

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**O PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL**, partido político com representação no Congresso Nacional, devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução n.º 22.083, de 15 de setembro 2005, inscrito no CNPJ sob o n.º 06.954.942/0001-95, com sede em SCS, Quadra 02, Bloco C, n.º 252, 5º andar, Edifício Jamel Cecílio, Brasília, Distrito Federal, representado na forma do seu estatuto (Documento 1) por seu Presidente Nacional (Documento 2), vem, por seus advogados (Documento 3), com fundamento no art. 102, § 1º, e art. 103, inciso VII, da Constituição da República e, ainda, no art. 1º, parágrafo único, inciso I e art. 2º, inciso I, da Lei n.º 9.882/1999, propor

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL, com pedido de concessão de medida cautelar,**

a fim de evitar e reparar lesão a preceitos fundamentais relativos ao **direito social à saúde** (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art.

196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o **direito fundamental à vida** (art. 5º, *caput*; art. 227 e art. 230), o **direito fundamental à igualdade** (art. 5º, *caput*, e art. 196), o **fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana** (art. 1º, inciso III) e, por fim, o **objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária** (art. 3º, inciso I), consoante fatos e fundamentos de direito a seguir expostos.

Nesses termos, ante a **pandemia do “novo coronavírus”, SARS-Cov-2, Covid-19 (“coronavirus disease”)**, consoante reconhecido em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>1</sup>, postulam-se as providências listadas ao final, tendentes a sanar as gravíssimas lesões a preceitos fundamentais da Constituição da República, as quais são decorrentes de condutas comissivas e omissivas dos Poderes Públicos.

## **1. LEGITIMIDADE DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL PARA PROPOR ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL**

Nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei n.º 9.882/1999, podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade, os quais estão previstos no art. 103 da Constituição da República. Entre outros, inclui-se, consoante o inciso VIII do aludido dispositivo constitucional, o **partido político com representação no Congresso Nacional**. Assim considerando, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), titular de representação no Congresso Nacional, bem como de 10 (dez) Deputados Federais<sup>2</sup>, está legitimado à propositura da presente ação. Destaque-

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 29.03.2020.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp> Acesso em:

se, ademais, que aos partidos políticos **não se exige a demonstração de pertinência temática** para o ajuizamento de ação em sede de controle abstrato, uma vez que eles são legitimados universais.

## 2. CABIMENTO

Duas são, para Gustavo Zagrebelsky, as condições para a construção de uma Justiça Constitucional. Uma, de caráter jurídico-formal, teórica, que se prende à necessidade do estabelecimento de uma **instância neutra, mediadora e imparcial na solução dos conflitos no plano constitucional**. Outra, de caráter político-substancial, pragmática, baseada no pluralismo das forças constitucionais<sup>3</sup>.

A primeira condição relaciona-se, no raciocínio do autor, ao declínio formal da lei, o que abriu espaço para uma legitimação que lhe fosse formalmente superior. O **modelo de Justiça Constitucional** das democracias contemporâneas esteve, embrionariamente, atrelado à **ideia de *lex fundamentalis* encerradora de locus de justiça**, liberdade e legitimação do poder constituído<sup>4</sup>.

Com efeito, a Justiça Constitucional prende-se à necessidade do estabelecimento de uma instância neutra, mediadora e imparcial na solução dos conflitos constitucionais, conforme preleção de Paulo Bonavides<sup>5</sup>. A Justiça Constitucional emergiu como instrumento de defesa da Constituição, tida como expressão dos valores sociais e políticos.

---

29.03.2020.

<sup>3</sup> ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna: Il Mulino, 1988, p. 14.

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). *Estudos avançados*. 2004, vol.18, n.51, p. 127-150, p. 126.

<sup>5</sup> BONAVIDES, P. Op. cit. p. 126.

A Justiça Constitucional, realizada por órgão de estrutura superior, orienta-se à **adequação da atuação do Estado aos comandos constitucionais**, controlando a atividade do poder do ponto de vista da Constituição, com destaque para a proteção e **realização dos direitos fundamentais**, nas ponderações de José Adércio Leite Sampaio<sup>6</sup>.

A existência da Justiça Constitucional é reflexo de aspirações democráticas, desempenhando papel crucial na **defesa dos direitos fundamentais e no controle do próprio Estado**<sup>7</sup>. Consequentemente, a atuação da Justiça Constitucional, em vez de configurar-se em atentado aos propósitos da democracia, é condição de credibilidade de qualquer regime constitucional e democrático<sup>8</sup>.

