

# COVID-19: APROXIMACIÓN CONSTITUCIONAL A LA CRISIS EN BRASIL

**El protagonismo de los Estados y  
Municipios frente al negacionismo del  
gobierno federal.**

## ***COVID-19: CONSTITUTIONAL APPROACH TO THE CRISIS IN BRAZIL The protagonism of States and Municipalities in the face of federal government denialism***

*TATIANA ROBLES*<sup>1</sup>

---

### **RESUMEN:**

Una reflexión sobre el pacto federativo brasileño y la importancia de los Estados y Municipios en la conducción de la crisis del COVID-19, en vista de la postura negacionista y el comportamiento desastroso del Poder Ejecutivo Federal.

Recibido: 13 de junio de 2020

Aceptado: 5 de julio de 2020

### **PALABRAS CLAVE:**

COVID-19; Brasil; Pacto federativo brasileño.

### **ABSTRACT:**

*A reflection on the Brazilian federative pact and the importance of the States and Municipalities in leading the COVID-19 crisis, in view of the negationist position and*

---

<sup>1</sup> En la actualidad se encuentra cursando estudios de Maestría en Ciencias Jurídico-Políticas en la Universidad de Lisboa (Portugal). Abogada en San Pablo (Brasil), habiendo actuado también en Lisboa. Autora y coautora de libros y artículos jurídicos en revistas y periódicos. Email: trobles@uol.com.br.  
*RIDAA. Núm. 76-77 Otoño 2020*

*disastrous behavior of the Federal Executive Branch.*

**KEY WORDS:** *COVID-19; Brazil; Brazilian federative pact.*

## 1. Introducción

Brasil se ha enfrentado a problemas de todo tipo para resolver la crisis de COVID-19, incluidas las frecuentes tensiones en el pacto federativo.

El Jefe del Poder Ejecutivo Federal, Sr. Jair Bolsonaro, intenta a toda costa negar la dimensión de la pandemia, minimiza la enfermedad y constantemente entra en conflicto con gobernadores y alcaldes, que defienden la implementación de medidas de aislamiento social y de las cautelas recomendadas por la OMS y demás autoridades de salud. El Presidente de la República Federativa de Brasil discrepó, incluso, del posicionamiento en conformidad con la comunidad científica de dos Ministros de Salud, Luiz Henrique Mandetta y Nelson Teich, culminando en

lo despido del primero y en la renuncia del segundo, en plena crisis. Actualmente, el Ministerio de Salud está dirigido provisionalmente por un General del Ejército, Eduardo Pazuello.

Los choques en el pacto federativo brasileño, causados por los conflictos entre el Sr. Presidente Jair Bolsonaro y los gobernadores y alcaldes, además de haber causado enormes daños en la gestión de la crisis, resaltó la importancia de lanzar nuevas miradas sobre el pacto federativo brasileño, bajo el prisma del federalismo cooperativo.

Ante la omisión del gobierno federal, prevalecieron las competencias de los Estados, Municipios y Distrito Federal en relación con la materia de la salud y la adopción de medidas para la lucha contra la pandemia.

Ha correspondido al Supremo Tribunal Federal analizar los conflictos y defender el pacto federativo para garantizar la competencia de los

Estados y Municipios en la conducción de la crisis, yendo al encuentro con las balizas constitucionales de un federalismo cooperativo más centrífugo.

El presente artículo pretende analizar y demostrar la importancia del federalismo brasileño y del protagonismo de los Estados y Municipios en la crisis del COVID-19, la cual, aunque muy agravada en Brasil, podría, sin ellos, ciertamente estar aún peor.

## **2. La postura del Jefe del Poder Ejecutivo Federal y la campaña "Brasil No Puede Detenerse"**

El oscurantismo del Presidente de la República de Brasil, Sr. Jair Bolsonaro, en el manejo de la crisis del COVID-19 reverberó por todo el globo<sup>2</sup> - o por los cuatro rincones de la

Tierra plana, como es creído por el gurú intelectual del gobierno y muchos de sus discípulos-.

Como es sabido, Brasil tiene dimensiones continentales, una inmensa desigualdad social, pobreza, desempleo, carencia de hospitales y gran parte de su población vive en las calles o amontonada en viviendas precarias que ni siquiera cuentan con saneamiento básico. Todos estos factores de por sí, ya conllevarían a una enorme dificultad en la gestión de esta tragedia que significa la pandemia.

La única ventaja con la que el país contaba era haber sido afectado en un momento posterior, lo que permitiría tomar nota de las experiencias ya vividas por los demás, y utilizar el conocimiento técnico y científico que ya venía desa-

---

<sup>2</sup><https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/04/bolsonaro-e-ridicularizado-na-imprensa-internacional-por-negar-coronavirus/>

[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31095-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31095-3/fulltext)

rollándose para el combate del COVID-19.

