

Pandemia da Covid-19 e conflitos políticos: impactos da atuação do STF nos contornos do federalismo brasileiro

Rebecca Groterhorst

Resumo: O presente artigo propõe uma discussão sobre conflitos políticos surgidos em relação às medidas de enfrentamento da pandemia Covid-19 no Brasil. Neste sentido, enquanto os governos estaduais e municipais buscavam soluções para a situação de calamidade pública com adoção de medidas restritivas, a ausência de coordenação de ações por parte do governo colocava em risco a proteção da saúde e da vida da população. Não demorou para que o conflito entre as distintas entidades da federação fosse levado ao Supremo Tribunal Federal (STF), questionando a ação e a omissão do Presidente da República e do governo federal na condução da pandemia. O STF confirmou a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre saúde. A partir da análise de decisões proferidas no âmbito destes conflitos federativos, o trabalho conclui que tais decisões possuem impactos na concepção da arquitetura federativa, apontando para a necessidade de repensar o próprio federalismo cooperativo no Brasil.

Palavras-chave: Covid-19. Direito à Saúde. Federalismo. Governo Federal. Governos Subnacionais. Supremo Tribunal Federal.

INTRODUÇÃO

As democracias do mundo experienciaram decisões difíceis com o aparecimento da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no início de 2020. Se de um lado, o momento demandava medidas rápidas de contenção da pandemia e proteção da população; por outro, as restrições impostas neste período provocaram dúvidas sobre a excessiva interferência governamental a direitos fundamentais, como limitações à liberdade de locomoção e reunião, restrições aos cultos religiosos, controle de funcionamento de comércio e serviços, suspensão de atividades escolares, entre outras.

As respostas dos diferentes governos à pandemia Covid-19 intensificaram os debates sobre o papel dos poderes, nas distintas esferas da federação, em tempos de crise. A solução para esse contexto não seria fácil. Uma emergência sanitária apresenta enormes desafios, em especial na construção de respostas institucionais coordenadas para lidar com a situação. À medida que o Poder Executivo atuava, mais aumentava a sensação de que era necessário um engajamento não apenas do Executivo, mas também do Legislativo e do Judiciário na construção de respostas para a emergência de saúde pública.

No contexto brasileiro, esta situação agravou ainda mais a crise política e socioeconômica instaurada antes mesmo da pandemia. Na omissão do governo federal em adotar medidas eficazes de enfrentamento à disseminação do novo coronavírus, os governos regionais e locais passaram a ter um papel ativo, com imposição de regras mais adequadas às realidades e particularidades existentes em seus territórios. Os conflitos políticos-federativos aumentaram, e o Judiciário passou a ser o árbitro desses embates.

Esse é o objeto do presente artigo: discutir como o Supremo Tribunal Federal (STF) foi mobilizado durante a pandemia Covid-19, em especial no que se refere às competências dos entes federativos para atuar em questões de políticas de saúde. A hipótese é de que independentemente do padrão decisório do STF, seja ele concentrador ou descentralizador das competências das entidades federadas,¹ as decisões judiciais demandam reflexões sobre a arquitetura constitucional, em especial para a construção de um debate mais qualificado a respeito do desenho institucional do federalismo brasileiro.

Ainda que seja difícil para traçar conclusões definitivas sobre os impactos das decisões judiciais nos contornos do federalismo brasileiro, a pesquisa demonstra como STF se comportou em relação aos conflitos políticos-federativos no contexto da Co-

1 Tem sido observado na literatura acadêmica uma discussão sobre a postura centralizadora das decisões do STF, privilegiando a União em detrimento dos Estados. Por outro lado, literatura recente tem questionado o mito dessa jurisprudência centralizadora, afirmando em síntese que em realidade as decisões do STF têm um caráter descentralizador. Nesse sentido: GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. *R. bras. Est. const. – RBEC*, Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021.

vid-19. Busca assim contribuir com a reflexão sobre como conflitos políticos entre as distintas unidades da federação colocam em xeque o equilíbrio federativo, e ao mesmo tempo impõem a necessidade de repensar o federalismo brasileiro.

FEDERALISMO À MODA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

A vida em sociedade passou a demandar a distribuição e o equilíbrio do poder político. Como territórios extensos podem apresentar diferenças no desenvolvimento geográfico, socioeconômico e cultural, o federalismo surge como alternativa para a construção de uma governança eficiente, permitindo a existência simultânea de autoridades governamentais mais atentas às particularidades das respectivas jurisdições.

