



UM ESTUDO SOBRE OS REFLEXOS DA PANDEMIA NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

Victoria Bittencourt Paiva Fernandes¹

Luciana Silva Garcia²

RESUMO

A presente pesquisa procura entender como a Pandemia do Coronavírus afetou o Pacto Federativo no Brasil. Para tanto, foram levantados todos os decretos editados pelos Estados e Distrito Federal no período de fevereiro a junho de 2020, que estivessem relacionados ao enfrentamento da Pandemia. Para atingir tal levantamento, a metodologia aplicada foi o estudo de caso e foram utilizadas as páginas oficiais e redes sociais dos Governos Estaduais e do Distrito Federal para mapear os normativos. Nesse âmbito, foram analisados 726 (setecentos e vinte e seis) decretos. Após o seu levantamento, esses atos normativos foram categorizados a partir das matérias que tratam e comparados com as disposições referentes a repartição de competências prevista na Constituição. Encontram-se indícios de que não houve coordenação entre os entes federados e nem a elaboração de um plano nacional de enfrentamento à doença por parte da União. Infere-se, então, que houve abalo no Pacto Federativo e estimam-se possíveis efeitos quanto à segurança jurídica.

Palavras-chave: Pacto Federativo Brasileiro; Pandemia; Coronavírus; Estudo de Caso; Atos normativos estaduais.

A STUDY ON THE EFFECTS OF THE PANDEMIC IN THE BRAZILIAN FEDERATIVE PACT

ABSTRACT

The research seeks to understand how the Federative Pact in Brazil was affected by the Coronavirus Pandemic. Therefore, it was systematized all government decrees edited by States and Federal District, in the period from February to June 2020, related to the

¹ Discente da graduação em Direito no IDP.

² Doutora em Direito. Professora do programa de pós graduação acadêmico em Direito do IDP.



Pandemic. To achieve the proposed goal, Case Study methodology was used and all data needed were acquired from State Governments and the Federal District e official social channels. In this context, 726 (seven hundred and twenty-six) government decrees were analyzed. Then, these normative acts were categorized based on the matters they deal with and compared with the provisions regarding the division of responsibilities established by the Federal Constitution. There are indications that there was no coordination between the federated entities nor the elaboration of a national plan to fight the disease by the Union. It is inferred, then, that there was a confrontation in the Federative Pact and possible effects are estimated regarding the legal certainty.

Key words: Brazil's Federative Pact; Coronavirus Pandemic; Case Study; Government Decrees.

INTRODUÇÃO

As primeiras notícias sobre o vírus da COVID-19 com altos índices de contágio e letalidade aparecem em fins de 2019 e início de 2020, com epicentro no interior da China, e rapidamente a doença se torna uma preocupação mundial. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretou estado de pandemia³. No dia 26 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde confirmou o primeiro caso da doença no Brasil, em 17 de julho já eram 2.046.328 casos confirmados e 77.851 óbitos em decorrência do vírus⁴.

O Estado Brasileiro, logo no artigo 1º da Constituição Federal, adota a forma de organização de estado federalista. Um Estado Federal se caracteriza, de acordo com Ingo Wolfgang Sarlet et al., pela distribuição do exercício de poder entre as unidades territoriais⁵. O modelo visa assegurar o pluralismo mediante a necessária e vinculativa repartição de competências definida na Constituição. Nesse sentido, a Constituição em

³WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus Disease 2019 Situation Report – 51**. Genebra: Suíça, 11 mar. 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10. Acesso em: 31 mar. 2020.

⁴BRASIL. **Ministério da Saúde**. Últimas notícias Coronavírus. Brasília, 2020. Disponível: <https://saude.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Coronavírus Brasil. Brasília, 12 out. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 out. 2020.

⁵SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidero, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 933.



seu artigo 23, inciso II, aponta como competência comum de todas as esferas de governo o zelo pela saúde pública. Considerando a gravidade da doença e seu potencial disseminação acentuado, se mostra imperativa uma atuação conjunta entre os entes federativos, para que a saúde pública nacional possa ser efetivamente garantida.

Assim, seria necessário, nesse momento crítico, um plano uniforme que envolvesse as esferas federativas, para que cada qual possa atuar conforme suas competências constitucionais. Até porque, conforme aponta Moraes “a manutenção do equilíbrio democrático depende da fiel observância da distribuição de competências, caracterizada pelo pacto federativo”⁶. A partir desse cenário, acredita-se ser necessário o estudo sobre quais efeitos da pandemia do COVID-19 nas relações entre os entes federativos. Nessa toada, a presente pesquisa buscará entender: o pacto federativo foi afetado considerando a pandemia no Brasil? Há coordenação entre os diferentes entes? Há usurpação de competência?

Nesse sentido, foram levantados os decretos dos Estados e Distrito Federal que dispunham sobre as medidas de enfrentamento à doença adotadas. Posteriormente, essas disposições foram comparadas com as diretrizes constitucionais de repartição de competências. Para realizar tais objetivos, a técnica utilizada foi o estudo de caso.

O artigo será dividido da seguinte maneira: inicialmente será examinada a decorrência de pandemias no campo do direito, através do chamado direito de emergência; posteriormente, as principais disposições da repartição de competências do pacto federativo brasileiro para o presente estudo serão analisados; em seguida, a metodologia do Estudo de Caso será apresentada e aplicada, neste capítulo os dados obtidos serão expostos; e por fim, os resultados, no qual serão analisados os decretos levantados.

1. O DIREITO DE EMERGÊNCIA

⁶MORAES, Alexandre De. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 251, p. 11-27, mai. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7526>>. Acesso em: 23 mar. 2020.