Todavía hay muchas preguntas importantes sobre el virus que no tienen respuesta, pero lo que ya se sabe es que, ciertamente, no se trata de una histeria colectiva y/o un simple resfriado, como pregona el Sr. Presidente. También es notorio que los países que intentaron aplicar el aislamiento vertical en un primer momento o que dejaron de adoptar medidas restrictivas de aislamiento social, vieron colapsado su sistema de salud debido a la ineficiencia de la estrategia elegida. Todo lo anterior dio lugar a la imposibilidad de aplanamiento de la curva de contagio, de tal suerte que se precisó dar marcha atrás, enfrentando una crisis mucho más grave y un período de cuarentena mayor en comparación con aquellos que han empleado tales medidas de forma más rápida, y que ahora se encuentran en proceso de desconfinamiento o, como se dice en España, “desescalada”,

con la reanudación gradual de sus actividades. Hasta el momento, no se hace posible la tan necesaria prueba para toda la población, ni existe un medicamento que tenga plena eficacia comprobada por la comunidad científica, ni la tan soñada vacuna. Lo que sí es cierto es que, desafortunadamente, el empleo de medidas de aislamiento fue la estrategia que se mostró, de forma indiscutible, como la más eficiente en el control de la pandemia.

Aquellos que aún sostenían que Brasil no sería afectado debido a que supuestamente el virus no se desarrollaría en el calor, y pese a la existencia de alguna confirmación de esa conclusión por la comunidad científica, fueron testigos del macabro escenario en la ciudad de Guayaquil, centro de la epidemia en Ecuador, en que los buitres sobrevolaban el cielo de la ciudad atraídos por los cuerpos en descomposición en las calles, pues los sistemas

hospitalario y funerario también implosionaron.

A pesar de todos los hechos científicamente probados y los terribles desastres ya experimentados por diversos países, el Jefe del Poder Ejecutivo de Brasil permaneció adoptando una postura negacionista, incluso participando en manifestaciones con aglomeraciones de personas por el fin del aislamiento, además, de otras execrables y abiertamente inconstitucionales, que clamaban por el cierre del Congreso Nacional y del Supremo Tribunal Federal y por el retorno de la dictadura, sin hacer adopción de ninguna de las medidas de prevención recomendadas por la OMS (uso de máscaras, ausencia de contacto físico y distancia social mínima) y que fueron repudiadas por las instituciones democráticas<sup>3</sup>.

La solución de la crisis exige la búsqueda de la convergencia, que se logra a través del diálogo y la escucha de diferentes puntos de vista, incluyendo los de adversarios y de la comunidad científica, por encima de intereses políticos<sup>4</sup>. Posiciones inmovilistas, polarización política y preferencia de los intereses de grupo a los generales de la ciudadanía sólo contribuyen al agravamiento de la crisis. Desafortunadamente, fue lo que sucedió en Brasil.

En ese contexto, el Gobierno Federal celebró un contrato, sin licitación por un valor aproximado de R\$ 4,8 millones - cantidad que bien podría ser destinada, por ejemplo, a la compra de respiradores y máscaras tan necesarios en el momento -, para la difusión de la perversa campaña publicitaria “Brasil No Puede Detenerse”, que defien-

---

<sup>3</sup><https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52028945>  
[https://brasil.elpais.com/politica/2020-04-19/bolsonaro-endossa-ato-pro-intervencao-militar-e-provoca-](https://brasil.elpais.com/politica/2020-04-19/bolsonaro-endossa-ato-pro-intervencao-militar-e-provoca)

[reacao-de-maia-stf-e-governadores.html](https://brasil.elpais.com/politica/2020-04-19/bolsonaro-endossa-ato-pro-intervencao-militar-e-provoca-reacao-de-maia-stf-e-governadores.html)

<sup>4</sup><http://agendapublica.elpais.com/es-cuchar-al-adversario-en-tiempos-de-coronavirus/>

de el aislamiento vertical y difunde la falsa información de que el COVID-19 no significa un grave riesgo para la vida y la salud, en patente disonancia a los consensos mínimos afirmados por la OMS y la comunidad científica, convocando a la población a reanudar sus actividades en favor de la economía.

El video preliminar de la campaña<sup>5</sup> ya había sido transmitido en grupos de WhatsApp y en Instagram, cuando la Confederación Nacional de Trabajadores Metalúrgicos y el partido Rede Sustentabilidade decidieron imputar el Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) ante el Supremo Tribunal Federal, sobre la base de la violación a los principios de la Administración Pública en la contratación, así como a los derechos fundamentales básicos de la vida y salud, solicitando el

impedimento de la difusión de la campaña (o de cualquier otra similar).

