

# O estado de emergência na saúde no Brasil e o pacto republicano

## Gustavo Swain Kfourri

Advogado. Mestre em Direito Constitucional pela UniBrasil. Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Pós-Doutorado pela UNICURITIBA. Professor Visitante da Universidade Nacional Autônoma do México – UNAM. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDCONST.

## Fernando Gustavo Knoerr

Advogado. Pós-Doutor em Direitos Humanos pelo *Ius Gentium Conimbrigae* da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UNICURITIBA. Membro do Conselho Recursal da Diretoria de Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

**Resumo:** Neste momento de emergência, alguns aspectos derivados das posições institucionais dos Poderes de Estado no âmbito da Federação brasileira apontam o risco de inadequação das atividades que possam refugir às balizas constitucionais e legais; invocando o papel da União Federal – pessoa jurídico-política –, como coordenadora, competente para decidir, em última análise, sobre as medidas restritivas e liberatórias a bem da defesa e da proteção da saúde dos brasileiros e estrangeiros residentes no país; com evidências positivas de que o processo decisório estatal está atingindo o elevado fim constitucional a que se dirige a partir de ações institucionais cooperativas dos três Poderes de Estado da União.

**Palavras-chave:** Estado de Emergência. Saúde Pública. Federação. Pacto Republicano. União Federal. Poderes de Estado. Medidas Restritivas. Medidas Liberatórias. Estado de Exceção. Constituição Federal. Intervenção Federal.

A repercussão, nos meios jurídico e político, da decisão proferida pela 26ª Vara Federal do Rio de Janeiro na *Ação Popular nº 5.019.082-59.2020.4.02.5101*, evidencia que a atividade institucional dos Poderes de Estado possa estar dirigida a alcançar soluções concretas, em caráter objetivo (não necessariamente legítimo), para a promoção do “bem de todos” – art. 2º, IV, CF, sob o escopo de proteger vidas e defender a saúde no Brasil.

Não obstante e notadamente em um ambiente excepcional, há que preservar-se a “Lei e a Ordem”. De um Estado Constitucional Democrático de Direito, o que denota que o arcabouço institucional deve agir nos limites das prerrogativas definidas pela Carta Constitucional, conforme os mecanismos que lhe são atribuídos. A despeito do estado de calamidade pública e descontrole – que se evidencia pela perda de domínio sobre as coisas do mundo que o homem julgaria deter –, cabe-nos, aos operadores do direito e aos administradores, a difícil tarefa de conter os espíritos e as angústias diante do caos.

Fato é que tal decisão determinou ao senhor Presidente da República e ao Congresso Nacional “que deliberassem de forma definitiva, no prazo

de 96 (noventa e seis) horas, acerca da alocação dos recursos destinados ao *Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC*<sup>1</sup> para medidas de combate ao CORONAVÍRUS”, mesmo reconhecendo expressamente que “as demandas relativas à saúde estão nitidamente atreladas às políticas públicas e às possibilidades orçamentárias existentes, sendo necessária a devida iniciativa dos Poderes Legislativo e Executivo”. Ainda, afirma que “poder-se-ia concluir que ao proferir decisão sobre o tema, o Juízo de primeiro grau estaria usurpando competências”.

Ora, se tal restou consignado antes da justificativa da decisão,<sup>2</sup> o que moveu o Poder Judiciário a proferi-la: histeria ou ideologia?

Uma análise que parta da perspectiva do interesse público e da legitimidade, ou não, da decisão proferida contra o Poder Executivo, põe em evidência o iminente risco de grave lesão à ordem, à segurança e à economia públicas – e de forma consequente à coletividade –, permitindo concluir que a decisão se revelou lesiva e ilegítima frente à ordem constitucional, na medida em que interfere na atribuição privativa do Chefe de Estado e do Governo brasileiros, e do Congresso Nacional, usurpando assim competências.

Na mesma medida, justificar o estado excepcional para violar a Ordem Constitucional e decidir, sem base em qualquer parâmetro normativo, localiza o ato judicial – de caráter arbitrário, na seara eminentemente política, que – pela via indireta, não somente avoca para si a definição acerca da conveniência e oportunidade de aplicação de receita orçamentária, mas, ao violar o *Princípio Constitucional da Separação de Poderes*,

<sup>1</sup> Definido pelo artigo 16-C, da Lei Federal nº 9.504/97.

<sup>2</sup> Seguiu-se sob o argumento de que “o Brasil encontra-se inserido em um cenário de calamidade”, definido como “situação atípica que requereria, por conseguinte, medidas urgentes”. Entenda-se a situação atípica como estado excepcional.

pois solenemente lateraliza a previsão da Lei das Eleições, determinando a desconstituição do FEFC e a aplicação do montante de cerca de 2 bilhões de reais para finalidade diversa das campanhas eleitorais.