O direito de exceção é justificado pela necessidade de “conservação da civilização, mesmo nos casos em que cada um está inclinada a ser regido apenas por seus próprios instintos”⁷. No entanto, o surgimento das primeiras doenças globalizadas com uma velocidade de contágio sem precedentes, é inversamente proporcional à lentidão paquidérmica do Direito⁸. Considerando que a última pandemia ocorreu no início do século XX, não seria razoável supor que o legislador originário poderia prever a ocorrência de situação semelhante a trazida pelo Coronavírus. Portanto, não existem regulamentações específicas sobre situações especiais vinculadas à saúde pública no Brasil.

Diante da realidade das doenças globalizadas, defende-se que para que o combate seja eficaz ele deve se ater a dois principais eixos, a livre circulação de pessoas e de mercadorias⁹, posições estas que exigem do direito alguma espécie de restrição às liberdades fundamentais da Carta Magna. Em decorrência disso, os estudos sobre o direito da emergência apontam a dificuldade de compatibilidade da democracia com o estado de exceção gerado pelas pandemias¹⁰. Assim, defende-se a importância de uma atuação ponderada e uniforme dos entes federados. Nesse sentido:

A jurisdição constitucional em tempos de emergência constitucional deve realizar um escrutínio forte em relação aos atos dos poderes públicos, evitando a normalização de perdas efetivas na proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, sociais, econômico e culturais conquistado à duras penas ao longo do tempo. Se, pois, vidas são perdidas em prol dessas conquistas civilizatórias, então é exatamente em tais momentos, que nos colocam à prova como levamos a sério a Constituição, que devemos homenagear todos aqueles que lutaram anos a fio contra uma ditadura, que foram violentados, sacrificados em prol de um futuro melhor¹¹.

⁷PITCHO, Benjamin. “L’état d’exception se justifie-t-il en droit?” Actes du premier colloque Éthique & Pandémie grippale – Enjeux éthiques, défis démocratiques. Revue Pandémiques. Hors-Série. Paris: **Espace étique/AP-HP**, janeiro de 2006, p. 37-40.

⁸ VENTURA, Deisy. Pandemias e Estado de Exceção. In: Marcelo Catoni e Felipe Machado. **Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror**. Belo Horizonte: IHJ, 2009, p. 159-181.

⁹ VENTURA, Deisy. Pandemias e Estado de Exceção. In: Marcelo Catoni e Felipe Machado. **Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror**. Belo Horizonte: IHJ, 2009, p. 159-181.

¹⁰ VENTURA, Deisy. Pandemias e Estado de Exceção. In: Marcelo Catoni e Felipe Machado. **Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror**. Belo Horizonte: IHJ, 2009, p. 159-181.

¹¹ SILVA, Diogo Bacha e Silva; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco Moraes. Direito à saúde, jurisdição e estado de emergência constitucional: uma perspectiva crítica da pandemia. **Revista Direito e Práxis**: jun, 2020, p. 30. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50341>. Acesso em: 12 out. 2020.



2. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO

O modelo de Estado Federal remonta a independência recém conquistada das Treze Colônias americanas que, temendo um ataque britânico, cedem sua soberania plena para formar um novo ente, União, com poderes para exercer tarefas necessárias ao bem comum de todos os Estados, inclusive a defesa, então, nacional. Em contrapartida, a autonomia estadual é conservada e os estados compõem a formação de vontade da União por meio da representação no Senado.

Doutrinadores do direito brasileiro afirmam que a característica central do Estado Federal é o emprego do princípio da autonomia e a legitimidade de participação política das diferentes esferas de poder¹². Nesse sentido, a autonomia é conceituada por Helly Lopes Meirelles¹³ como:

Autonomia é a prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição do seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I).

A Constituição Federal é o fundamento jurídico e instrumento regulador do federalismo mediante a repartição de competências, a atribuição a cada ordenamento de matérias que lhe sejam próprias. Nesse diapasão, o governo central busca realizar os anseios gerais da nação e o local atende às peculiares da região existentes¹⁴.

A razão pela qual a assunção da forma federalista no país se mostra indispensável é a sua dimensão continental com diversidades regionais relevantes, como a geografia, cultura, clima e economia. Assim, a ideia de um modelo de organização de estado descentralizado é coerente diante das necessidades nacionais. Inclusive, tais diferenças locais se mostraram mais evidentes no contexto da pandemia. É certo que

¹²MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 24^a ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 271.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 848.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. 1^a ed em ebook baseada na 1^a ed impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

¹³MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 90.

¹⁴MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 852.



todas as unidades da federação registraram casos da doença, no entanto, os níveis de contágio e número de leitos disponíveis são díspares, situação que pode exigir medidas heterogêneas a depender da localidade. Conforme a doutrina tradicional¹⁵, o respeito a repartição de competências constitucionais é dever dos entes federados em todos os momentos. Nesse contexto, a Carta Magna institui quatro espécies de competências, a privativa, exclusiva, comum e concorrente.

A competência exclusiva disciplinada no art. 21, trata sobre questões relacionadas ao valor de estado-nação e por isso, é dotada de indelegabilidade. Já a competência privativa da União, disposta no art. 22, define preceitos em que há supremacia legislativa federal, diante da relevância de suas matérias. No entanto, é passível de delegação¹⁶. Na competência comum, prevista no art. 23, ocorre uma descentralização dos encargos em matérias de grande interesse social, que não podem ser prejudicadas por espaços de competência. Ao passo que as competências concorrentes do art. 24 se dirigem a União que deve editar normas gerais e aos Estados-membros cumpre legislar de modo mais específico e centralizado nos interesses de cada região¹⁷.