Tras analizarlas mencionadas demandas (ADPFs, números 668 y 669), el 31/03/2020, el Ministro Relator, Roberto Barroso, concedió la medida cautelar<sup>6</sup> considerando que la información transmitida a través de la campaña era contraria al consenso técnico y científico, así como a los resultados de experiencias en otros países, incluso aseveró que no es recomendable la flexibilización de las medidas en países en desarrollo, precisamente porque las condiciones precarias facilitan el contagio y la propagación del virus y el sistema público de salud, que ya se muestra deficiente, tiende a presentar menor capacidad de respuesta.

De la misma forma, el Ministro destacó que no hay una efectiva dicotomía entre la

---

<sup>5</sup><https://www.youtube.com/watch?v=hQQZE7LQIGk>

<sup>6</sup>Decisión disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/d>  
132

[ownloadPeca.asp?id=15342798642&ext=.pdf](#)

salud y la economía, como preconiza la campaña, una vez que (i) las medidas restrictivas están siendo tomadas por todos los países, por lo que es cierto que, si Brasil no las adopta, puede terminar siendo visto como amenaza y sufrir aislamiento económico, y (ii) la demora en la adopción de medidas acarreará la propagación del virus, lo que llevará a la necesidad de restricciones aún mayores y por un plazo más extenso.

Además, se ha destacado que la vida y la salud de la población, corolarios de la dignidad de la persona humana, deben prevalecer siempre.

Sobre esto, cabe señalar que el Supremo Tribunal Federal ya se había posicionado en otras oportunidades, como, por ejemplo, en la controversia

que implicaba la comercialización del amianto. Junto con el lobby de las grandes empresas explotadoras de dicha fibra, al juzgar las Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADIs) números 3356, 3357, 3470 y la ADPF número 109<sup>7</sup>, la Corte, basándose en el consenso científico sobre el potencial carcinógeno de la sustancia, consideró inconstitucional la ley federal que preveía la posibilidad de su utilización y, por consiguiente, constitucionales las leyes estatales que prohibían su comercialización. Es decir, incluso ante un aparente conflicto entre la vida y la salud frente a la economía y la empleabilidad del sector explotador del amianto, fue decidido que deben prevalecer los primeros<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Disponible en portal: <http://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>

<sup>8</sup>A este respecto, véase el artículo de Erica Coutinho, Milena Pinheiro y Camila Gomes titulado "Proibição do amianto no Brasil e o

enfrentamento a pandemia", disponible en: <https://www.migalhas.com.br/diario/324839/banimento-do-amianto-no-brasil-e-o-enfrentamento-a-pandemia>

### 3. Los conflictos del Jefe del Poder Ejecutivo Federal con el Ministerio de Salud, Estados y Municipios

A pesar de la suspensión de la campaña "Brasil No Puede Detenerse", el Jefe del Poder Ejecutivo siguió adoptando la misma conducta contraria a las medidas restrictivas, defendiendo el ya ineficaz aislamiento vertical, lo que acabó agudizando las tensiones existentes con aquellos que defendían y adoptaban medidas restrictivas en conformidad con las recomendaciones de la OMS y de la comunidad científica. Entre los opositores, destacan, principalmente, el entonces Ministro de Salud Luiz Henrique Mandetta, quien terminó siendo despedido, en medio de la crisis, por discrepar del posicionamiento del Sr. Presidente de la República<sup>9</sup>, su sustituto, Nelson Teich, quien renunció también por desacuerdo con el Sr. Presi-

dente<sup>10</sup>, y la mayoría de los Estados y Municipios, los cuales, en el marco de sus competencias legislativas y administrativas, han adoptado normas de aislamiento social científicamente recomendadas, como, por ejemplo, la prohibición de aglomeraciones, restricción en el funcionamiento de los establecimientos comerciales, en la circulación de personas, y de las actividades culturales, imposición de aislamiento social, cuarentena, suspensión de clases, entre otras que fueron empleadas por los demás países del mundo.

Sobre estos últimos, los conflictos entre el posicionamiento la Unión, representada por el Sr. Presidente Jair Bolsonaro, y los Estados y Municipios, marcaron la política en la crisis de la pandemia en Brasil, generando una perjudicial confusión, desinformación e incertidumbre en

<sup>9</sup><https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52316728>

<sup>10</sup><https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/15/5eb615fc6c83c8318b4578.html>



la población, además de tensiones en el pacto federativo<sup>11</sup>.

De modo ilustrativo, el Estado de Maranhão, al verificar la existencia de más de 1.000 casos sospechosos, adquirió 68 respiradores (equipos esenciales para el tratamiento de la enfermedad en fase grave) de una empresa situada en el Estado de Santa Catarina. Sin embargo, después de la compra, el Gobierno Federal exigió los respiradores con carácter obligatorio.

Por tal motivo, el Estado de Maranhão entabló una acción civil ante el Supremo Tribunal Federal (ACO n° 3385), argumentando que la autonomía de los entes federativos impide que uno de ellos solicite obligatoriamente bienes o patrimonio de otro ente público.

