



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PGR-00121387/2020

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República,

A Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão e os Subprocuradores-Gerais da República abaixo identificados, vêm, respeitosamente, representar pela propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF em face de propaganda oficial concernente ao enfrentamento da pandemia do coronavírus covid-19 no Brasil.

I – ASPECTOS INICIAIS

O enfrentamento da pandemia do coronavírus covid-19 no Brasil tem resultado, nos últimos dias, no confronto entre propostas de políticas públicas que procuram dar maior ênfase ou na preservação da saúde pública, ou na atividade econômica. Não sem razão, sustenta-se que a política de quarentena social resultará em graves danos à economia, provocando prejuízos sociais elevados, inclusive para a sobrevivência das famílias.

O dilema, no entanto, é falso, pois as medidas preconizadas quase unanimemente por organizações internacionais, sobretudo a Organização Mundial da Saúde – OMS e centros de pesquisa nacionais e internacionais indicam que, sem a política de quarentena social, haverá um caos social de maior escala, o qual também provocará insuperáveis danos econômicos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A extensão e profundidade dos efeitos da pandemia requer, dos agentes políticos formuladores de políticas públicas, o uso racional das evidências científicas disponíveis para a tomada de decisões. Ainda que sejam medidas amargas, a seriedade do momento exige coragem e humildade para se recorrer a critérios técnicos na decisão sobre a vida e a morte de parcela substancial da população mundial e brasileira.

Como dito, os dados científicos mais atualizados são coincidentes em dois sentidos: (a) o contágio do coronavírus covid-19 será amplo em qualquer cenário; (b) a política de quarentena social é a única capaz, neste momento, de retardar a contaminação e, portanto, o acúmulo, em pouco tempo, de casos graves.

Esse segundo aspecto é de fundamental importância, na medida em que os serviços de atenção médica, públicos ou privados, têm capacidade limitada de atendimento. Assim, um processo de contágio e adoecimento em larga escala, em curto período de tempo, provocará o colapso no atendimento, resultando em milhões ou milhares de mortes de casos menos graves, por absoluta incapacidade de atenção médica. Ao contrário, a política de quarentena social dilui o contágio em um período mais amplo de tempo, permitindo a maior rotatividade no atendimento e, em consequência, que os serviços de assistência à saúde possam dar conta de um universo significativamente superior de pacientes.

Alguns estudos recentemente divulgados demonstram bem o cenário. Segundo o time de resposta ao covid-19 do Imperial College (Imperial College COVID-19 Response Team), do Reino Unido, em trabalho denominado “The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression”,¹ publicado ontem, dia 26 de março de 2020, sem a adoção de fortes intervenções pelos Estados em relação à propagação do vírus, haveria cerca de 7 bilhões de infecções e 40 milhões

1 Disponível em <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Global-Impact-26-03-2020.pdf>. Acesso nesta data.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de mortes apenas em 2020. Estratégias de mitigação, tais como redução do contato social, sobretudo de idosos, mas também da população em geral, podem diminuir esses números pela metade, salvando 20 milhões de vidas. Um ônus que será desproporcionalmente maior em países pobres, como o Brasil.

Porém, se uma política combinada de testagem em larga escala, isolamento de casos e ampla quarentena social for aplicada rápida e sustentadamente, poderão ser poupadas 38,7 milhões de vidas.

Ou seja, a decisão de manter, ou não, aberto o comércio e a atividade econômica em geral é uma decisão que pode significar uma diferença de até quase 39 milhões de vidas no mundo!

Os pesquisadores compararam diversos cenários tomando em consideração o número total de infecções, indivíduos necessitando hospitalização, indivíduos necessitando de tratamento intensivo e número de mortes, conforme o tipo de política adotada, diante de contextos de ausência de ações de mitigação ou supressão do contágio, de ampla quarentena social adotada imediatamente e, finalmente, de quarentena social ampla, porém tardia.

No Brasil, os resultados do impacto estimado para o prazo de 250 dias são os seguintes:²

- a) Hipótese de não serem adotadas políticas de mitigação ou supressão de contato social:
- infecções – 187.799.806 pessoas;
 - mortes – 1.152.283 pessoas;
 - hospitalização – 6.206.514 pessoas;
 - hospitalização crítica – 1.527.536 pessoas.