Dentro desse contexto, expor-se-á as principais atribuições da Carta Magna encontradas nos atos normativos levantados. A Constituição Federal dispõe em seu artigo 21, inciso IX, a competência da União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento social. Não obstante, em seu arts. 23, inciso II, e 24, inciso XII, o cuidado com a saúde é competência atribuída a todos os entes federativos. Além disso, o art. 21, inciso XVIII, estabelece a competência exclusiva e indelegável da União para o planejamento e promoção da defesa permanente em caso de calamidades públicas. Também compete a União dispor sobre o transporte de maneira genérica,

¹⁵FEREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 181.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 862.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidero, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 963.

¹⁶MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 299-301.

¹⁷LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. **Revista Informação Legislativa**: vol. 26, n. 101, p. 87-104, jan./mar. 1989, p. 99-100.



conforme previsão no artigo 22, inciso IX, bem como do transporte lacustre, fluvial, marítimo, aéreo e aeroviário, segundo o inciso X.

O regime dos portos e a entrada de estrangeiros são atribuídos à União, respectivamente, nos incisos X e XV. Ainda há disposição nos incisos I e XIV do artigo 21 que atribui à União competência para tratar de matérias referentes ao direito penal e populações indígenas. Já no âmbito das competências concorrentes relevante para o presente trabalho têm-se a disposição acerca da pesca e do direito penitenciário, previstos, respectivamente, no art. 24, inciso VI e inciso I. Estas são as principais disposições constitucionais relacionadas a pandemia.

3. DADOS LEVANTADOS

Yin explica que questões do tipo como e porque são mais bem respondidas com o uso das estratégias pesquisa histórica, estudo de caso e levantamento¹⁸. No entanto, quando a pesquisa visa o estudo de fenômenos contemporâneos e não exige controle sobre efeitos comportamentais dos sujeitos e instituições envolvidas, o estudo de caso é a metodologia mais indicada.

Godoy ainda enfatiza que o estudo de caso é adequado quando o pesquisador está interessado em obter dados e informações relevantes para a avaliação de práticas governamentais¹⁹. Assim sendo, a técnica utilizada para análise dos impactos jurídicos do Coronavírus no pacto federativo brasileiro é o estudo de caso. Conforme explica Pires, na metodologia de estudo de caso a escolha adquire importância particular. São as características dos casos selecionados que darão as condições de existência da pesquisa. Logo, uma boa escolha de caso deve considerar as suas especificidades, mas também a sua capacidade de demonstrar fenômenos da realidade²⁰.

¹⁸YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, p. 24-27.

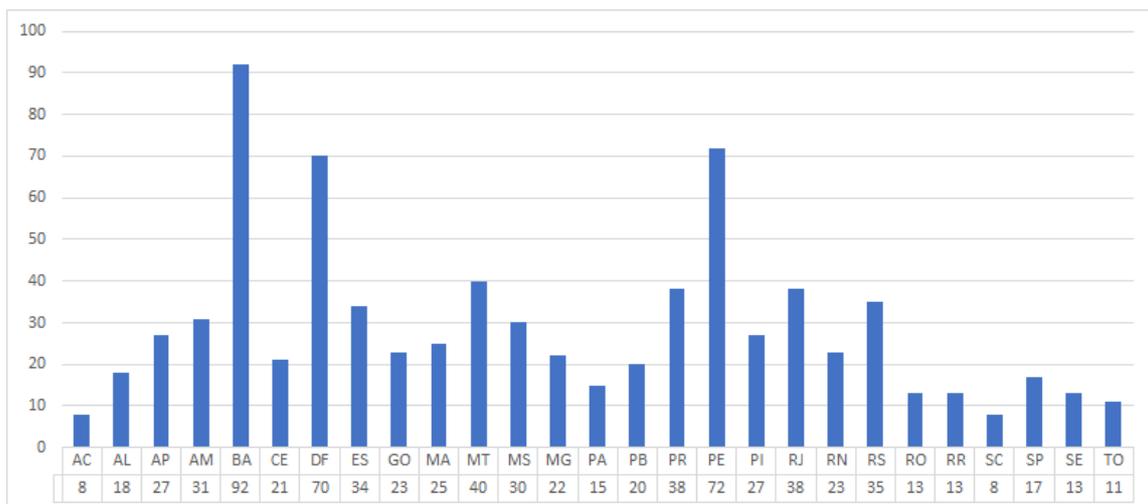
¹⁹GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Cristiane Kleinubing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115-143.

²⁰GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Cristiane Kleinubing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115-143.

Dessa forma, propõe-se uma análise dos decretos editados pela União, Estados e Distrito Federal que dispõem sobre medidas para conter o vírus, comparando-os com as disposições constitucionais que versam sobre a competência de cada ente. Para mapear esses dados, utilizou-se das páginas oficiais e redes sociais dos governos estaduais e do Distrito Federal. As medidas infralegais estaduais foram levantadas desde a chegada do vírus no Brasil até o final do mês de junho. Ademais, a escolha por analisar decretos se deu pelo fato destes serem o instrumento normativo por excelência do Executivo. O exame dos atos infralegais editados apenas pela União, Estados e Distrito Federal, excluindo-se os Municípios, se justifica em função do tempo disponível para a realização do estudo.

Mediante a aplicação da metodologia de estudo de caso e conforme as delimitações temporal e de esfera de poder estabelecidas, foram encontrados um total de 726 (setecentos e vinte e seis) atos normativos editados por todos os vinte e seis estados federados e o Distrito Federal. O gráfico abaixo explicita os dados:

Gráfico 1- quantitativo de atos normativos encontrados por ente federado (fev-jun 2020)



Fonte: elaboração própria, 2020.