A descentralização do poder político e a autonomia para atuação governamental na tomada de decisões políticas seriam premissas básicas da arquitetura federativa, a qual também demanda a repartição de atividades legislativas e político-administrativas entre os entes da federação. Essa repartição facilita a organização local e regional na realização e implementação de políticas, ao mesmo tempo em que equilibra os interesses entre os distintos entes.² Como “[...] há mais de uma ordem jurídica incidente sobre um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, impõe-se a adoção de mecanismo que favoreça a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos”³.

No Estado Democrático brasileiro, o poder político foi dividido entre a União, Estados-membros, Distrito Federal, e Municípios, todos autônomos entre si. Estes entes representam, respectivamente, a entidade central, as entidades regionais e as entidades locais, que devem atuar de forma coordenada e convergente em torno de um objetivo nacional.⁴ Para a divisão das tarefas legislativas e político-administrativas, a Constituição brasileira adotou o princípio da predominância do interesse.⁵ Os temas de interesse nacional são atribuídos à União, e aqueles de interesse regional e local são atribuídos aos Estados-membros e Municípios, respectivamente.

Nessa linha, há matérias que são de responsabilidade única e exclusiva da União, e outras nas quais União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios compar-

2 ARABI, Abhner Youssef Mora. *Federalismo brasileiro*. Perspectivas descentralizadoras. Fórum: Belo Horizonte, 2019, p. 20.

3 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*, p. 857.

4 ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 145.

5 MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p. 234.

tilham essa responsabilidade.⁶ As competências exclusivas e privativas da União, bem como competências as comuns e concorrentes dos demais entes federativos estão delimitadas pelo texto constitucional, compondo um modelo híbrido de repartição de competências.

Para a maior parte das políticas sociais brasileiras, a Constituição optou pelo formato de competências comuns. Diferente da esfera da competência legislativa privativa e exclusiva, em que prevalece a exclusividade da União para execução de certas atividades, na esfera da competência político-administrativa comum, todos os entes federativos estão em condições de igualdade para atuar nas matérias previstas no artigo 23 da Constituição de 1988. Não há relação de subordinação entre eles,⁷ uma vez que todos estão autorizados constitucionalmente a implementar programas sociais nas áreas da saúde, educação, assistência social e saneamento.⁸

Já no exercício da competência legislativa concorrente, a União deve estabelecer normas gerais (art. 24, §1º, CF), enquanto aos Estados cabe complementar a legislação federal (art. 24, §2º, CF) e, caso inexistir lei federal tratando de normas gerais, os Estados podem exercer a competência legislativa de forma plena para atender às suas particularidades. Porém, como é possível observar, o conceito de *normas gerais* contém elevado grau de indeterminação,⁹ e será definido pelo aplicador da lei no caso concreto, o que acaba gerando incerteza sobre os limites da legislação geral em relação a determinado tema.

A União está autorizada constitucionalmente a elaborar um plano geral, mas não a estabelecer detalhes.¹⁰ A fixação de diretrizes gerais, em especial de cooperação entre os entes federativos, deve deixar espaço para que eles desenvolvam normas próprias, adequadas às suas realidades e especificidades, nos moldes do federalismo cooperativo. Adotado pela Constituição Federal de 1988, o federalismo cooperativo busca uma atuação conjunta e articulada para alcançar resultados satisfatórios, em especial se considerado que há uma clivagem profunda entre unidades constituintes pobres e ricas, caracterizada por uma grande desigualdade social e regional.¹¹

6 MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, n. 187, p. 30, 2010, p. 219-220.

7 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 7. ed. São Paulo: Método, 2011, p. 350.

8 ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, p. 161.

9 RAMOS, Elival da Silva. Federação – competência legislativa: normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XIX, v. 19, n. 77, p. 126-130, jan.-mar. 1986.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal, *ADI 2.030*, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 09.08.2017, Informativo 872.

11 ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, p. 175.

Ainda que essa repartição de competências tenha sido prevista de forma híbrida, com o objetivo de fomentar uma atuação coordenada entre os distintos entes da federação, o federalismo brasileiro reservou grande parte das competências para o governo central (União). A centralização de competências junto à União pode ser explicada pelo próprio percurso histórico de formação da federação brasileira, que passou da forma unitária à forma federal de Estado, trazendo algumas implicações.

