunicação social* – Autorizado os meios de comunicação social realizados por empresas jornalísticas, de radiodifusão sonora, e de sons e imagens”, Governador João Dória do Estado de São Paulo; “O próximo decreto de Bolsonaro vai determinar que passeio de jet ski é atividade essencial?” Governador Flávio Dino do Estado do Maranhão. Disponível: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/05/12/governadores-criticam-decreto-e-mantem-academias-e-saloes-de-beleza-fechados>. Acesso: 23/05/2020.

Sustentabilidade, suspendendo parcialmente a eficácia de alguns artigos das Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020.<sup>22</sup>

Por maioria de votos, os Ministros deferiram mais uma medida cautelar, repisando entendimento anteriormente esposado, de que estados e municípios, no âmbito de suas competências e dentro de seu território, podem adotar restrições à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia do novo coronavírus, embasados em recomendação técnica fundamentada de órgãos da vigilância sanitária e preservando o transporte de produtos e serviços essenciais, sem a autorização do Ministério da Saúde. Em voto-vista apresentado na retomada do julgamento, o Ministro Presidente Dias Toffoli, argumentou em prol da observância das competências concorrentes e suplementares estaduais e municipais. Destacou a necessidade de as providências estatais, em todas as esferas, deverem ocorrer por meio de ações coordenadas e planejadas pelos entes e órgãos federados, ações essas que devem fundar-se, necessariamente, em informações e dados científicos, “*e não em singelas opiniões pessoais de quem não detém competência ou formação técnica para tanto*”.<sup>23</sup>

Dos precedentes jurisprudenciais citados faltou, somente, a menção ao direito à Ciência, que deflui da principiologia dos artigos 218 e 219 alçados à *cânon* constitucional pela Carta Cidadã de 1988. Direito ao saber qualificado, fruto da cognição e da pesquisa, legado de solidariedade humana, que investe no estudo dos surtos epidêmicos.

Tristemente, a nova peste do milênio que dizima diuturnamente a vida de brasileiros e brasileiras, expõe o paroxismo dos desvalidos cujos corpos insepultos e amontoados aguardam Coveiros e caixões para enterrá-los em valas coletivas. Os hospitais públicos sem recursos, testagens e aparelhos

---

<sup>22</sup> As Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020, alteraram o artigo 3º, inciso VI, da Lei 13.979/2020, dando origem à interposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343, com pedido de medida liminar, contra os dispositivos modificadores. As MPs tratam do transporte intermunicipal durante a pandemia. Na avaliação da agremiação partidária Rede Sustentabilidade, restaram vulneradas as competências material e legislativa dos estadual e distrital para cuidar da saúde e do transporte intermunicipal, previstas na Constituição Federal, artigos 23 e 24. A MP 926 condicionou a restrição de locomoção intermunicipal à recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e, por extensão, ao Ministério da Saúde.

Por sua vez, a MP 927 impôs para tal restrição, ato conjunto dos ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura. Segundo o Partido, esse “*verdadeiro emaranhado de exigências*” compromete a essência do pacto federativo brasileiro. “*Força-se, em momento de crise, um calhamaço de medidas extremamente burocráticas de modo a impossibilitar uma ação rápida e efetiva conforme verificado no território de cada ente federativo*”.

<sup>23</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343/DF. Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442816>. Acesso: 24/05/2020.

respiratórios suficientes para os enfermos, escolhem os miseráveis que feneceirão asfixiados. Manaus, São Paulo, Roraima, Recife e outros locais deste país continental, narram em cotidianos horrores o desespero humano, retratando mortos que oprimem como um pesadelo o cérebro dos vivos. Da gripe espanhola à Covid-19, remanescem nas superestruturas ideológicas brasileiras a primazia do econômico na dialética social, fantasma de um passado que assombra o presente nos discursos, gestos e pensamentos do Presidente da República. O custo são milhares de óbitos e um General como Ministro da Saúde sem formação médica. Um fim com terror, diante de um terror sem fim!