Para análise dos decretos, foi utilizado um método indutivo, pelo qual as categorias de análise foram extraídas dos próprios atos normativos. Inicialmente, foram buscadas categorias na ementa dos atos normativos. No entanto, notou-se que diversas



ementas não condizem com a totalidade do disposto nos decretos, o que demandou uma leitura mais acurada dos mesmos. Assim, identificaram-se as seguintes categorias:

Quadro 1 – categorias de análise dos decretos

CATEGORIAS
Medidas de enfrentamento ao Coronavírus
Definição de atividades essenciais
Suspensão ou redução de transporte aéreo, interestadual, intermunicipal ou fluvial
Suspensão ou restrição de visitas nas unidades prisionais
Impedimento ou imposição de restrição à atracação de navios em portos
Decretação de estado de emergência ou calamidade no estado
Instituição de luto oficial
Regulamentação da atividade de drive-in
Articulação de estratégias para diminuir o impacto da doença em territórios indígenas
Facilitação de registro e pedido de medidas protetivas relacionadas à violência doméstica.

A primeira categoria exposta acima foi encontrada na ementa dos próprios decretos e é enquadrada por exclusão, qualquer medida determinada pelos governadores nos atos normativos que visem diminuir o contágio da doença e não se adequem aos demais, foi considerada como medida de enfrentamento. A exemplo da suspensão de determinadas atividades, eventos, aulas e comércio; proibição de ingresso em praia; instituição de teletrabalho dos servidores estaduais ou de comitês gestores de crise; recomendação de uso de máscaras; previsão de penalidades em caso de descumprimento; medidas econômicas para mitigação dos impactos da pandemia. Nesse sentido, nota-se um número alto de medidas de enfrentamento, um montante de 643 (seiscentos e quarenta e três) decretos.

Para fins de metodologia, considerou-se que os atos normativos que versavam sobre serviços e atividades autorizadas a manter seu funcionamento, mesmo diante da suspensão de outras, poderiam ser classificadas como essenciais. Assim, encontrou-se



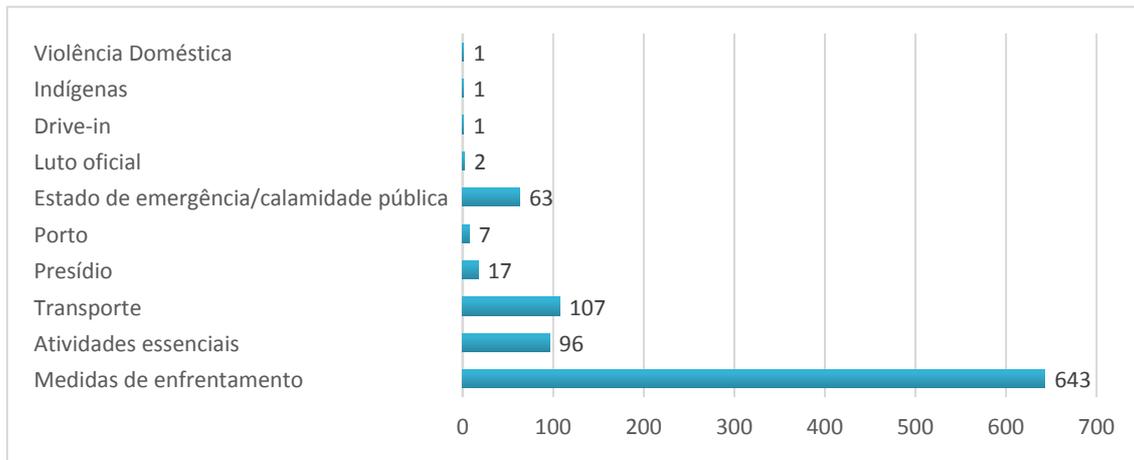
um total de 96 (noventa e seis) decretos que tratavam sobre a definição, inclusão ou exclusão de atividades essenciais.

Quanto à suspensão ou redução de transporte foram encontrados 107 (cento e sete) atos normativos. Nessa categoria, encontraram-se decretos determinando a proibição de transporte interestadual, intermunicipal, fluvial e mesmo aéreo, tanto nacional, como internacional. Cumpre ressaltar que alguns decretos, a exemplo dos Decretos nº 48822 de Pernambuco (2020), nº 18902 do Piauí (2020) e nº 29583 do Rio Grande do Norte (2020), ainda determinaram medidas de quarentena ou isolamento social compulsórios a passageiros advindos de outras nações ou estados da federação com casos confirmados de COVID-19.

No que tange a suspensão ou redução de visitas a unidades prisionais ou socioeducativas foram encontrados 17 (dezessete) decretos. Já quanto ao impedimento ou imposição de restrições ao atracamento de navios em portos brasileiros têm-se 7 (sete) decretos. Ainda, 63 (sessenta e três) decretos versavam sobre a instituição de estado de emergência ou calamidade pública no Estado. Duas unidades federativas decretaram luto oficial em decorrência do alto número de mortes por COVID-19: Amazonas e o Pará. Por fim, o Amazonas editou ato normativo disciplinando a atividade de drive-in, o Pará definiu estratégias para controle de impacto da doença em territórios indígenas e Minas Gerais publicou decreto versando a facilitação do registro e pedido de medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha no período da Pandemia.

Para melhor visualização dos dados e suas porcentagens, observe-se o seguinte gráfico:

Gráfico 2- disposições tratadas nos decretos



Fonte: elaboração própria, 2020.