El Ministro Relator Celso de Mello concedió la medida cautelar para impedir la apropiación por parte del Gobierno Federal y determinar la entrega de los respiradores, reconociéndose la transgresión a la autonomía institucional del Maranhão, que actuaba con el objetivo de proteger la salud de su población, en el marco de la intangibilidad del vínculo federativo y equilibrio entre los entes federados. Además, se ha acordado que la requisita de bienes y servicios, en función de las previsiones constitucionales, solo se refiere a la propiedad de particulares y que únicamente puede recaer sobre bienes de los Estados y Municipios en la hipótesis de decreto de estado de defensa o sitio, lo cual no ocurrió<sup>12</sup>.

Cabe señalar que, después de intentar inútilmente obtener ayuda del Gobierno Federal, y tras el anteriormente men-

---

<sup>11</sup><https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/06/5eb2dab6fc6c83816f8b4571.html>

<sup>12</sup>Decisión disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342938537&ext=.pdf>

cionado bloqueo de la transacción por el perpetrado, el Estado de Maranhão terminó por intentar comprar los respiradores y máscaras de China, pero Alemania y los Estados Unidos lo relegaron. Por tal razón, se realizó una operación para eludir al gobierno federal y a los dos países, comprando los productos de China, con posterior remisión a Etiopía, para su envío a Sao Paulo y distribución en Maranhão.

Cuando dicha operación fue revelada, se decidió que el Servicio de Impuestos Federales iniciara un proceso contra los responsables en el Estado de Maranhão. El gobernador del Estado, el Sr. Flavio Dino, afirmó que solo utilizó dicha estrategia a causa de la negativa

de ayuda del Gobierno Federal y que no hubo ilegalidad<sup>13</sup>.

El Poder Judicial también fue instado a manifestarse en otras disputas por respiradores que involucran al Gobierno Federal y otros municipios y Estados<sup>14</sup>.

Lamentablemente, el choque entre el posicionamiento entre el Jefe del Poder Ejecutivo Federal, que sigue minimizando la crisis y defendiendo la tesis del aislamiento vertical, y la mayoría de los Estados y Municipios, que vienen adoptando medidas restrictivas en consonancia con la OMS y a ejemplo de las demás experiencias que se han producido a nivel mundial, ha generado mayor difusión de noticias falsas, desinformación y dis-

---

<sup>13</sup><https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,apos-maranhao-driblar-receita-importacao-de-respiradores-sera-alvo-de-processo,70003277757>

<sup>14</sup>Sobre este aspecto, véase el artículo "Epidemia de Covid-19 obriga a Justiça a mediar batalha por respiradores", de los autores Rafa Santos y André Boselli, publicado en: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/pandemia-obriga-justica-mediatar-batalha-respiradores>

curso del odio en las redes sociales, incluso con la utilización de los robots, lo que ha contribuido extraordinariamente al agravamiento de la crisis y también nos ha llevado a mirar más de cerca el pacto federativo brasileño.

En ese sentido, se ha cuestionado cuál es el límite de la actuación de los demás entes de la Federación, es decir, Estados, Distrito Federal (DF) y Municipios para la protección de la vida y salud de la población ante la inercia o la presentación de una postura contraria a la Unión, como se tendrá ocasión de comprobar a continuación.

#### **4. Federalismo brasileño y el reparto de competencias entre los entes federados en materia de salud**

La Constitución Federal de la República Federativa de Brasil de 1988<sup>15</sup> estableció el federalismo como forma de Estado, como se observa ya en su artículo 1, fijando su inmutabilidad, al preverla en el rol de las cláusulas pétreas, en virtud del artículo 60, § 4, I. Como enseña José Afonso da Silva<sup>16</sup>, en el Estado Federal el poder se reparte, se divide en el espacio territorial, generando una multiplicidad de organizaciones gubernamentales. En el caso de Brasil, tenemos el federalismo en 3 niveles: federal, estatal y municipal, siendo que el Distrito Federal aglutina competencias estatales y municipales.

Como acertadamente ponen de manifiesto Marcelo Casseb y Ernani Varjal Medicis Pinto<sup>17</sup>, en Brasil no se adoptó el modelo dual o clásico de

---

<sup>15</sup>Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

<sup>16</sup>SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>17</sup>CASSEB, Marcelo; MEDICIS PINTO, Ernani Varjal. *Estamos diante de um novo federalismo brasileiro?* Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-18/observatorio->

federalismo, a ejemplo del estadounidense, en el que la Constitución fija de forma rígida las competencias de la Unión y deja todas las demás a los Estados, habiendo una mayor descentralización y autonomía para estos últimos. Brasil pasó por este modelo de federalismo bajo la égida de la Constitución Federal de 1891, con el estallido de la llamada "política del café con leche" entre los Estados de Sao Paulo y Minas Gerais, que impuso el perverso predominio de los intereses de dichas oligarquías estatales en el Gobierno nacional.