A existência de um Estado constitucional, assim entendido como Estado limitado e conduzido teleológico e axiologicamente, demanda a existência de um **órgão curador da Constituição, garantindo-a**<sup>9</sup>. Nesses termos é que se fala que a legitimidade do Estado constitucional é um pressuposto à atuação da Justiça Constitucional<sup>10</sup>. A **preservação da Constituição**, função precípua da Justiça Constitucional, apresenta, materialmente, um alto teor democrático, na medida em que **impede à vontade ocasionalmente majoritária sobreponha-se à vontade geral naquelas decisões básicas**<sup>11</sup>.

O debate sobre o papel da Constituição assume conteúdo político ao

---

<sup>6</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 23.

<sup>7</sup> TAVARES, André Ramos. *Tribunal e jurisdição constitucional*. São Paulo: IBDC, 1998, p. 15.

<sup>8</sup> Ibid. p. 15.

<sup>9</sup> TAVARES, A. R. *Teoria da Justiça Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 493.

<sup>10</sup> Ibid. p. 493.

<sup>11</sup> Ibid. p. 494.

englobar, inclusive, princípios de **legitimação do poder e de decisões relativas às políticas públicas**. Alerta Gilberto Bercovici, recordando, Konrad Hesse, que o campo de discussão deve ser ampliado para abranger toda a sociedade, não só o Estado. A política se manifesta não apenas na instauração da Constituição, mas também nos momentos seguintes, de **efetivação da ordem constitucional por meio de uma política constitucional**<sup>12</sup>:

A ideia da Constituição como totalidade, ressaltando-se o seu caráter dinâmico (não garante apenas uma ordem estática), ‘politiza’ o conceito de Constituição, que não se limita mais a sua normatividade. Esta concepção, elaborada (...) por autores como Schmitt e Smend, dá origem à Teoria Material da Constituição, ligada ao predomínio das Constituições sociais (ou programáticas) do pós-guerra. A Teoria Material da Constituição permite compreender, a partir do conjunto total de suas condições jurídicas, políticas e sociais (ou seja, a Constituição em sua conexão com a realidade social), o Estado Constitucional Democrático. Propõe-se, portanto, a levar em consideração o sentido, fins, princípios políticos e ideologia que conformam a Constituição, a realidade social da qual faz parte, sua dimensão histórica e sua pretensão de transformação.<sup>13</sup>

Rudolf Smend tinha por Constituição a ordenação jurídica do Estado, a dinâmica vital na qual se desenvolve a vida do Estado, isto é, de seu processo de integração com vistas à permanente reestruturação da sua realidade total.<sup>14</sup> Além da dimensão social, isto é, **configuração das condições de vida**, as dimensões liberal, pela **coordenação e limitação do poder estatal**, e democrática, relacionada à **formação da unidade política**, demonstra que a ideia de Constituição, além de não esgotar-se na regulação procedimental de decisão e de governo, é direito político: do sobre a para o político, na exata expressão de Hans

---

<sup>12</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*. 2004, n.º 61, p. 5-24, p. 9.

<sup>13</sup> Id. p. 10.

<sup>14</sup> SMEND, Rudolf. *Verfassung und Verfassungsrecht in Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*. Berlin: Duncker & Humblot, 1994, p. 274. *Apud*: BERCOVICI, G. Op. cit. p. 8.

Peter Schneider<sup>15</sup>.

A proposta de “Constituição dirigente” de José Joaquim Gomes Canotilho<sup>16</sup>, o qual, por meio da teoria material da Constituição, pondera que, como todas as Constituições conformam o político, racionalizando-o, há o estabelecimento, pela Constituição, de uma vinculação jurídica para os atos políticos.

Assim, a proposta em tela, conforme Ernst-Wolfgang Böckenförde<sup>17</sup>, ao conter princípios e possibilidades de conformação do ordenamento, favorece o crescimento do papel político dos tribunais constitucionais. A Constituição, nestes termos, não é só garantia do existente, mas também um programa. Ao fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade.

A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria ‘auto-suficiente’ da Constituição. Ou seja, pensa-se numa Teoria da Constituição tão poderosa, que a Constituição, por si só, resolve todos os problemas. O instrumentalismo constitucional é, dessa forma, favorecido: acredita-se que é possível mudar a sociedade, transformar a realidade apenas com os dispositivos constitucionais. Consequentemente, o Estado e a política são ignorados, deixados de lado. A Teoria da Constituição Dirigente é uma Teoria da Constituição sem Teoria do Estado e sem política. E é justamente por meio da política e do Estado que a Constituição vai ser concretizada. Será essa maneira totalizante (e, paradoxalmente, excludente) de compreender a Teoria da Constituição, sem política e sem Estado, ao lado do poder crescente dos tribunais constitucionais, que vai favorecer (...) a manutenção da

---

<sup>15</sup> SCHNEIDER, Hans Peter. La Constitución: función y estructura. *Apud: Democracia y Constitución*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 39-47.