Sobre estes dados, chama atenção o baixo número de regulamentações que protegem populações vulneráveis específicas como indígenas, população prisional e mulheres. Especificamente sobre pessoas presas, o Brasil conta com uma população prisional de mais de 700 mil de pessoas segundo o Departamento Penitenciário Nacional²¹ em condições sabidamente insalubres e em superlotação. Em boletim divulgado em junho de 2020 pelo Conselho Nacional de Justiça, havia 9.586 casos confirmados no sistema prisional²². Não obstante isso, a ausência de medidas normativas por parte de todos os estados para enfrentamento da disseminação da Covid-19 nos estabelecimentos prisionais dá indícios da não priorização desta população no planejamento das ações de enfrentamento à disseminação do vírus pelos governos estaduais.

4. RESULTADOS ALCANÇADOS

Em momentos de crise como o que vivenciamos atualmente, é necessária a cooperação entre as esferas de poder, cada ente atuando conforme suas competências constitucionais, para a efetiva garantia dos direitos assegurados constitucionalmente,

²¹BRASIL. Governo do Brasil – Segurança. **Dados sobre a população carcerária do Brasil são atualizados**. Brasília, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados#:~:text=Considerando%20presos%20em%20estabelecimentos%20penais,liberdade%20em%20todos%20os%20regimes>. Acesso em: 20 set. 2020.

²²BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Covid-19 no Sistema Prisional**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Monitoramento-Semanal-Covid-19-Info-01.07.20.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.



essencialmente o direito à vida e à saúde. Nesse mesmo sentido se posiciona o Ministro Alexandre de Moraes:

Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19²³.

Ainda seria imprescindível que o Governo Federal elaborasse as diretrizes gerais do combate à doença, visando dar uniformidade as ações voltadas à promoção da saúde. Isso porque o caso concreto impacta no desenvolvimento social e se trata de defesa em estado de calamidade pública²⁴, incidindo, portanto, as determinações dos artigos 21, inciso IX e XVIII. No entanto, essa deontologia não foi o que se observou na prática. Em inúmeras entrevistas oficiais, o Presidente da República menosprezou a importância das consequências da pandemia para a saúde pública nacional²⁵, o que indica uma inércia da União Federal em adotar posicionamentos mais concretos contra o vírus e na elaboração de um plano conjunto de enfrentamento, bem como descaso do seu chefe máximo com a seriedade da doença.

Notando essa situação, os governadores do Nordeste inclusive escreveram uma carta ao Governo Federal solicitando mudança de comportamento do Presidente da República e apontando a necessidade de coordenação e cooperação nacional²⁶.

²³BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Federal 672/Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. **Pesquisa de jurisprudência**. Data de Julgamento: 8 abr. 2020. DJe: 15 abr. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 16 abr. 2020.

²⁴BRASIL. **Decreto legislativo nº 6**. Diário Oficial da União: ed. 55-C, seção 1-extra, publicado em 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/decreto-legislativo-2020-coronavirus.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

²⁵BOLSONARO, Jair Messias. **Coletiva de Imprensa do Governo Federal**. Brasília: TV Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ts2ClqnHKWA>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **Pronunciamento do Presidente da República**. Brasília: TV Brasil, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=VI_DYb-XaAE. Acesso em: 27 mar. 2020.

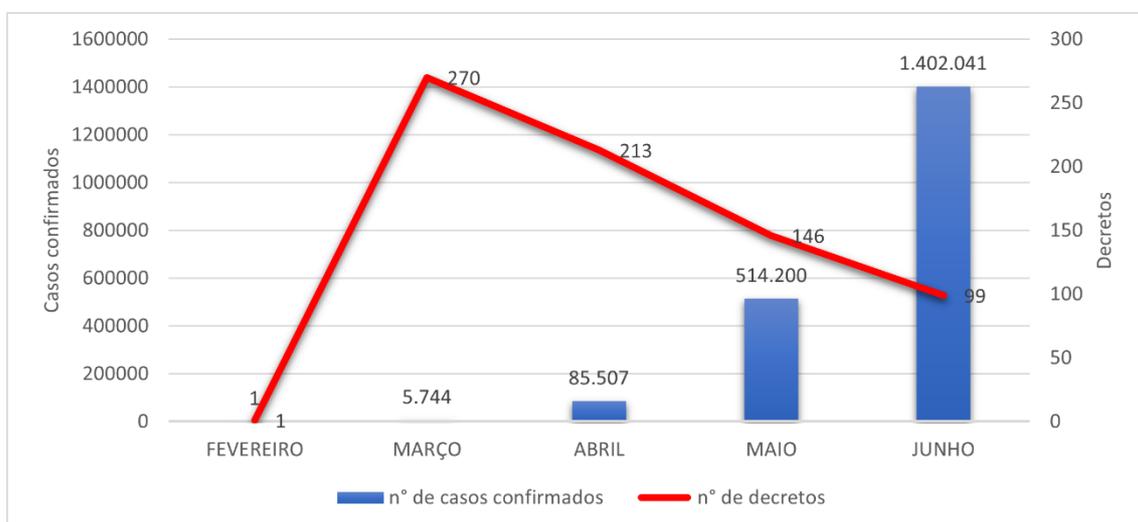
BOLSONARO, Jair Messias. **Entrevista com jornalistas no Palácio da Alvorada em 27 de abril de 2020**. Brasília: UOL, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KGACSGIToUk>. Acesso em: 24 jun. 2020.

²⁶GOVERNADORES DO NORDESTE (Carta). Destinatário: Jair Messias Bolsonaro. Consórcio Nordeste, 25 mar. 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/victo/Downloads/25-03-cartadosgovernadoresdonordeste%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/victo/Downloads/25-03-cartadosgovernadoresdonordeste%20(2).pdf). Acesso em: 26 mar. 2020.