Como “[a]s competências próprias das entidades subnacionais sempre foram vistas como *concessões* do poder central, não como prerrogativas próprias e naturais daqueles entes”,¹² há uma falsa percepção de que as entidades subnacionais estão submetidas ao poder central. No entanto, a União é apenas uma das entidades integrantes da federação. Não há relação vertical de subordinação dos entes subnacionais ao ente central (União).

O Estado Federal brasileiro acaba sendo moldado de acordo com a distribuição do poder político dentro do território, que acaba influenciando a relação entre as entidades federativas. Como os Estados-membros possuem poderes significantes, mas a União concentra a maioria das atividades político-administrativas e legislativas, o Supremo Tribunal Federal passou a assumir um papel importante na resolução de conflitos políticos federativos e definição de escolhas políticas, como se verá mais adiante.

No decurso da pandemia Covid-19, os conflitos político-federativos acabaram alterando a forma com que a cooperação horizontal opera. Nessa toada, relações governamentais predatórias foram impulsionadas e a coordenação nacional em torno da realização de um objetivo comum – buscando a proteção da vida e da saúde – não foi alcançada.

Para parte da doutrina,¹³ o modelo híbrido de repartição de competências poderia comprometer a coordenação entre os entes federativos. Dessa forma, na intenção de elaborar normas gerais sobre o tema de saúde, a União também acabava limitando as ações dos Estados e Municípios no enfrentamento à crise sanitária, elevando os conflitos. Assim, serão analisados no próximo tópico os conflitos políticos surgidos no âmbito da pandemia, que reacenderam a discussão sobre repartição de competências e o desenho institucional da federação.

CONFLITOS POLÍTICOS NA PANDEMIA COVID-19: A QUEM COMPETE CUIDAR DA SAÚDE?

O direito à saúde está previsto no artigo 6º da Constituição Federal brasileira como direito social fundamental. O artigo 196 também prevê a saúde como um direito de

12 ARABI, Abhner Youssef Mora. *Federalismo brasileiro*, p. 31.

13 ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, p. 173.

todos e um dever do Estado. Por fim, os artigos 198 a 200 apresentam diretrizes constitucionais de proteção à saúde e de atribuições ao Sistema Único de Saúde (SUS). É importante destacar que o SUS está previsto não apenas na Constituição, mas também na legislação ordinária e em normas técnicas e administrativas¹⁴.

Por força da competência comum, os entes federativos são responsáveis por adotar medidas de proteção à saúde (art. 23, II, CF). Deve haver ainda cooperação entre eles para dirigir o Sistema Único de Saúde (art. 198, I, CF) e executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 200, II, CF). No que se refere à competência legislativa, a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre “[...] proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII, CF). Aos Municípios resta a competência de suplementar a legislação conforme interesse local (art. 30, II, CF), podendo “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (art. 30 VII, CF).

Como se observa, a proteção do direito à saúde é responsabilidade de todos os entes federativos, e nenhum deles pode se abster desse compromisso. Como apontado pelo Comitê Editorial desta obra, observa-se, assim, que a própria existência do SUS exerce influência nas relações federativas. Isso porque a organização político-territorial segue os princípios da descentralização e regionalização, reforçando as responsabilidades dos entes federativos na atuação em políticas de saúde. Porém, como mencionado anteriormente, a profunda desigualdade regional no território brasileiro impacta na promoção das políticas sociais. Assim, especificamente na área da saúde, a ausência de recursos financeiros, materiais e humanos impulsiona uma interdependência entre os entes federativos para promoção e construção de uma rede de atenção à saúde integral da população.¹⁵

A União tem a função de formular a política nacional de saúde e coordenar as ações intergovernamentais, assumindo o compromisso da tomada de decisões importantes na política setorial da saúde.¹⁶ Portanto, “[...] o governo federal coordena a política de saúde na medida em que produz convergência em torno das prioridades a serem

14 Vide legislação mencionada abaixo:

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1990; 19 set.

BRASIL. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 1990; 31 dez.

15 LIMA, Luciana Dias de. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil. In: Fundação Oswaldo Cruz, organizador. *A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro*. v. 3. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2013. p. 73-139, p. 73-74.