<sup>16</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*. Coimbra: Coimbra, 2001.

<sup>17</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Grundrechte als Grundsatznormen: Zur gegenwärtigen Lage der Grundrechtsdogmatik. *Apud: Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Suhrkamp: Auflage, p. 197-198. *Apud: BERCOVICI, G. Op. cit.*, p. 12.

‘Constituição sem Estado’.<sup>18</sup>

Especificamente com relação à presente ação, o art. 102, § 1º, da Constituição da República prevê que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei. Regulamentando referida previsão constitucional, a Lei n.º 9.882/1999, no seu art. 1º, estabeleceu que referida ação “terá por objeto **evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público**”.

Assim considerando, o problema relativo à saúde pública, especialmente no atual cenário de pandemia, é **sistêmico** e decorre de uma **multiplicidade de atos comissivos e omissivos dos Poderes Públicos, que se digladiam em detrimento das prementes políticas públicas**. A **gravidade do quadro**, a **incapacidade das instâncias ordinárias de decisão governamental**, inclusive influenciada por disputas meramente partidárias, e das instâncias ordinárias do Judiciário brasileiro, evidenciam, cabalmente, a necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal nos moldes a seguir deduzidos.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é, portanto, vocacionada ao enfrentamento das relevantes questões aqui apresentadas. A medida de controle concentrado volta-se contra atos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça a preceitos fundamentais da Constituição. Para o seu cabimento, é necessário que haja lesão ou ameaça a preceito fundamental, causada por ato dos Poderes Públicos e, por fim, não exista outro instrumento apto a sanar esta lesão ou ameaça. Tais requisitos estão plenamente configurados no presente caso, conforme passaremos a demonstrar.

---

<sup>18</sup> BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Lua Nova*. 2004, n.º 61, p. 5-24, p. 9.

## ***2.1 A violação a preceito fundamental***

É notório que vivenciamos uma **pandemia decorrente do “novo coronavírus”, SARS-Cov-2, Covid-19 (“coronavirus disease”)**, consoante reconhecido em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial de Saúde (OMS)<sup>19</sup>, o que ensejou o reconhecimento de estado de calamidade pública no Brasil pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020. Diversas outras iniciativas foram adotadas no mesmo sentido por Estados da Federação e Municípios.

A despeito de diversas providências adotadas pelo Poder Público, tais providências revelam-se absolutamente insuficientes para resguardar os seguintes preceitos fundamentais: **direito social à saúde** (art. 6º; art. 23, inciso II; art. 24, inciso XII; art. 194; art. 196; art. 197; art. 198; art. 199 e art. 200), o **direito fundamental à vida** (art. 5º, *caput*; art. 227 e art. 230), o **direito fundamental à igualdade** (art. 5º, *caput*, e art. 196), o **fundamento da República Federativa do Brasil de dignidade da pessoa humana** (art. 1º, inciso III) e, por fim, o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária (art. 3º, inciso I).

Conforme entrevista veiculada pela pneumologista Margareth Dalcolmo, da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fiocruz, o Covid-19 tende a explodir descontroladamente nas comunidades nas quais as pessoas vivem aglomeradas e sem saneamento. Outro relevante aspecto levantado é com relação ao chamado “rejuvenescimento” da Covid-19 no Brasil, isso em razão da

---

<sup>19</sup> Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus/estao-ocorrendo-mortes-por-coronavirus-sem-diagnostico-na-rede-publica-diz-pneumologista-da-fiocruz-24329967>. Acesso em: 29.03.2020.



preocupação de que a média de idade no Brasil seja muito mais jovem do que na Itália, justamente por nossas condições socioeconômicas<sup>20</sup>.

Deparamo-nos, pois, com um quadro de **violação maciça e persistente**, bem como de **absoluta ineficácia estrutural das políticas públicas de saúde** em cenário que impõe **urgente atuação dos Poderes Públicos**, a demandar a adoção de providências sistêmicas em face de lesões aos elencados preceitos fundamentais, bem como a adoção de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária.