Em decorrência da omissão da União Federal, os governadores estaduais e do Distrito Federal, se viram diante da necessidade de tomar decisões visando evitar uma crise total do sistema de saúde pública e à proteção da população. Contudo, não houve coordenação entre as medidas adotadas e cada ente definiu por si só as medidas de enfrentamento a serem tomadas, quais atividades deveriam ser fechadas, quais estavam autorizadas a funcionar, bem como o tempo de cada medida. Fato esse que, mesmo se estivesse desacompanhado, já demonstraria enfraquecimento no pacto federativo brasileiro.

Dentro desse contexto, se supôs que a edição dos atos normativos estaduais poderia ser um método encontrado pelos entes federados para o enfrentamento da doença. Assim, entendeu-se como importante analisar a relação entre o aumento da doença e o número de decretos editados pelos entes federados. Nesse sentido, confirma-se: o gráfico 3 fará uma análise do país como um todo e, em seguida, os gráficos 4 e 5 trarão um exame acerca da Bahia, Distrito Federal e Pernambuco (estados com mais decretos editados, conforme gráfico 1) e Santa Catarina (um dos dois estado com menor número de decretos editados, conforme gráfico 1) e sua relação com o desenvolvimento da doença.

Gráfico 3- relação entre desenvolvimento do Coronavírus e quantitativo de atos normativos editados (fev-jun 2020)

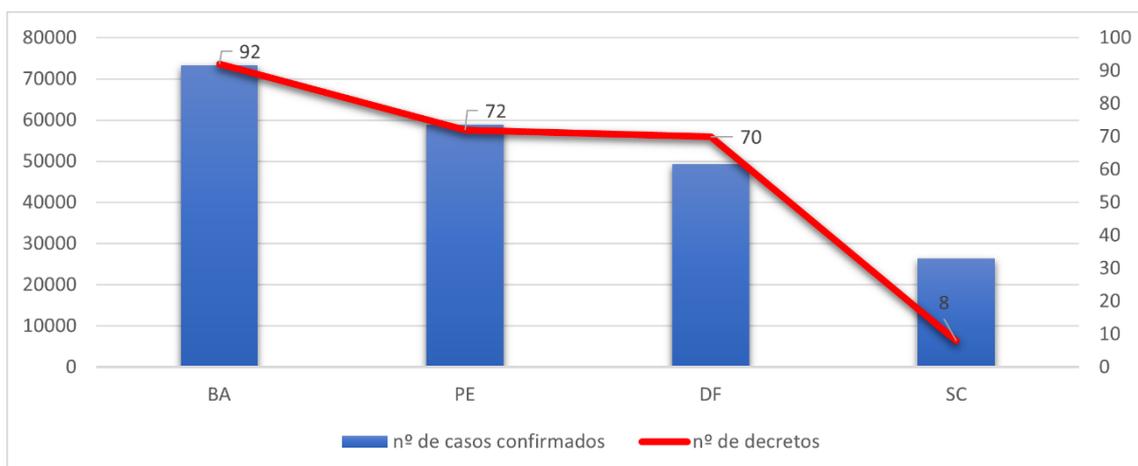


Fonte: elaboração própria, 2020. Dados de casos confirmados foram retirados do sítio eletrônico do Ministério da Saúde²⁷.

Como pode se notar do gráfico acima, o número de decretos editados pelos estados e distrito federal foi mais acentuado no mês de março, quando a doença, de fato, começou a ter crescimento no país. Porém, conforme o quantitativo de casos do Coronavírus foi aumentando, o número de decretos foi diminuindo. Nesse sentido, acredita-se que, de início e diante da situação atípica, se fez necessário um poder normativo mais acentuado por parte dos estados e Distrito Federal, essencialmente considerando os indícios de omissão por parte da União Federal. Contudo, uma vez que o apoio legal foi constituído a quantidade de decretos foi gradualmente sendo abreviada.

Entende-se que a minoração do número de restrições à liberdade que ocorreu com o decurso temporal teve importante papel nessa diminuição. Isso porque entendeu-se que um dos dois pilares apontados pela doutrina do Direito de Exceção não necessitaria de mais regulamentação, isto é, diminui-se o número de restrições a livre circulação de pessoas.

Gráfico 4 – relação entre o número de infectados do Coronavírus na Bahia, Distrito Federal, Pernambuco e Santa Catarina e o quantitativo de atos editados (fev-jun. 2020)

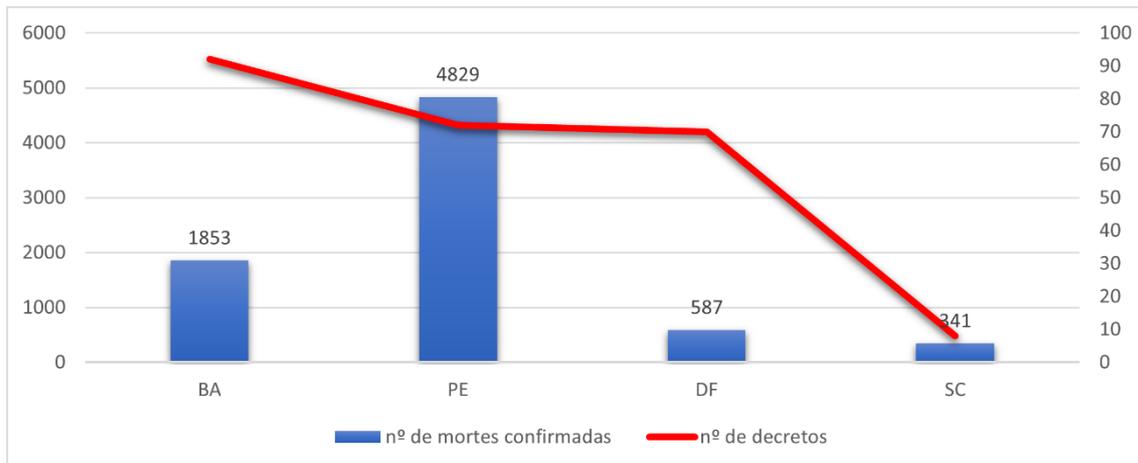


Fonte: elaboração própria, 2020. Dados de casos confirmados foram retirados do sítio eletrônico do Ministério da Saúde²⁸.