16 ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, p. 162.

adotadas pelos governos locais”.¹⁷ Não há uma atuação solitária do governo federal, mas sim uma responsabilidade compartilhada. A Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/90) prevê o Ministério da Saúde como órgão responsável pela política da saúde em âmbito nacional, enquanto nos Estados e Municípios esta função é exercida pelas secretarias de saúde ou órgãos equivalentes. Essas autoridades devem conversar entre si sobre questões sanitárias.¹⁸ Para além disso, há uma espécie de condomínio legislativo em matéria de saúde: a União edita normas gerais, e os Estados-membros editam normas específicas.

A cooperação entre os entes federativos é extremamente necessária e desejada para o alcance de objetivos comuns em torno de políticas públicas. Como o Estado Federal possui moldura normativa constitucional, isso lhe permitiria lidar mais facilmente com a crise pandêmica, de forma a proteger e cuidar da saúde pública por medidas que atendam as peculiaridades regionais e locais.¹⁹ Mas a cooperação desejada durante a pandemia acabou se transformando em conflito entre os entes federativos, justamente aqueles que deveriam proteger direitos fundamentais.

Foi nesse contexto que despontaram os conflitos federativos, compreendidos como “[...] aqueles nos quais há uma disputa sobre a competência de determinado ente federativo promulgar uma norma infraconstitucional ou realizar ato administrativo com certo tipo de conteúdo”.²⁰ Para compreender melhor o tema, é preciso fazer um breve relato dos fatos no decurso da pandemia Covid-19.

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a situação de pandemia pelo novo coronavírus (Covid-19), indicando que os governos nacionais deveriam adotar medidas de contenção da disseminação do vírus. A construção de respostas pelos governos nacionais demandaria um amplo diálogo entre os distintos poderes do Estado para coordenação e convergência de ações para enfrentamento da emergência sanitária.

Apesar de se esperar uma maior atuação do Poder Executivo nacional em situações de crise,²¹ a emergência sanitária trouxe novos desafios para a coordenação de respostas institucionais. Como a informação sobre os perigos da pandemia não estão sob sigilo, muito menos concentradas nas mãos do governo, o Judiciário e o Legislativo

17 ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*, p. 163.

18 LIMA, Luciana Dias de. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil, p. 94.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6.341/DF MC-Ref.* Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intimado: Presidente da República. Ministro Relator Marco Aurelio. Data do julgamento: 15.04.2020, p. 73. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 2 nov. 2021.

20 GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. *R. bras. Est. const. – RBEC*, Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021, p. 87.

21 GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. *The bound executive*, p. 18.

estão menos propensos a conceder maiores poderes ao Executivo para administrar a situação.²² A situação de pandemia requer assim um modo diferente de governança.

A cooperação e o diálogo entre poderes, autoridades públicas, e demais atores se mostra ainda mais essencial para endereçar respostas às distintas necessidades públicas impostas pelo contexto de crise.²³ Dessa forma, ainda que o governo nacional tenha uma função importante na coordenação de ações a serem tomadas durante a pandemia, o Legislativo e o Judiciário assumem tarefas igualmente relevantes. A participação de governos subnacionais na formulação de respostas à crise também é entendida como altamente necessária e desejável. Afinal, os governos mais próximos dos cidadãos e das distintas realidades existentes é que possuem informações mais detalhadas sobre a situação regional e local.²⁴

Nesse contexto de pandemia, alguns países fizeram a declaração do estado de emergência e, no caso brasileiro, foi decretado o estado de calamidade pública, por meio do Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020,²⁵ com previsão de vigência até o dia 31 de dezembro de 2020. Esse decreto permitiu o aumento do gasto público e o descumprimento de metas fiscais prometidas para o ano de 2020. Em 7 de maio de 2020, sob muitas críticas, foi aprovada a emenda constitucional n. 106,²⁶ apelidada de “Orçamento de Guerra”, autorizando a adoção de regime extraordinário fiscal, financeiro de contratações para atender às necessidades decorrentes da calamidade pública.

Além das normas supramencionadas, foi aprovada pelo governo federal a Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020,²⁷ que autorizou o uso de diversas medidas para enfrentar a emergência de saúde pública no país, como isolamento, quarentena, restrição excepcional e temporária de entrada e saída do país, entre outras. Seguindo o que foi determinado nesta lei, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios passaram

22 GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. *The bound executive*, p. 20.

23 GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. *The bound executive*, p. 21.

24 GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. *The bound executive*, p. 21.

25 BRASIL. Congresso Nacional. *Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n. 93, de 18 de março de 2020. DOU 20.03.2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 2 nov. 2021.