Nesses termos, dada a **magnitude da pandemia**, e as **consequências desastrosas e exponenciais para a nossa sociedade**, impõe-se a procedência da presente ação, **não se podendo aguardar, por uma obviedade, a perpetuação e a cristalização da histórica falência do sistema público de saúde brasileiro, acidulado pela pandemia decorrente do “novo coronavírus”, SARS-Cov-2, Covid-19 (“coronavirus disease”)**.

## *2.2 Atos do Poder Público*

A **falha no acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde**, a despeito das previsões constitucionais e infraconstitucionais nesse sentido, é notoriamente histórica no Brasil e ganhou ainda mais evidência e contornos ainda mais fatais com a pandemia decorrente do “Covid-19”, que acidulou o cenário de grave e massiva violação de direitos fundamentais e sociais, decorrentes de falhas estruturais em políticas públicas de saúde.

---

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 29.03.2020.

Em outras palavras, os efeitos sistêmicos da pandemia decorrente do “Covid-19”, a acarretar, conforme reconhecido pelo Ministério da Saúde, o **colapso do sistema de saúde nas próximas semanas**<sup>21</sup>, impõem a adoção de técnicas decisórias em sede de controle concentrado de constitucionalidade para a solução de grave e massificada afronta aos preceitos fundamentais elencados, isso em razão do “*estado de inconstitucionalidade*” grave e permanente que assola, historicamente, o sistema de saúde brasileiro e que assumiu feições particularmente marcantes no cenário atual. Portanto, o cenário impõe a intervenção da jurisdição constitucional brasileira, o que decorre, historicamente, das graves falhas estruturais nas políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais, as quais assumiram consequências particularmente catastróficas.

Dentre outras providências recentemente adotadas, a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro 2020, estabeleceu mecanismos de isolamento; quarentena; determinação de realização compulsória de exames, medidas profiláticas e tratamentos médicos; estudo ou investigação epidemiológica; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; restrição excepcional e temporária por rodovias, portos ou aeroportos; **requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas**, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e, por fim, autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

Especificamente com relação à requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, **a União ficou-se inerte em adotar providências efetivas para assegurar, concomitantemente ao avanço exponencial da pandemia, a ampliação dos leitos qualificados como de Unidade de Terapia Intensiva**

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,em-abril-o-sistema-de-saude-entrara-em-colapso-diz-mandetta,70003241718> Acesso em: 29.03.2020.

**(UTI)**. Apenas foram adotadas iniciativas isoladas nesse sentido. Conforme veiculado de forma intensa na mídia, **as disputas políticas estão se sobressaindo ao diálogo e busca de soluções concertadas**<sup>22</sup>.

Quanto ao direito social à saúde, nossa Constituição da República é detalhista ao prever que 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”.

Para tanto, a Constituição da República instituiu um **sistema único de ações e serviços públicos de saúde** através de rede regionalizada e hierarquizada organizada de acordo com, dentre outras, a diretriz de **atendimento integral** (art. 198, inciso II). Destaque-se, ademais, que o art. 199 da Constituição da República previu que a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, as quais, podem, inclusive, participar de forma complementar do sistema único de saúde.

A Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, ao dispor sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, previu, no seu art. 4º, que o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o **Sistema Único de Saúde (SUS)**.

O SUS parte do pressuposto de que **a saúde é um direito fundamental do ser humano**, devendo o **Estado prover as condições indispensáveis ao seu**

---

<sup>22</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-lisboa/2020/03/opportunismo.shtml>. Acesso em: 29.03.2020.

**pleno exercício** através da formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem **acesso universal e igualitário às ações e aos serviços** para a sua promoção, proteção e recuperação.

A necessidade de procedência dos pedidos veiculados na presente ação decorre da **vulneração maciça e generalizada de preceitos fundamentais** da população brasileira como um todo; a **histórica omissão dos Poderes Públicos** no cumprimento de suas obrigações constitucionais relativas à saúde, que **ganhou contornos gravíssimos com a pandemia decorrente do “novo coronavírus”, SARS-Cov-2, Covid-19 (“coronavirus disease”)**; da constatação de que a superação das violações de direitos pressupõe a **adoção de medidas complexas por uma pluralidade de órgãos, envolvendo mudanças estruturais, que podem depender da alocação de recursos públicos, correção das políticas públicas existentes ou formulação de novas;** e, por fim, **potencialidade de congestionamento do Judiciário,** se todos aqueles que tiverem direitos violados valerem-se, individualmente, dos mecanismos processuais difusos, em detrimento, inclusive, da necessária segurança jurídica e atuação concertada na implementação de políticas públicas de saúde.