²⁷BRASIL. **Ministério da Saúde**. Coronavírus Brasil. Brasília, 12 out. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 out. 2020.

²⁸BRASIL. **Ministério da Saúde**. Coronavírus Brasil. Brasília, 12 out. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 out. 2020.

Gráfico 5- relação entre o número de mortos em razão do Coronavírus na Bahia, Distrito Federal, Pernambuco e Santa Catarina e o quantitativo de atos editados (fev-jun. 2020)



Fonte: elaboração própria, 2020. Dados de casos confirmados foram retirados do sítio eletrônico do Ministério da Saúde²⁹.

Chama atenção o fato de que o Distrito Federal, estado com produção normativa alta quando comparada aos demais estados, apesar do alto número de infectados, teve um baixo índice de mortes. Já Santa Catarina, um dos estados com menor número de atos normativos publicados, em termos comparativos com os demais estados, teve menor incidência de infectados, no entanto mais mortes. Assim, há indícios de que a produção normativa dos estados pode ter influenciado nos impactos da doença em âmbito local.

No que tange o confronto das matérias dispostas nos atos normativos e as disposições constitucionais de competência, dos diversos decretos analisados na presente pesquisa, os que dispunham sobre a suspensão ou restrição de visitas à detentos das unidades prisionais e os que decretavam estado de emergência ou calamidade no estado estão cumprindo com as competências estabelecidas na Constituição, conforme os arts. 24, inciso I e art. 21 inciso V (aplicado por simetria aos Estados). Assim como

²⁹BRASIL. **Ministério da Saúde**. Coronavírus Brasil. Brasília, 12 out. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 out. 2020.



os decretos que estabeleceram luto oficial e regulamentaram atividade de drive-in nos Estados, visto que se trata de competência residual destes.

Outros temas tratados pelos decretos indicam terem invadido competências da União: a suspensão ou restrição ao transporte, impedimento ou imposição de restrição à atracação de navios, a determinação de isolamento ou quarentena compulsórios à estrangeiros, medidas facilitadoras de registro e pedido de medidas protetivas relativos a violência doméstica e medidas a serem implantadas em territórios indígenas, a teor, respectivamente, do art. 22, incisos IX, X, e XV, e art. 21, incisos I e XIV.

Já no que tange a definição de atividades e serviços essenciais, há clara assimetria entre os entes. A União defende ser sua a competência de definição, inclusão e exclusão sobre essa matéria, em contrapartida os Estados editaram diversos decretos as regulamentando, muitas vezes, em contrário com as disposições da União. A exemplo do Decreto nº 42106 do Estado do Amazonas, de 24 de março de 2020, que ao contrário do Decreto nº 10282 da União Federal, de 20 de março de 2020, não prevê atividade lotérica como essencial³⁰.

Assim, das nove matérias analisadas na presente pesquisa, apenas quatro estão em sintonia com as previsões constitucionais de competência dos Estados e Distrito Federal. Todas as demais geraram algum tipo de rusga entre os entes. Conclui-se, portanto, que não apenas não houve coordenação entre as duas esferas federadas analisadas, como a pandemia abalou as estruturas do pacto federativo brasileiro.

5. CONCLUSÃO

O presente trabalho possuía como objetivos entender, através de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, os efeitos que da pandemia do Coronavírus frente o pacto federativo brasileiro. Para tanto, foram levantados todos os Decretos dos Estados-Membros desde fevereiro até junho de 2020. Os referidos atos normativos foram classificados em nove matérias diversas, a saber: 1) medidas de enfrentamento ao Coronavírus; 2) definição de atividades essenciais; 3) suspensão ou redução de

³⁰AMAZONAS. Decreto nº 42106, de 24 de março de 2020. **Decreto do Executivo Nº 42106**. Disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/legislacao-covid-19/>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10282, de 20 de março de 2020. **Decreto do Executivo Federal Nº 10282**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10282.htm. Acesso em: 22 mar. 2020.



transporte aéreo, interestadual, intermunicipal ou fluvial; 4) suspensão ou restrição de visitas à unidades prisionais; 5) impedimento ou imposição de restrição à atracação de navios em portos; 6) decretação de estado de emergência ou calamidade no estado; 7) instituição de luto oficial; 7) regulamentação da atividade de drive-in; 8) articulação de estratégias para diminuir o impacto da doença em territórios indígenas; 9) facilitação de registro e pedido de medidas protetivas relacionadas à violência doméstica.

Da análise dessas notou-se que apenas quatro das nove matérias tratadas estão em sintonia com as previsões constitucionais de competência dos Estados e Distrito Federal, a decretação de estado de emergência ou calamidade no âmbito do estado, a suspensão ou restrição de visitas à unidades prisionais, o estabelecimento de luto oficial e a regulamentação de atividade de drive-in nos Estados. Todas as demais geraram algum tipo de rusga entre os entes.