26 BRASIL. Presidência da República. *Emenda Constitucional n. 106, de 07 de maio de 2020*. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. DOU 07.05.2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm. Acesso em: 2 nov. 2021.

27 BRASIL. Presidência da República. *Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 2 nov. 2021.

a adotar paulatinamente medidas de combate e prevenção para barrar a disseminação do novo coronavírus, como isolamento social, obrigatoriedade do uso de máscara, limitação do funcionamento do comércio, suspensão das atividades escolares, entre outras.

No entanto, não havia uma efetiva coordenação e nem um relativo consenso quanto à uniformidade das medidas a serem adotadas, surgindo um campo propício a divergências e contradições entre os representantes dos entes federativos.²⁸ Não tardou para que os desacordos entre governo federal e governos subnacionais surgissem. As medidas de enfrentamento à emergência sanitária adotadas pelos Estados e Municípios, como, por exemplo, o controle de interação social (quarentena), encontraram forte resistência do governo federal, que exerceu inúmeras tentativas de concentrar o poder.

Enquanto governo federal defendia a adoção de medidas administrativas mais brandas no combate à pandemia, supostamente em defesa da economia; a maioria dos governadores e prefeitos adotou medidas mais restritivas de isolamento social, sob o argumento de estarem atendendo às peculiaridades regionais e locais quanto às políticas de combate à pandemia.²⁹ Essa situação apenas aprofundou os conflitos existentes entre o governo federal, àquele momento sob o comando do então Presidente Jair Bolsonaro, e os governos estaduais.

A resistência do governo federal às medidas adotadas pelos Estados e Municípios o levou a editar normas e medidas provisórias, como forma alternativa de impor a sua visão política sobre a pandemia. Ao aprovar uma série de medidas contraditórias na tentativa de salvar a economia nacional, o governo federal enfrentou resistência. Nesse sentido, partidos políticos passaram a interpor ações perante o STF buscando assegurar a autonomia das entidades federadas, direitos fundamentais, direitos humanos, entre outros.

Uma das principais discussões ficou em torno do conceito referente aos “serviços públicos e atividades essenciais”. Esse tornou-se um tema polêmico e bastante discutido, já que o governo federal, sob pretexto de regulamentar as atividades essenciais e permitidas durante a emergência de saúde pública, acabava por utilizar estratégias que sabotavam as medidas de restrição impostas pelos governos subnacionais. Conforme aponta relatório da Conectas,³⁰ “[o] governo federal percebeu na regulamentação do

28 GOMES, José Mário Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa, p. 202.

29 GOMES, José Mário Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa, p. 203.

30 CONECTAS. Direitos na Pandemia. Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. *Boletim n. 10*, São Paulo, 20 jan. 2021. Disponível em: [Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf \(conectas.org\)](#). Acesso em: 22 out. 2021.

caráter essencial das atividades a possibilidade de restringir, ao menos parcialmente, o alcance das medidas de proteção da saúde pública adotadas pelos Estados”.

Foi exatamente este contexto de crise sanitária e ausência de medidas efetivas de combate à pandemia por parte do governo federal que gerou o impasse perante as unidades federativas brasileiras. O conflito entre presidente, governadores e prefeitos impulsionou a judicialização de inúmeras normas decretadas neste período. Os tribunais de justiça e o STF foram chamados para se posicionar em ações que discutiam a inefetividade das medidas de enfrentamento à pandemia e a repartição de competências no Estado federal. É o que se discutirá a seguir.

MOBILIZAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E IMPACTOS NA MOLDURA FEDERATIVA DURANTE A PANDEMIA COVID-19

O Judiciário é instituição democrática que tem como função primordial aplicar a lei ao caso concreto. No sistema de freios e contrapesos, em que um poder controla o outro, o Judiciário assume a função de mediar a atuação dos demais poderes. Ao Supremo Tribunal Federal cabe especificamente a guarda da Constituição e zelar para que os direitos ali previstos sejam garantidos.