Tampoco se adoptó un modelo jerárquico centralizador, caracterizado por la escasa autonomía de los Estados y Municipios.

De la lectura de los artículos 1 y 18 al 32 del texto constitucional, con especial mención a los artículos 1, 23, 24 y 30, se observa que se ha

establecido el modelo de federalismo cooperativo, en donde hay autonomía de los Estados y Municipios, con la delimitación de sus competencias de acuerdo con el criterio del predominio del interés. En este modelo, el artículo 21 prevé las competencias exclusivas de la Unión; el artículo 22, las privativas; el artículo 23 establece las competencias comunes entre el Gobierno Federal y otras entidades federadas; y el artículo 24 entraña las competencias concurrentes.

Sin embargo, las dificultades financieras y la dependencia del Gobierno Federal sobre el reparto de los ingresos acaban por reducir la autonomía efectiva de los Estados y Municipios. La financiación se consolida siempre como el requisito previo de la auténtica autonomía. Las Constituciones deberían garantizar siempre la suficiencia fi-

nanciera de los entes dotados de autonomía.

Por algún tiempo, se observó, incluso en la interpretación que venía realizando el Supremo Tribunal Federal una clara inclinación hacia el principio de la simetría, con un federalismo más centrípeto, concentrado en la Unión, en vez de un federalismo centrífugo, más descentralizado y con mayor autonomía de los demás entes federados.

Vale la pena señalar que la necesidad de cambio de orientación, apostando por el federalismo cooperativo centrífugo, ya había sido señalada por la Honorable Corte. Como destaca Beatriz Bastide Horbach<sup>18</sup>, el Ministro Luiz Fux, el 25/02/2015, en el juicio de la ADI número 4060, aseveró que "es conveniente que el Su-

premo Tribunal Federal revise su postura *prima facie* en los casos de litigios constitucionales en materia de competencia legislativa, con el fin de que, como norma general, se conviertan en prestigiosas las iniciativas regionales y locales, a menos que entrañen una ofensa a la norma expresa e inequívoca de la Constitución de 1988." Del mismo modo, el Ministro Edson Fachin, en el juicio de la ADI número 5356, el 03/08/2016, declaró que "la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal hasta el anterior 'Estado del Arte' optó por concentrar en el ente federal las principales competencias federativas, sin embargo, es necesario explorar el alcance del federalismo cooperativo esbozado en la Constitución de 1988, para

---

<sup>18</sup>BASTIDE HORBACH, Beatriz. *STF redescubre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã*. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/stf-redescobre-federalismo-cooperativo-notas-visao-alema>

hacer frente a los problemas de aplicación que surgen del pluralismo. La comprensión y la recompreñsion del federalismo por la Corte no pueden ser silenciadas por interpretaciones fatalistas que se nieguen de antemano, a ver el tema a la luz de nuevas preguntas planteadas a lo largo de la diacrónica experiencia constitucional".

Por lo que se refiere específicamente a la salud pública, el Constituyente estableció la competencia común de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios (artículo 23, II), así como la competencia concurrente para legislar (artículo 24, XII), corroborada por la directriz de "descentralización, con dirección única en cada esfera de gobierno" (artículo 198, I), y por la financiación del Sistema Único de Salud (SUS) también

por las tres esferas del gobierno (artículo 198, § 1º).

Es decir, el Gobierno Federal no tiene exclusividad en dicho ámbito y debe haber una acción coordinada entre todos los entes federados para aplicar las medidas de salud necesarias.

Además, del marco constitucional se desprenden las siguientes directrices, según explica Marco Aurélio Marrafon<sup>19</sup>: (i) no existe jerarquía entre las competencias, ya que cada ente federativo tiene autonomía en el ámbito del predominio de interés; (ii) si la Unión omitirse, corresponderá a los Estados regular la materia, correspondiendo también a los Municipios la actuación suplementaria, en la hipótesis de interés predominantemente local; y (iii) si el Poder Ejecutivo Federal actúa de forma disonante a la salvaguardia de la salud pública, es posible que los demás entes federados ejerzan

---

<sup>19</sup>MARRAFON, Marco Aurélio. *CF estabelece cooperação federativa para superar crise do coronavírus*. Publicado en: <https://www.conjur.com.br/202>

el derecho de resistencia Federativa, utilizando sus prerrogativas de autororganización, autogobierno, autoadministración y autolegislación, para adoptar las acciones necesarias, incluso tratando de lograr una actuación conjunta con los demás organismos federales, principalmente los más técnicos, a fin de garantizar políticas públicas eficientes.

En el contexto de la pandemia, el Gobierno Federal ha promulgado la Ley Federal n° 13.979/2020<sup>20</sup>, que regula las medidas generales que pueden adoptarse, por lo que corresponde a los demás entes federados aplicar normas complementarias, observándose el criterio del predominio del interés.