Também se observou um número alto de atos normativos editados no mês de março, que coincide com a chegada expressiva do vírus no país. Nos meses seguintes notou-se uma diminuição gradual dos atos normativos. Entende-se que a minoração do número de restrições à liberdade que ocorreu com o decurso temporal teve importante papel. Isso porque entendeu-se que um dos dois pilares apontados pela doutrina do Direito de Exceção não necessitaria de mais regulamentação, isto é, diminuiu-se o número de restrições a livre circulação de pessoas. Ainda, foram encontrados indicativos de que a produção normativa dos estados pode ter influenciado nos impactos da doença em âmbito local.

Há indícios de que houve falta de coordenação e atuação conjunta entre os entes. Fato esse que não só aponta o abalo no pacto federativo, como também traz efeitos diretamente na segurança jurídica, já que não houve nenhuma organização e simetria nas medidas tomadas, não há previsibilidade para empresários e para a própria sociedade.

Notou-se indicações de que houve inércia da União Federal em exercer suas competências. Não apenas não houve a elaboração e direção por parte do governo central de um plano nacional uniforme de enfrentamento à doença, como houve menosprezo pelo Líder do País quanto a importância das consequências da pandemia para a saúde pública nacional.



A moldura fática do caso concreto exige a adoção de medidas efetivas, devido à gravidade e alta taxa de transmissão do Coronavírus. Não se pode permitir que a inércia de um ente federado prejudique todos os ideais postulados pelo constituinte originário e, muito menos, a população inteira do país.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Decreto nº 42106, de 24 de março de 2020. **Decreto do Executivo Nº 42106**. Disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/legislacao-covid-19/>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **Coletiva de Imprensa do Governo Federal**. Brasília: TV Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ts2ClqnHKWA>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **Entrevista com jornalistas no Palácio da Alvorada em 27 de abril de 2020**. Brasília: UOL, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=KGACSGIToUk>. Acesso em: 24 jun. 2020.

BOLSONARO, Jair Messias. **Pronunciamento do Presidente da República**. Brasília: TV Brasil, 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=VI_DYb-XaAE. Acesso em: 27 mar. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Covid-19 no Sistema Prisional**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/Monitoramento-Semanal-Covid-19-Info-01.07.20.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10282, de 20 de março de 2020. **Decreto do Executivo Federal Nº 10282**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10282.htm. Acesso em: 22 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto legislativo nº 6**. Diário Oficial da União: ed. 55-C, seção 1-extra, publicado em 20 mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/decreto-legislativo-2020-coronavirus.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Coronavírus Brasil. Brasília, 12 out. 2020. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 out. 2020.

BRASIL. **Ministério da Saúde**. Últimas notícias Coronavírus. Brasília, 2020. Disponível: <https://saude.gov.br/>. Acesso em: 31 mar. 2020.

BRASIL. Governo do Brasil – Segurança. **Dados sobre a população carcerária do Brasil são atualizados**. Brasília, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/02/dados-sobre-populacao-carceraria-do-brasil-sao-atualizados#:~:text=Considerando%20presos%20em%20estabelecimentos%20penais,liberdade%20em%20todos%20os%20regimes>. Acesso em: 20 set. 2020.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Federal 672/Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. **Pesquisa de jurisprudência**. Data de Julgamento: 8 abr. 2020. DJe: 15 abr. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 16 abr. 2020.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. 1ª ed em ebook baseada na 1ª ed impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

FEREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 181.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, Anielson Barbosa da; GODOI, Cristiane Kleinubing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 115-143.

GOVERNADORES DO NORDESTE (**Carta**). Destinatário: Jair Messias Bolsonaro. Consórcio Nordeste, 25 mar. 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/victo/Downloads/25-03-cartadosgovernadoresdonordeste%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/victo/Downloads/25-03-cartadosgovernadoresdonordeste%20(2).pdf). Acesso em: 26 mar. 2020.

LOBO, Paulo Luiz Neto. Competência legislativa concorrente dos Estados-Membros na Constituição de 1988. **Revista Informação Legislativa**: vol. 26, n. 101, p. 87-104, jan./mar. 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 90.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 848.

MORAES, Alexandre De. **Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 271.

MORAES, Alexandre De. Federação brasileira - necessidade de fortalecimento das competências dos estados-membros. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 251, p. 11-27, mai. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/7526>. Acesso em: 23 mar. 2020.

PITCHO, Benjamin. “L’état d’exception se justifie-t-il en droit?” Actes du premier colloque Éthique & Pandémie grippale – Enjeux éthiques, défis démocratiques. Revue Pandémiques. Hors-Série. Paris: **Espace étique/AP-HP**, janeiro de 2006, p. 37-40, tradução nossa.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; Mitidero, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Diogo Bacha e Silva; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco Moraes. Direito à saúde, jurisdição e estado de emergência constitucional: uma perspectiva



crítica da pandemia. **Revista Direito e Práxis**: jun, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/50341>. Acesso em: 12 out. 2020.

VENTURA, Deisy. Pandemias e Estado de Exceção. In: Marcelo Catoni e Felipe Machado. **Constituição e Processo: a resposta do constitucionalismo à banalização do terror**. Belo Horizonte: IHJ, 2009, p. 159-181.

VENTURA, Deisy; AITH, Fernando Mussa Abujamra; RACHED, Danielle Hanna. The Emergency of the new Coronavirus and the “Quarantine Law” in Brazil. **Revista Direito e Práxis**: mar. 2020, p.30. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/49180>. Acesso em: 12 out. 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Coronavirus Disease 2019 Situation Report – 51**. Genebra: Suíça, 11 mar. 2020. Disponível em: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200311-sitrep-51-covid-19.pdf?sfvrsn=1ba62e57_10. Acesso em: 31 mar. 2020.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.