O STF também é responsável por solucionar os conflitos existentes entre os entes federados, processando e julgando “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta” (art. 102, I, alínea f, CF). Mas “[...] quando uma Corte se manifesta sobre a extensão da atuação de determinados Poderes na condução das respostas a contextos de crise, sob o pretexto básico de fiscalizar a obediência aos preceitos constitucionais, termina por, inevitavelmente, ponderar decisões políticas e afirmar-se no seio dos embates desta seara”³¹

O equilíbrio entre os poderes do governo federal e dos Estados, e entre os próprios Estados, justificaria a existência de um Judiciário forte e independente,³² que atua como um verdadeiro Tribunal da Federação.³³ Com esse acúmulo de funções, era esperada a mobilização do STF durante a pandemia, não só para proteger direitos constitucionalmente garantidos, mas também solucionar conflitos entre poderes.

31 GUERRA, Gustavo Rabay; MARCOS, Henrique; HARDMAN, Antônio Ítalo. De Wuhan ao Planalto Central: Federalismo, Patriotismo Constitucional e o Supremo Frente a Covid-19. *Revista Jurídica Unicuritiba*, Curitiba, v. 04, n. 61, p. 278-312, out.-dez. 2020.

32 ARLOTA, Carolina; GAROUPA, Nuno. Addressing Federal Conflicts: An Empirical Analysis of the Brazilian Supreme Court, 1988-2010. *Review of Law & Economics*, v. 10, n. 2, p. 137-168, 1 jul. 2014, p. 138.

33 ARABI, Abhner Youssef Mora. *Federalismo brasileiro*. Perspectivas descentralizadoras. Fórum: Belo Horizonte, 2019, p. 88.

Conforme comprova o painel de ações Covid-19,³⁴ foram 11.011 processos recebidos e 14.906 decisões no âmbito do STF desde o início da pandemia até o momento. Os dados comprovam a intensa mobilização do Judiciário na busca de proteção de direitos e preceitos constitucionais frente a pandemia.

O Estado Democrático brasileiro experimentou uma situação muito peculiar. Ante a adoção de medidas restritivas adotadas pelos governos estaduais e municipais para conter a disseminação do novo coronavírus, o governo federal buscou reiteradamente alternativas para contornar tais restrições impostas pelos governos subnacionais. Ora, o governo federal teria como função a coordenação mais abrangente das ações de enfrentamento à pandemia em território nacional, com estímulos ao federalismo cooperativo, na busca de convergência para a realização de políticas públicas diversas neste contexto. No entanto, não foi o que se observou durante o período.

O governo federal repetidamente minimizava os perigos da pandemia, enquanto os governos regionais e locais se articulavam na busca de saídas para o cenário alarmante que havia se instalado. Como resultado das medidas contraditórias adotadas pelo governo federal, o STF acabou sendo instigado a mediar os conflitos surgidos no contexto de emergência sanitária, construindo uma jurisprudência sobre esse tópico.

O argumento de que o STF seria deferente às políticas presidenciais em detrimento dos Estados, contudo, não se confirmou na pandemia Covid-19.³⁵ No âmbito do judiciário brasileiro, como apontam diversas pesquisas,³⁶ o presidente mais perdeu do que ganhou nas medidas diretamente relacionadas ao enfrentamento da pandemia. A ineficiência das medidas de mitigação da emergência sanitária e a falta de coordenação de ações por parte do governo federal elevou os conflitos federativos,³⁷ e conduziram a diversas ações perante o STF.

A análise no presente trabalho está concentrada nas decisões mais emblemáticas do período, algumas delas também destacadas no compilado de decisões proferidas no âmbito da Covid-19.³⁸ Todas as decisões analisadas expõem o conflito político em

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Painel de Ações Covid-10. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html. Acesso em: 6 fev. 2023.

35 ARLOTA, Carolina; GAROUPA, Nuno. Addressing Federal Conflicts: An Empirical Analysis of the Brazilian Supreme Court, p. 140.

36 OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19, *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, 2021, p. 2.

37 OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19, p. 30.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Case law compilation [recurso eletrônico]: Covid-19/Brazilian Federal Supreme Court*. – 2nd ed. rev. and updated. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021.

torno de condutas adotadas pelo governo federal para limitar a atuação das demais autoridades públicas, particularmente dos governos regionais e locais.

Ainda que tenha sido editada uma lei federal de modo a serem adotadas diligências para com a pandemia (Lei n. 13.979/20), logo o governo federal passou a adotar medidas contraditórias ao que ele mesmo havia proposto inicialmente. A discussão ficou em torno das competências das unidades da federação para delimitação “serviços públicos e atividades essenciais” durante a pandemia Covid-19, como mencionado anteriormente.