2 Dados obtidos da planilha disponível em <https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-Global-unmitigated-mitigated-suppression-scenarios.xlsx>. Acesso nesta data



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

b) Hipótese de quarentena social (supressão de 75% do contato social) quando as mortes estão na taxa de 0,2 mortes por 100 mil habitantes por semana:

- infecções – 11.457.197 pessoas;
- mortes – 44.212 pessoas;
- hospitalização – 250.182 pessoas;
- hospitalização crítica – 57.423 pessoas

c) Hipótese de quarentena (supressão de 75% do contato social) quando as mortes estão na taxa de 1,6 mortes por 100 mil habitantes por semana:

- infecções – 49.599.016 pessoas;
- mortes – 206.087 pessoas;
- hospitalização – 1.182.457 pessoas;
- hospitalização crítica – 272.916 pessoas.

Portanto, a diferença entre uma política de não-mitigação ou supressão social (normalidade de vida econômico-social) para uma política de quarentena horizontal precoce e ampla pode ser de mais de 1 milhão e cem mil vidas no Brasil.

No entanto, em sentido contrário às orientações de caráter sanitário, especialmente no âmbito da Organização Mundial da Saúde³, o Presidente do Brasil, em pronunciamento veiculado na noite de 24 de março de 2020, em cadeia nacional, refutou a necessidade de isolamento social em face da pandemia, criticando o fechamento de escolas e do comércio, minimizando as consequências da enfermidade e, com isso, transmitindo à população brasileira sinais de desautorização das medidas sanitárias em curso, adotadas e estimuladas pelo próprio Poder Público Federal, com forte potencial de desarticular os esforços que vêm sendo empreendidos no sentido de conter a curva de contaminação comunitária.

3 <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1708272>)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Posteriormente, a Secretaria de Comunicação da Presidência da República publicou em sua conta do Instagram⁴ o seguinte conteúdo:

No mundo todo, são raros os casos de vítimas fatais do coronavírus entre jovens e adultos. A quase totalidade dos óbitos se deu com idosos. Portanto, é preciso proteger estas pessoas e todos os integrantes dos grupos de risco, com todo cuidado, carinho e respeito. Para estes, o isolamento. Para todos os demais, distanciamento, atenção redobrada e muita responsabilidade. Vamos, com cuidado e consciência, voltar à normalidade.
#oBrasilNãoPodeParar

E, no dia de hoje, começou a circular nas redes sociais um vídeo que seria a campanha do governo federal para o enfrentamento da pandemia⁵:

Para os quase 40 milhões de trabalhadores autônomos, #oBrasilNãoPodeParar. Para os ambulantes, engenheiros, feirantes, arquitetos, pedreiros, advogados, professores particulares e prestadores de serviço em geral, #oBrasilNãoPodeParar. Para os comerciantes do bairro, para os lojistas do centro, para os empregados domésticos, para milhões de brasileiros, #oBrasilNãoPodeParar. Para todas as empresas que estão paradas e que acabarão tendo de fechar as portas ou demitir funcionários, #oBrasilNãoPodeParar. Para dezenas de milhões de brasileiros assalariados e suas famílias, seus filhos e seus netos, seus pais e seus avós, #oBrasilNãoPodeParar. Para os milhões de pacientes das mais diversas doenças e os heroicos profissionais de saúde que deles cuidam, para os brasileiros contaminados pelo Coronavírus, para todos que dependem de atendimento e da chegada de remédios e equipamentos, #oBrasilNãoPodeParar. Para quem defende a vida dos brasileiros e as condições para que todos vivam com qualidade, saúde e dignidade, o Brasil definitivamente não pode parar.

Também outros atos tendentes a levar a população de volta às atividades normais foram adotados. O Decreto 10.292, de 25 de março último, alterou o anterior Decreto 10.282, de 20 do mesmo mês de março, voltado à regulamentação

4 Disponível em: <https://www.instagram.com/p/B-JwjLeHSWY/?igshid=12plbgxy42p5x>

5 Link do vídeo divulgado por Flávio Bolsonaro, onde ao final aparece a logomarca do governo federal: <https://www.facebook.com/flaviobolsonaro/videos/198469951450285/>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

da Lei 13.979, que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Por força do novo decreto, passam a ser também consideradas como serviço público e atividades essenciais as atividades religiosas de qualquer natureza e as unidades lotéricas (art. 3º, XXXIX e XL).

Segundo matéria da Folha de São Paulo de hoje⁶, o presidente da República não possui qualquer estudo técnico para embasar a sua defesa do chamado “isolamento vertical”, ou seja, aquele restrito aos grupos de maior risco de morte por conta da doença.