En ese momento, hay que considerar que, como ya se ha mencionado, Brasil tiene dimensiones continentales. Dado

que las medidas de mayor o menor restricción social dependen de la evolución de la pandemia, es evidente que es necesario utilizar diferentes medidas para los ámbitos que presentan diferentes fases de difusión.

Esta medida puede observarse en el espectro de los Estados y Municipios, los cuales tienen mayor proximidad con el avance de la enfermedad y la capacidad de atención por el sistema de salud dentro de la competencia de sus respectivos territorios, correspondiéndoles, realizar un diagnóstico más preciso y tomar las medidas necesarias.

Así, la competencia de los demás entes federados para el tratamiento de la salud no se deriva ni delega de la Unión, que, como se ha mencionado anteriormente, no la posee de forma exclusiva.

---

<sup>20</sup>[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/113979.htm)

## 5. El examen de la cuestión por el Supremo Tribunal Federal

En vista de la constante oposición del Jefe del Poder Ejecutivo Federal, con el objetivo de deslegitimar las medidas de aislamiento social empleadas por los Estados y Municipios, incluso en lo que se refiere a la interpretación de cuáles serían las actividades esenciales que deberían mantenerse, se recurrió al Supremo Tribunal Federal para que resguardara el pacto federativo previsto en la Constitución Federal, posibilitando la lucha contra la pandemia por parte de los entes federales, de conformidad con las recomendaciones de la OMS y de la comunidad científica.

De este modo, el 24/03/2020, el Ministro Relator Marco Aurelio, al analizar la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) Apartado 6.341, ha concedido

una medida cautelar<sup>21</sup> para estipular que la disciplina y los actos previstos por la Ley Federal número 13.979/2020 no impiden la adopción de disposiciones normativas y administrativas por parte de otros entes federados con el fin de combatir el COVID-19, debido de la competencia concurrente prevista en la Constitución Federal, que hace "explícita, en el campo pedagógico y en la dicción del Supremo, la competencia concurrente". Dicha decisión fue respaldada por el órgano pleno del Supremo Tribunal Federal el 15/04/2020.

En el mismo sentido, a causa de los constantes ataques e intentos de vaciar de los demás entes federados, en la línea de la ya suspendida campaña "Brasil no puede detenerse", así como del propio comportamiento personal del Sr. Presidente de la República, el Consejo Federal del Colegio de Abogados de Brasil propuso

---

<sup>21</sup> Decisión disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/d>  
142



la ADPF n° 672, solicitando que se determinara que el Sr. Presidente de la República se abstenga de la práctica de actos contrarios a las políticas de aislamiento social adoptadas por los Estados y Municipios, así como la implementación inmediata de medidas económicas de apoyo a los sectores más afectados por la crisis.

Al examinar, el 08/04/-2020, la medida cautelar discutida en los autos de la ante citada ADPF, el Ministro Relator Alexandre de Moraes, propugnó por la necesidad de unión y cooperativismo entre los entes, aduciendo que "en momentos de crisis acentuada, el fortalecimiento de la federación y la ampliación de la cooperación entre los tres poderes, en el ámbito de todos los entes federativos, son instrumentos esenciales e imprescindibles que deben ser utilizados por los diferentes líderes en defensa del interés

público, siempre con el absoluto respeto a los mecanismos constitucionales de equilibrio institucional y mantenimiento de la armonía e independencia entre los poderes, que deben ser cada vez más valorados, evitando la exacerbación de cualquier personalismo perjudicial para el manejo de las políticas públicas esenciales para combatir la pandemia de COVID-19", y lamentó la divergencia de posiciones entre los entes federados, que solo perjudica a la sociedad y el manejo de la crisis<sup>22</sup>.

El Ministro Relator, siguiendo el mismo parecer que ya se había firmado en la ADI n° 6341, propugnó la autonomía y competencia concurrente de los demás entes y concluyó por la imposibilidad de retiro, unilateralmente por el Poder Ejecutivo Federal, de las decisiones de los gobiernos estatales, distritales y muni-

---

<sup>22</sup>Disponible en:  
<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342867936&>

[ext=.pdf](#) Traducción libre del original

cipales que, en el ejercicio de sus competencias constitucionales, han adoptado o adoptarán, dentro de sus respectivos territorios, importantes medidas restrictivas para combatir la pandemia, sin perjuicio de la competencia de la Unión para establecer medidas restrictivas en todo el territorio nacional.

Además, aclaró que no se trataba de un salvoconducto ilimitado a los demás entes federados, y consignó de forma expresa, que la validez formal y material de cada acto normativo estatal, distrital o municipal podrá ser examinada individualmente.

Es decir, al analizar las controversias concernientes a las tensiones en el pacto federativo que implicaba la violación a los derechos fundamentales a la vida y a la salud, le correspondió al Supremo Tribunal Federal primar por el federalismo cooperativo, atribuyéndose la necesaria preponderancia de las medidas aplicadas por los Estados y

Municipios, dentro de sus respectivas competencias, con el fin de hacer frente a la pandemia de COVID-19, de conformidad con las recomendaciones del consenso científico, frente a la conducta negacionista del Gobierno Federal.