### ***2.3. Inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade***

Consoante o art. 4º, § 1º, da Lei n.º 9.882/1999, não será admitida a ação “quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade”. Ou seja, a ação só pode ser manejada quando não houver outro meio abstrato capaz de sanar a lesão ao preceito fundamental de modo eficaz, bem como inexistir outra ação objetiva igualmente eficaz para solucionar a controvérsia de maneira ampla e definitiva.

**Inexiste qualquer outra medida processual objetiva apta a sanar a lesividade aos preceitos fundamentais, tendo-se em vista, por um lado, a magnitude dos preceitos constitucionais violados e, por outro, a extrema urgência de uma decisão que, de maneira ampla e definitiva, sane a violação aos preceitos fundamentais e determine atuação concertada dos Poderes Públicos, consoante a seguir apresentaremos.**

Em outras palavras, os efeitos limitados das medidas judiciais comuns, bem como o controle difuso de constitucionalidade, impõem, dada a notória relevância e urgência atrelada à violação aos preceitos fundamentais elencados, o manejo da presente ADPF.

A jurisprudência do STF em casos pretéritos indicam caminhos e, não fazendo *numerus clausus* na admissão da ADPF, permitem que a amplitude legislativa de cabimento da ADPF seja observada, assim lhe dando o devido tratamento dinâmico e inclusivo, certos que a própria lei não restringiu o acesso ao controle.

Havendo, como há, efeitos concretos e danosos à toda uma coletividade e em flagrante descumprimento de preceitos por atos omissivos do Poder Público, a ADPF é cabível, sob pena de prejudicial menosprezo a interpretação e a aplicação da Lei ao caso concreto, em flagrante recusa ao exercício do dever de julgar com liberdade<sup>23</sup>.

O ato omissivo do Poder Público objurgado faz surtir danosos e concretos efeitos jurídicos deletérios de todo o sistema de saúde e que encerram “lesão constitucional qualificada” e de difícil reversibilidade “porque ausente

---

<sup>23</sup> Conforme arts. 4º e 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

técnica processual subsidiária capaz de fazer cessar a alegada lesão com igual eficácia” (ADPF 127, Min. Teori Zavaski).

Este Supremo Tribunal Federal tem precedentes de salvaguarda de preceitos fundamentais em ADPFs cujo objeto são atos não normativos, como na ADPF nº 347, onde reconheceu o estado de coisas inconstitucional nos presídios; ADPF nº 409, interposta contra atos perpetrados pelo Vice-Presidente da República em exercício; ADPF nº 304, sobre a não consolidação de proposta orçamentária da Defensoria Pública do Estado da Paraíba; ADPFs nº 574, 533, 490, por exemplo, contra decisões judiciais; ADPF nº 487, contra decisão administrativa; ADPF nº 450, contra um edital de chamamento público da Telebrás.

Para o seu cabimento, é necessário que haja lesão ou ameaça a preceito fundamental, causada por ato dos Poderes Públicos e, por fim, não exista outro instrumento de controle abstrato apto a sanar esta lesão ou ameaça.

O **entendimento jurisprudencial majoritário**<sup>24</sup>: em razão da **relevância constitucional das questões enfrentadas**<sup>25</sup>, bem como considerando a **natureza objetiva** da tutela almejada na ADPF – em contraposição aos efeitos subjetivos característicos dos instrumentos ordinários – o “*exame de sua*

---

<sup>24</sup> **ADPF 76** (Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão monocrática, julgamento em 13-2-06, DJ de 20-2-06); **ADPF 167-REF-MC**, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 1º-10-09, Plenário, Informativo 561; **ADPF 100** (Rel. Min. Celso de Melo, decisão monocrática, julgamento em 15-12-08, DJE de 18-12-08); **ADPF 111** (Rel. Min. Ayres Britto, decisão monocrática, julgamento em 27-9-07, DJ de 4-10-07); **ADPF 114** (Rel. Min. Joaquim Barbosa, decisão monocrática, julgamento em 21-6-07, DJ de 27-6-07); **ADPF 126** (Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 19-12-07, DJE de 1º-2-08).

<sup>25</sup> No caso da ADPF 412, a relevância constitucional da matéria levantada foi reconhecida pelo saudoso Min. Teori Zavascki em decisão proferida em 09 de Agosto de 2016.

*subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional”<sup>26</sup>.*

O Min. Luís Roberto Barroso arremata a questão, ao pontuar que “*tendo em vista a natureza objetiva da ADPF, o exame de sua subsidiariedade deve levar em consideração os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional”<sup>27</sup>.*

Por fim, em arremate, o STF já determinou que a ADPF pode ser meio apto a concretizar políticas públicas quando previstas na Constituição, reconhecendo uma importante dimensão política da ação de controle.

Na ADPF 45, o Min. Celso de Mello admite a ação fundada nestas concepções mais amplas e abrangentes da ADPF, firmando que a “eminente atribuição conferida ao Supremo Tribunal Federal põe em evidência, de modo particularmente expressivo, a dimensão política da jurisdição constitucional conferida a esta Corte, que não pode demitir-se do gravíssimo encargo de tornar efetivos os direitos econômicos, sociais e culturais – que se identificam, enquanto direitos de segunda geração, com as liberdades positivas, reais ou concretas (RTJ 164/158-161, Rel. Min. CELSO DE MELLO) -, sob pena de o Poder Público, por violação positiva ou negativa da Constituição, comprometer, de modo inaceitável, a integridade da própria ordem constitucional.”

Portanto, presentes todos os pressupostos, não há dúvida sobre o cabimento da ADPF na hipótese.

---

<sup>26</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>27</sup>BARROSO, Luis Roberto. *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

### 3. A PREMENTE NECESSIDADE DE UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SAÚDE

Uma vida não vale mais que a outra. Em tempos de pandemia do “*novo coronavírus*”, hospitais abarrotados, escalada nas mortes e sociedade fraturada, é preciso rememorar que a **dignidade da pessoa humana é um fundamento da República Federativa do Brasil** (art. 1º, inciso III, da Constituição) e que é **objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade justa e solidária** (art. 3º, inciso I, da Constituição).

Portanto, em uma situação de calamidade pública, como esta que vivemos, **cabe ao SUS assumir integralmente a gestão de hospitais e profissionais de saúde. Sejam eles públicos ou privados.** Independentemente de o sistema estar lotado ou não, há mais leitos disponíveis a quem tem dinheiro. Apenas assim os Poderes Públicos poderão garantir acesso igualitário a esse serviço.

Nos termos do **art. 5º, inciso XXV, da Constituição da República, “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”.**

Quando se decreta estado de emergência, assiste ao **Poder Público a competência de requisitar bens, serviços e pessoal de qualquer atividade privada.** Independentemente de o sistema estar sobrecarregado ou não, quem tem convênio e quem tem dinheiro possui acesso a um número proporcionalmente maior que o resto da população. Pode haver lotação e crise, mas a população comum sofre mais. Em meio a uma pandemia e a essa crise, é



justo que haja igualdade no acesso a esses leitos. Vidas com dinheiro não valem mais que as outras.

Nesses termos, à luz do art. 23, inc. II, da Constituição Federal, compete a todos os entes da federação, nas suas respectivas esferas administrativas, intervir na propriedade privada, de maneira razoável e proporcional, a fim de concretizar o direito fundamental à saúde, à vida e à igualdade. Nunca é demais relembrar o texto constitucional:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)  
II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Aliás, a Lei nº 8.080/90, prescreve explicitamente que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **nos seus respectivos âmbitos territoriais**, requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais quanto jurídicas, **para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de irrupção de epidemias**. Eis a redação do dispositivo legal:

Art. 15. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:  
(...)  
**XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização;**

Iniciativas similares já foram adotadas Itália e na Espanha, mas tardiamente. Na Itália, chegou-se a estatizar fábricas de remédios. Na Espanha, só os hospitais. No Brasil, é necessário começar mais cedo a fim de se evitar o

drama já vivido por outros países exatamente porque que demoraram a agir. Já se sabe o potencial destruidor da Covid-19, não é razoável dar tempo para que tudo se agrave para, só então, tomar medidas efetivas.