A tese a ser defendida na presente representação é a de que propaganda que vem sendo veiculada pelo governo federal no enfrentamento da pandemia do coronavírus covid-19 no Brasil, bem como o Decreto 10.292, de 25 de março de 2020, violam os princípios constitucionais retores da administração pública (art. 37, *caput* e § 1º), o princípio republicano e o artigo 196 da CR

II – CABIMENTO DE ADPF

A ADPF, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, volta-se contra atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça de lesão aos princípios e regras mais relevantes da ordem constitucional. Para o seu cabimento, é necessário que estejam presentes os seguintes requisitos: (a) exista lesão ou ameaça a preceito fundamental, (b) causada por atos comissivos ou omissivos dos Poderes Públicos, e (c) não haja nenhum outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça. Estes três requisitos estão plenamente configurados, conforme se demonstrará a seguir.

6 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/governo-bolsonaro-admite-a-estados-nao-ter-estudo-que-embase-isolamento-vertical.shtml>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim como todo conceito, a definição do que sejam “preceitos fundamentais” está em permanente reelaboração. De qualquer sorte, parece absolutamente fora de questão que os princípios norteadores da atividade administrativa, o princípio republicano que conforma sociedades democráticas contemporâneas, e o direito à saúde se enquadram nessa categoria. E a lesão a estes será a seguir evidenciada.

Tampouco há dúvida de que decreto e propaganda oficial do governo, sob qualquer forma em que seja veiculada, é ato de poder público.

Quanto ao requisito da subsidiariedade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde o precedente firmado na ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, é no sentido de que ele é satisfeito quando inexistente outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Somente o STF pode fazê-lo, considerando especialmente a urgência que o caso requer.

III – PRINCÍPIO REPUBLICANO E A AS NORMAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Foi Cícero quem definiu conceitualmente o significado de *res publica*, pondo em relevo a coisa do povo, o bem comum, o interesse comum e, principalmente, a conformidade com a lei comum⁷.

Para Kant, uma Constituição, para ser classificada como republicana, tem que atender aos seguintes requisitos: ter como princípio a liberdade de todos os seus membros, a sujeição de todos a uma legislação comum e que o princípio da isonomia prepondere entre todos os seus cidadãos⁸.

7 MATTEUCCI, Nicola. Vocábulo “República”. In “Dicionário de Política”, 2ª ed. Orgs. N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1986, pp. 1107-1108.

8 KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1988, p. 128.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Cármem Lúcia aponta como princípios constitucionais inerentes à República Democrática brasileira a dignidade da pessoa humana, a igualdade dos indivíduos, a moralidade e a responsabilidade públicas⁹.

A ênfase que a Constituição de 1988 deu à gestão pública, com os princípios que lhe são correlatos de legalidade, moralidade e impessoalidade, entre outros, teve o propósito de superar a persistência de uma estrutura de poder patrimonialista estamental, que vem a ser a explicação central para as mazelas do Estado brasileiro na obra “Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro”, de Raimundo Faoro.

Rubens Goyatá Campante¹⁰, analisando essa obra, registra:

O estamento é uma camada organizada e definida politicamente por suas relações com o Estado, e, socialmente, por seu *modus vivendi* estilizado e exclusivista.

(...)

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico, *lato sensu*, englobando o direito expresso e o direito aplicado, costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal.

9 ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. *República e 'res publica' no Brasil*. In “Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba 2. Direito Administrativo e Constitucional”. Org. Celso Antônio Bandeira de Mello. São Paulo: Malheiros Editores, 1997, p. 249.

10 CAMPANTE, Rubens Goyatá. *O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira*. In “Dados”, vol. 46. n. 1, pp. 153-193.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Bem antes, em 1936, no livro “Raízes do Brasil”, Sérgio Buarque de Holanda¹¹ assim se referia ao típico membro da elite detentora do poder político no País:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário 'patrimonial' do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos (...)

Significa dizer que, na atualidade, não há possibilidade de qualquer agente público, incluído o presidente da República, orientar a sua gestão a partir de preferências pessoais. Todo ato administrativo deve ser fundamentado em razões públicas, sindicáveis a partir das informações técnicas que as sustentam.

Daí causar perplexidade um decreto que passa a considerar como serviço público e atividades essenciais as atividades religiosas e unidades lotéricas. Muito poderia ser dito sobre a laicidade do Estado ou mesmo sobre os limites do poder regulamentar. No entanto, é suficiente o princípio republicano, com suas densificações no artigo 37 da CR. É que o Supremo Tribunal Federal¹² vê, na hipótese, tal como qualquer ato da administração pública, o chamado “abuso de poder” normativo:

APLICABILIDADE DA TEORIA DO DESVIO DE PODER AO PLANO DAS ATIVIDADES NORMATIVAS DO ESTADO. - A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas

11 HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*, 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1988, p. 91.

12 STF, ADI nº 2.667-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso Mello, julg. em 19/06/2002.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.