Desta feita, ao decidir, exortando a magistratura ao equilíbrio, serenidade e prudência – requisitos definidos pelo Código de Ética da Magistratura Nacional (Resolução CNJ nº 60, de 19 de setembro de 2008), o despacho do e. Desembargador Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região suspendeu os efeitos da decisão na *Suspensão da Liminar nº 5002991-65.2020.4.02.0000/RJ*, para evitar a lesão à ordem pública.

O ato concluiu sobre o risco que a decisão combatida impunha, pois “teria o condão de acarretar grave lesão à ordem pública diante do risco de agravamento da crise político-social que a Nação atravessaria”.

Por conseguinte, aqui faz-se um questionamento sobre a alegada crise “político-social”: a quem caberia a definição sobre medidas restritivas e/ou liberatórias para o enfrentamento deste estado excepcional,<sup>3</sup> à União, aos Estados, Municípios; ou às agências reguladoras independentes?

Há que se lembrar que desde o preâmbulo, a Constituição impõe ao Estado a finalidade de assegurar o *bem-estar da sociedade*.

Daí que a partir do modelo federativo adotado, a União Federal exerce o papel de pessoa jurídico-política coordenadora do processo de proteção social na seara do estado de emergência, sob a perspectiva e sob as balizas das regras e dos princípios emanados da Constituição Federal, no âmbito do Estado Constitucional Democrático de Direito Brasileiro instituído pela Ordem de 1988.

Isto se denota a partir da leitura conjugada dos artigos 21 a 24, 142 e 144 da Constituição, que outorgam à União Federal a competência para assegurar a defesa nacional – no âmbito do estado de sítio, defesa ou da intervenção federal, bem assim para, privativamente, realizar requisições civis, militares; realizar a defesa territorial, a defesa civil e a mobilização nacional; definindo as diretrizes, tanto da política nacional de transportes,

de trânsito, dos regimes dos portos e aéreo; e as normas gerais de efetivos, convocação das forças armadas e as suas forças auxiliares e de reserva.

Portanto, em um cenário em que não seja possível a construção de soluções conjuntas entre os entes federativos de uma forma coordenada, para a efetivação de ações convergentes no âmbito de uma cooperação federativa, sendo inevitáveis os conflitos, a União deterá a prerrogativa de editar normas gerais no âmbito da proteção e defesa da saúde, que suspenderão a eficácia de normas estaduais e do Distrito Federal no que lhes for contrário, e até mesmo poderá realizar as intervenções previstas nos artigos 34 a 36 (*vide* o seu §3º), da Constituição Federal, para: *a)* manter a integridade nacional; *b)* pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; *c)* garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; *d)* promover a execução de lei federal; e/ou, *e)* assegurar a observância de princípios constitucionais.

Mas o cenário demonstra-se positivo no que se refere à tomada de decisões republicanas pelos três poderes da União Federal, no âmbito do Pacto Federativo, senão note-se os seguintes atos: *i)* da aprovação da Lei nº 13.979/2020 e da edição do Decreto Legislativo nº 06, pelo Congresso Nacional; *ii)* da edição dos Decretos nºs 10.282, 10.288 e da Medida Provisória nº 926/2020 pela Presidência da República; além, *iii)* das decisões nas ADIs nºs 6.341, 6.343 e 6.357/DF, pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesta senda, note-se que todas as decisões foram tomadas com alto grau de discricionariedade, mediante a realização de verdadeiros juízos de conveniência política para a sua edição e que, em um contexto republicano, mantiveram-se adstritas ao plexo de competências de cada Poder, transmutando-se em um bom exemplo de ação institucional cooperativa para o atingimento do elevado fim constitucional a que se dirigem.

**Abstract:** In this moment of emergency, some isolated aspects of the institutional positions of the State Powers within the scope of the Brazilian Federation point to the risk of inadequacy of activities that can take refuge in constitutional and legal guidelines; invoke the role of the Federal Union – legal-political person, as coordinator, competent to decide, in the last analysis, on restrictive and liberating measures for the defense and health protection of Brazilians and foreigners residing in the country; with positive changes in the state decision-making process it is reaching the maximum constitutional limit and, if applicable, from cooperative institutional actions of the three branches of the State of the Union.

<sup>3</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2004; AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o Poder Soberano e a Vida Nua*. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004; e Voto-Vista no Ag. Reg. Rcl. nº 3.034-2/PB, Min. Eros Grau.

**Keywords:** State of Emergency. Public Health. Federation. Republican Pact. Federal Union. State Powers. Restrictive Measures. Liberation Measures. State of Exception. Federal Constitution. Federal Intervention.

---

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

KFOURI, Gustavo Swain; KNOERR, Fernando Gustavo. O estado de emergência na saúde no Brasil e o pacto republicano. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 20, n. 231, p. 46-48, maio 2020.

---