Se espera que se perpetúe la comprensión establecida en los precedentes mencionados sobre el pacto cooperativo federativo, respetándose el principio de seguridad jurídica y la estabilidad de las decisiones judiciales.

## **6. Las consecuencias del posicionamiento firmado en relación con el pacto federativo en el contexto de la pandemia**

Irónicamente, el Sr. Presidente Jair Bolsonaro tuvo que cumplir una de las principales promesas dadas durante su campaña electoral, que fue

"Más Brasil y menos Brasilia"<sup>23</sup>, la cual preconizaba la revisión del pacto federativo, con el reparto del poder, de de Brasilia a Brasil, a través de la descentralización de recursos por el gobierno federal y más autonomía para los Estados y Municipios<sup>24</sup>.

Sin embargo, dentro del juego político, el Sr. Presidente de la República no enfrenta una desventaja completa, ya que astutamente podría utilizar el protagonismo de los demás entes federados para eximirse de toda responsabilidad por los daños causados por la pandemia.

Sobre el aspecto de la distribución de los recursos públicos en la crisis, se encuentra en el proceso de sanción una ayuda de R\$ 125 mil millones para Estados, DF y Municipios, a través del

Programa Federativo de Enfrentamiento al Coronavirus (PLP 39/2020). Por otro lado, está la polémica prohibición de reajuste de salarios y beneficios para funcionarios, así como la prohibición de creación de nuevos cargos que impliquen aumento de gastos.

## 7. Conclusiones

Es evidente que, ante la omisión y contraposición de la Unión, los Estados y Municipios han sufrido un desgaste injustificado para implementar e intentar aplicar medidas de protección de acuerdo con el consenso científico, con el fin de salvaguardar la salud de la población.

También, Brasilia perdido una gran oportunidad en esta lucha contra la pandemia de aprovechar los beneficios de un

---

<sup>23</sup>Disponible en:  
<https://flaviobolsonaro.com/PLAN-O-DE-GOVERNO-JAIR-BOLSONARO-2018.pdf>

<sup>24</sup>Véase:  
<https://www1.folha.uol.com.br/col>

verdadero federalismo cooperativo, con mayor solidaridad entre todos los entes federados y el establecimiento de una política de ayuda entre todos, lo cual podría haber sido coordinado por el Gobierno Federal.

Además, el modo de conducción del Sr. Presidente en la crisis llevó el proyecto V-Democracy a señalar a Brasil como uno de los países de mayor riesgo de declive democrático en América Latina durante la pandemia<sup>25</sup>. Otra gran pérdida para Brasil.

Los conflictos causados bajo el manto "de la protección de la economía" acabaron causando más daño económico. Las tensiones políticas e incertidumbres sobre la duración de las pandemias fueron factores que llevaron a la

agencia de calificación de riesgo Fitch a rebajar de "estable" a "negativa" la perspectiva de la nota del crédito soberano de Brasil<sup>26</sup>. El Banco Mundial estima que la deuda externa brasileña bordea el 100% del PIB con las medidas que viene adoptando el gobierno<sup>27</sup>.

Por lo menos, se han lanzado nuevas miradas sobre el pacto federativo y ha prevalecido el protagonismo de los Estados y Municipios en la defensa de la vida y de la salud.

Para concluir, cabe afirmar, con carácter general, que en momentos excepcionales de crisis existe la tentación de buscar soluciones desde unos planteamientos cerrados e inamovibles al dictado de los meros prejuicios ideológicos. Sin embargo, la solución podría encontrarse en tomar en consi-

---

<sup>25</sup><http://agendapublica.elpais.com/el-riesgo-de-retroceso-democratico-en-america-latina-durante-la-pandemia/>

<sup>26</sup>[https://www.expansion.com/economia/2020/05/06/5eb24cbce5fdea\\_b4178b464e.html](https://www.expansion.com/economia/2020/05/06/5eb24cbce5fdea_b4178b464e.html)

<sup>27</sup><https://elpais.com/economia/2020-04-12/el-banco-mundial-proyecta-un-caida-del-pib-del-46-en-america-latina-la-mayor-desde-que-hay-registros.html>

deración las diferentes opiniones o planteamientos al objeto de aprovechar lo mejor de cada uno de ellos. O lo que es lo mismo, hallar en la diversidad el fundamento mismo de la solidaridad y la cooperación. Esta actitud nos pondrá en camino a la consecución de los grandes objetivos de interés común de los que ni un solo ser humano debería quedar excluido y que tienen que ver, en este delicado momento histórico, con la recuperación de la salud, la dignidad de las personas, los medios materiales necesarios para una vida acorde a tal dignidad, la recuperación de la economía al servicio del ciudadano y, a partir de todo lo anterior, la confianza en el futuro mediante la definitiva eliminación del miedo y la desesperanza que también nos ha inculcado este mortífero virus.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Fuentes doctrinales de conocimiento:

BASTIDE HORBACH, Beatriz. STF redescubre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã. *Consultor Jurídico*, [S. l.], 11 de febrero de 2017. ISSN 1809-2829. [Consulta: 03 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/stf-redescobre-federalismo-cooperativo-notas-visao-alema>.