Isso também explica a preocupação da Constituição em tratar tão detidamente o tema da publicidade oficial, desvinculando-a por completo de traços de pessoalidade e a tornando também refém dos princípios consagrados no *caput* do artigo 37. Confira-se:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

A campanha publicitária do governo federal, anteriormente especificada, representa a visão de seu chefe de quais sejam as melhores medidas para o enfrentamento da pandemia do Covid-19. Ela está em desconformidade com as orientações da Organização Mundial da Saúde e, por isso, destituída dos atributos que deveria acompanhá-la: ser educativa, informativa e de orientação social. Ao contrário, o que ela procura é adesão irrestrita ao pensamento governamental.

IV – DIREITO À SAÚDE

O artigo 196 da Constituição é expresso ao determinar que, em matéria de saúde pública, o princípio da precaução é imperativo. Isso porque afirma claramente que as políticas para a saúde devem visar “à redução do risco de doença e de outros agravos”. Confira-se o seu teor na íntegra:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Ou seja, mesmo que estivessem em jogo duas alternativas igualmente possíveis em termos de saúde, a escolha deveria recair sobre aquela que representa o menor risco para a coletividade.

E os dados contidos no início dessa peça não deixam margem alguma a dúvida.

Tem mais, se considerado que o enfrentamento à pandemia depende de um esforço do conjunto das nações, tendo em vista que a grande circulação humana, ultrapassando as fronteiras nacionais, é um dado irrecusável dos dias atuais. Por isso que os grandes países da América e da Europa vêm adotando o isolamento domiciliar de toda a população e controlando as fronteiras: EUA, Itália, Espanha, França, Reino Unido, Áustria, Portugal¹³.

E é exatamente nesse sentido do controle de doenças que ultrapassam fronteiras nacionais que o Brasil aderiu ao Regulamento Sanitário Internacional, aprovado na 58ª assembleia geral da Organização Mundial da Saúde, em 23 de maio de 2005, e, recentemente, por meio do Decreto 10.212, de 30 de janeiro de 2020, promulgou o texto revisado do regulamento.

Portanto, seja no âmbito interno, seja pelos compromissos assumidos no cenário internacional, o Brasil está comprometido a adotar a política mais eficaz levando em conta o princípio da precaução em saúde pública

¹³ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/isolamento-maior-gasto-publico-conheca-as-medidas-tomadas-pelos-20-paises-com-mais-casos-da-covid-19-24332153>



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

V – PEDIDO

Pelo exposto, os signatários solicitam e aguardam a propositura de ADPF para fazer cessar, por inconstitucional, toda a publicidade do governo federal no enfrentamento da pandemia do coronavírus covid-19 que estimule o retorno da população às atividades normais, salvo nova orientação da Organização Mundial da Saúde, bem como para declarar a invalidade do Decreto 10.292, de 25 de março de 2020.

Brasília, 27 de março de 2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00121387/2020 REPRESENTAÇÃO nº 2-2020**

.....
Signatário(a): **JOSE ADONIS CALLOU DE ARAUJO SA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:42:40**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO**

Data e Hora: **27/03/2020 18:39:46**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIO LUIZ BONSAGLIA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:38:31**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **CLAUDIA SAMPAIO MARQUES**

Data e Hora: **27/03/2020 18:34:18**

Assinado com certificado digital

.....
Signatário(a): **DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:41:17**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARIO JOSE GISI**

Data e Hora: **27/03/2020 18:59:38**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **AURELIO VIRGILIO VEIGA RIOS**

Data e Hora: **27/03/2020 18:57:41**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **ANTONIO CARLOS ALPINO BIGONHA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:35:05**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **MARLON ALBERTO WEICHERT**

Data e Hora: **27/03/2020 18:33:37**

Assinado com login e senha

.....
Signatário(a): **CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:55:32**

Assinado com certificado digital



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PGR-00121387/2020 REPRESENTAÇÃO nº 2-2020**

Signatário(a): **JOSE ELAERES MARQUES TEIXEIRA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:39:18**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN**

Data e Hora: **27/03/2020 18:31:59**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DOMINGOS SAVIO DRESCH DA SILVEIRA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:42:28**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **SANDRA VERONICA CUREAU**

Data e Hora: **27/03/2020 19:07:44**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EUGENIA AUGUSTA GONZAGA**

Data e Hora: **27/03/2020 18:36:27**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **NIVIO DE FREITAS SILVA FILHO**

Data e Hora: **27/03/2020 18:38:38**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ELA WIECKO VOLKMER DE CASTILHO**

Data e Hora: **27/03/2020 19:14:38**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **JULIETA ELIZABETH FAJARDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE**

Data e Hora: **27/03/2020 18:43:53**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave FAFACF23.E8B7F56B.CB9033B0.C8359536