**No Brasil, temos uma média de 2,6 leitos para cada 10 mil habitantes. Entretanto, a distribuição geográfica de tais demanda atuação concertada dos Poderes Públicos. 25% da população brasileira possui convênio médico ou dinheiro para pagar o serviço de saúde. Esses 25% têm disponíveis para si 56% dos leitos de Unidade de Tratamento Intensiva (UTI) disponíveis. São cerca de 44 mil leitos ao todo. Enquanto isso, 3/4 da população tem disponível para si 44% dos leitos de UTI, que são os leitos públicos, do Sistema Único de Saúde (SUS) e conveniados<sup>28</sup>.**

Veja-se, portanto, que temos um problema estrutural na saúde que é a desigualdade social, que se manifesta de forma especialmente perversa no tema dos leitos de UTI na pandemia do coronavírus. Por essa razão, o acesso deve ser universalizado por meio do mecanismo de requisição administrativa previsto pelo já elencado **inciso XXV do art. 5º da Constituição da República.**

Esta desigualdade se manifesta igualmente no fato de que a rede de atendimentos de leitos não se distribui da mesma forma e não está ligada essencialmente ao atendimento da demanda (essa deveria ser a principal missão da rede de atendimento), mas visam antes o lucro. A pouca coordenação entre os segmentos público e privado, indicada pela crassa falta de complementariedade, é agravada pela ampla concentração de leitos para internação nas regiões mais abastadas do país, justamente onde também está a maior parte dos beneficiários de planos e seguros de saúde. Esses aspectos – as existentes desigualdade de

---

<sup>28</sup> Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/mais-procurado-sus-tem-apenas-44-dos-leitos-de-uti-do-pais/amp/>. Acesso em: 29.03.2020.

distribuição dos serviços e a não complementariedade dos segmentos público e privado -, no âmbito da existência de uma pandemia, tendem a se agravar, com afetação ainda maior da desordenada oferta de leitos e com o consequente comprometimento severo do acesso aos serviços de saúde.

Não atende aos princípios constitucionais que 56% dos leitos de Unidade de Tratamento Intensiva (UTI) disponíveis, destinados a 25% da população brasileira possui convênio médico, conforme exposto anteriormente, fique ocioso à espera de que os que tem dinheiro o utilizem se e quando foram atingidos pela Covid-19, enquanto outros, que não tem convênio médico já necessitem utilizar leito de UTI. A ação visa o equilíbrio na utilização de todo o sistema médico brasileiro, independente do fator monetário e da condição social da pessoa. É a aplicação mais pura de justiça e consentânea aos princípios expostos na Constituição Federal.

Assim, esforços devem ser feitos no sentido de tornar o acesso à rede hospitalar mais equânime no País, independentemente da fonte de pagamento usada pelos pacientes. No âmbito do SUS, o aumento do número de leitos e de leitos de UTI por habitantes parece essencial para aumentar o acesso ao cuidado de maior complexidade.

Quanto aos ganhos para a sociedade, além do ganho material, há um efeito simbólico muito grande. Tratar as pessoas de forma diferente em um momento como esse, só promove desunidade, tumulto e desordem. E há também um efeito político. Parte da sociedade tem agido de forma muito perversa, fazendo carreata pedindo para afrouxar as orientações técnicas e científicas mundiais. Atitudes que incentivem a população a não aderir ao isolamento é de tal forma reprovável

que o *Twitter*<sup>29</sup> apagou, por conta própria vídeos do Presidente do Brasil que iam nesse sentido.

Eles sabem que são privilegiados. Eles acham que a doença não chegará neles e, caso chegue, haverá cuidado. Isso não é justo. Essa perversão, de propor ao outro o sacrifício, só perdura porque temos, nesse momento de pandemia, uma estrutura desigual.

A chance de um indivíduo sobreviver em decorrência de uma complicação em razão do coronavírus é o leito de UTI. É a chance de qualquer um sobreviver.

**Portanto, é fundamental que, valendo-se do inciso XXV do art. 5º da Constituição da República, os Poderes Públicos rompam, excepcionalmente, com a divisão entre sistemas público e privado de saúde para que, consequentemente, o SUS passe a controlar e gerenciar todos esses leitos, em uma fila única.**

O gerenciamento único e estatal dos leitos de UTI é algo absolutamente fundamental para o enfrentamento da pandemia, não apenas para realizar de uma forma mais justa a ideia de que uma vida, por ter dinheiro, não vale mais do que uma vida que não tem.

Além da ideia de justiça, a própria necessidade do combate à pandemia demanda a centralização das possibilidades de uso e critérios para utilização desses leitos, com critérios baseados na vida e não no dinheiro. Portanto há uma necessidade pública de conter a pandemia que depende da capacidade de gerir todo seu universo de leitos de forma centralizada.

---

<sup>29</sup> <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/29/twitter-apaga-publicacoes-de-jair-bolsonaro-por-violarem-regras-da-rede.ghtml>

Esse instrumental jurídico é bem prático e muito utilizado. Além da Constituição da República, há previsão dessas medidas na lei ordinária de decretação da calamidade pública, nos decretos estaduais e municipais recentemente editados e na própria Lei nº 8.080/90, acima mencionada.