CASSEB, Marcelo; MEDICIS PINTO, Ernani Varjal. Estamos diante de um novo federalismo brasileiro? *Consultor Jurídico*, [S. l.], 18 de abril de 2020. ISSN 1809-2829. [Consulta: 30 abril 2020]. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-18/observatorio-constitucional-estamos-diante-federalismo-brasileiro>.

COUTINHO, Erica; PINHEIRO, Milena; GOMES, Camila. Proibição do amianto no Brasil e o enfrentamento a pandemia. *Migalhas*, [S. l.], 16 de abril de 2020. ISSN 1983-392X. [Consulta: 30 abril 2020]. Disponible en:

<https://www.migalhas.com.br/depeso/324839/banimento-do-amianto-no-brasil-e-o-enfrentamento-a-pandemia>.

MARRAFON, Marco Aurélio. CF estabelece cooperação federativa para superar crise do coronavírus. *Consultor Jurídico*, [S. l.], 30 de marzo de 2020. ISSN 1809-2829. [Consulta: 30 abril 2020]. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-crise-covid-19>.

SANTOS, Rafa; BOSELLI, André. Epidemia de Covid-19 obriga a Justiça a mediar batalha por respiradores. *Consultor Jurídico*, [S. l.], 30 de marzo de 2020. ISSN 1809-2829. [Consulta: 04 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/pandemia-obriga-justica-medar-batalha-respiradores>.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*

*Positivo*. 31<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

## **2. Jurisprudencia:**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 669. Relator: Ministro Roberto Barroso, 31 de marzo de 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. [Consulta: 30 abril 2020]. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342798642&ext=.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cível Originária* 2.285. Relator: Ministro Celso de Mello, 20 de abril de 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. [Consulta: 04 mayo 2020]. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342938537&ext=.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade* 6.341. *RIDAA*. Núm. 76-77 Otoño 2020

Relator: Ministro Marco Aurélio, 24 de marzo de 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. [Consulta: 02 mayo 2020]. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342747913&ext=.pdf>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 8 de abril de 2020. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2020. [Consulta: 02 mayo 2020]. Disponible en: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342867936&ext=.pdf>.

### **3. Normas jurídicas:**

BRASIL. *Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*.

Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de*

1988. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

### **4. Noticias en medios de comunicación:**

<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/04/bolsonaro-e-ridicularizado-na-imprensa-internacional-por-negar-coronavirus/>

[https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)31095-3/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31095-3/fulltext)

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52028945>

<https://brasil.elpais.com/politica/2020-04-19/bolsonaro-endossa-ato-pro-intervencao-militar-e-provoca-reacao-de-maia-stf-e-governadores.html>

<http://agendapublica.elpais.com/escuchar-al-adversario-en-tiempos-de-coronavirus/>

<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52316728>

<https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/15/5eb615fc6c83c8318b4578.html>

<https://www.elmundo.es/internacional/2020/05/06/5eb2dab6fc6c83816f8b4571.html>

<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,apos-maranhao-driblar-receita-importacao-de-respiradores-sera-alvo-de-proceso,70003277757>

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2020/03/de-forma-desastrada-bolsonaro-cumpriu-promessa-de-menos-brasil.shtml> y

<http://agendapublica.elpais.com/el-riesgo-de-retroceso-democratico-en-america-latina-durante-la-pandemia/>

<https://www.expansion.com/economia/2020/05/06/5eb24cbce5fdeab4178b464e.html>

<https://elpais.com/economia/2020-04-12/el-banco-mundial-proyecta-un-caida-del->

[pib-del-46-en-america-latina-la-mayor-desde-que-hay-registros.html](https://www.elpais.com/pib-del-46-en-america-latina-la-mayor-desde-que-hay-registros.html)

## **5. Otras fuentes de conocimiento:**

Plan de gobierno del Jair Bolsonaro, 2018. [Consulta: 02 mayo 2020]. Disponible en: [https://flaviobolsonaro.com/PLANO\\_DE\\_GOVERNO\\_JAIR\\_BOLSONARO\\_2018.pdf](https://flaviobolsonaro.com/PLANO_DE_GOVERNO_JAIR_BOLSONARO_2018.pdf)

BRASIL. Vídeo de la campaña "Brasil No Puede Detenerse". [Consulta: 30 abril 2020]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=hQQZE7LQIGk>