Essa medida deve ser adotada imediatamente, antes que a pandemia atinja intensamente as periferias. É fundamental estruturar o SUS para esse gerenciamento, fazer acordo com hospitais privados e organizar esse sistema, demora um tempo. Se for esperar espalhar a pandemia para aí tomar uma medida como essa irá ocorrer o mesmo problema que ocorreu na Europa, a adoção tardia da medida com a consequente perda de muitas vidas.

Portanto, é fundamental que **se determine à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, nas respectivas esferas administrativas e ante eventual escassez de bens e serviços necessários ao atendimento do interesse público, em especial leitos em unidades de tratamento intensivo (UTI), executem a requisição administrativa da totalidade dos bens e serviços de pessoas jurídicas e físicas relativos à assistência à saúde prestados em regime privado.**

#### **4. NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR**

Nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n.º 9.882/1999, em caso de extrema urgência ou perigo de lesão grave, **poderá o relator conceder a liminar, ad referendum** do Tribunal Pleno, em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Do mesmo modo, consoante termos do art. 21, inciso V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, *ad referendum* do colegiado, determinar, **em caso de urgência,** medidas cautelares necessárias à

**proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação**, ou ainda destinadas a garantir a **eficácia da ulterior decisão da causa**.

Demonstrada a verossimilhança das alegações de fato e de direito, bem como caracterizada a necessidade de adoção urgente de medidas voltadas ao equacionamento das gravíssimas violações aos preceitos fundamentais elencados, requer-se, com fundamento no art. 5º, § 1º, da Lei n.º 9.882/1999 e no art. 21, inciso V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a concessão de medida cautelar, a fim de que esta Corte Suprema, até o julgamento definitivo da ação, **determine à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, nas respectivas esferas administrativas e ante eventual escassez de bens e serviços necessários ao atendimento do interesse público, em especial leitos em unidades de tratamento intensivo (UTI), executem a requisição administrativa da totalidade dos bens e serviços de pessoas jurídicas e físicas relativos à assistência à saúde prestados em regime privado, de forma a que o Poder Público passe a regular imediatamente a utilização dos leitos de UTI, mesmo nas redes privadas, para todo doente que dele necessite, enquanto perdurar a necessidade por conta da pandemia.**

## 5. PEDIDOS

Em face de todo o exposto, requer-se que seja promovida a oitiva da União, de todos os Estados da Federação e do Distrito Federal, do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Requer-se, ainda, que a presente ação seja julgada procedente, de modo a confirmar a medida cautelar e **determinar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, nas respectivas esferas administrativas e ante eventual escassez de bens e serviços necessários ao atendimento do interesse**

**público, em especial leitos em unidades de tratamento intensivo (UTI), executem a requisição administrativa da totalidade dos bens e serviços de pessoas jurídicas e físicas relativos à assistência à saúde prestados em regime privado, de forma a que o Poder Público passe a regular a utilização dos leitos de UTI, mesmo nas redes privadas, para todo doente que dele necessite, enquanto perdurar a necessidade por conta da pandemia.**

Requer-se, nos termos do art. 6º e §§ da Lei 9.882, a produção das provas eventualmente necessárias ao deslinde desta ação, tais como a requisição de informações adicionais e designação de perito ou comissão de peritos.

Por fim, requer-se que as publicações ocorram em nome de Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, OAB/SP n.º 90.846, e-mail [pedroadv@uol.com.br](mailto:pedroadv@uol.com.br), integrante do escritório de advocacia Teixeira Ferreira e Serrano Advogados Associados, CNPJ n.º 58.915.323/0001-95, com sede na Alameda Santos, n.º 122, 9º e 10º andares, Paraíso, São Paulo/SP.

Nesses termos, pede deferimento.

São Paulo, 30 de março de 2020.

**GILBERTO BERCOVICI  
OAB/SP N.º 146.723**

**PEDRO ESTEVAM A. P. SERRANO  
OAB/SP N.º 90.846**

**RAFAEL RAMIRES ARAUJO VALIM  
OAB/SP N.º 248.606**

**WALFRIDO JORGE WARDE JR.  
OAB/SP N.º 139.503**

**THAYNÁ JESUINA FRANÇA YAREDY**  
**OAB/SP N.º 352.366**

**ANDRÉ MAIMONI**  
**OAB/DF N.º 29.498**

**ALBERTO MAIMONI**  
**OAB/DF N.º 21.144**

**JULIANA SALINAS SERRANO**  
**OAB/SP N.º 271.406**