Nessa linha, a Medida Provisória n. 926, de 20 de março de 2020, bem como o Decreto n. 10.282/2020, editados pelo Presidente da República, tentaram modificar os incisos I, II e VI e os §§ 8º, 9º, 10 e 11 do artigo 3º da Lei Federal n. 13.979/2020 para prever que o Presidente da República seria o responsável pela disposição do que seriam considerados serviços públicos e atividades essenciais.

O Partido Democrático Trabalhista (PDT) então ingressou com a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) n. 6.341/DF MC-Ref.,³⁹ no dia 23 de março de 2020, para questionar a Medida Provisória n. 926/20 e o Decreto n. 10.282/20, argumentando a tentativa do presidente subtrair totalmente a competência administrativa comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para adotarem medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária.

Em 24 de março de 2020, o Ministro Marco Aurélio, Relator da ADI 6.341 MC-Ref., decidiu monocraticamente a cautelar solicitada, afirmando que a competência concorrente, em termos de direito à saúde, deveria prosperar no caso em concreto. A decisão foi referendada em plenário, que adotou a técnica de interpretação conforme à Constituição ao §9º do artigo 3º da Lei n. 13.979/20, possibilitando a Governadores e Prefeitos o estabelecimento de atividades e serviços públicos essenciais no âmbito de suas competências.

Dessa forma, o STF entendeu que os entes federativos possuem competência para adotar medidas necessárias de combate à epidemia internacional. Portanto, prevaleceu o entendimento de que cabe aos demais entes da federação a edição de normas adequadas às suas peculiaridades durante a pandemia, podendo dispor sobre serviços públicos e atividades essenciais para proteção da saúde.

A ADI 6.343/DF,⁴⁰ interposta em 23 de março de 2020, pela Rede Sustentabilidade, também questionava a supramencionada Medida Provisória n. 926, de 2020, e a

39 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6.341/DF MC-Ref.* Requerente: Partido Democrático Trabalhista – PDT. Intimado: Presidente da República. Ministro Relator Marco Aurelio. Data do julgamento: 15.04.2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 2 nov. 2021.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 6.343/DF MC-Ref.* Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Ministro Relator Marco Aurélio. Ministro Redator do Acórdão Alexandre

Medida Provisória n. 927, de 2020, que alteravam a Lei n. 13.979, de 2020. O argumento é de que ambas medidas provisórias seriam contrárias à Constituição Federal. Enquanto a Medida Provisória n. 926 teria condicionado a restrição de locomoção intermunicipal à recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), a Medida Provisória n. 927 teria estabelecido para essa restrição a necessidade de disposição em ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura. Isso caracterizaria violação aos art. 1º, art. 18, art. 23, II, art. 24, XII, e art. 25, § 1º, da Constituição Federal.

A ADI 6.343/DF MC-Ref. foi referendada em plenário com uma discussão muito similar à que ocorreu na ADI 6.341/DF. O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a cautelar na ADI 6.343/DF MC-Ref. para suspender parcialmente o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir Estados e Municípios da necessidade de autorização do ente federal. Mais uma vez, frente a uma situação de conflito de competência entre os entes da Federação brasileira, o STF demonstrou, na fundamentação de sua decisão, a necessidade de fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes na condução das políticas públicas essenciais de combate à pandemia da COVID-19.

Por fim, a última decisão a ser discutida se encontra no âmbito da ADPF 672/DF MC-Ref.,⁴¹ interposta em 31 de março de 2020, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), para questionar as ações e omissões do governo federal na condução de políticas públicas emergenciais nas áreas da saúde e da economia em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Nesse sentido, demandou que fosse determinado ao Presidente da República o cumprimento do protocolo da OMS, com adoção de medidas de isolamento social; respeito às determinações dos governadores e prefeitos sobre o funcionamento das atividades econômicas e às regras de isolamento social.

O pedido formulado foi julgado parcialmente no mérito para assegurar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, da Constituição Federal na aplicação da Lei n. 13.979/2020 e dispositivos conexos. O STF reconheceu mais uma vez a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia.

de Moraes. Data do julgamento: 06.05.2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em: 2 nov. 2021.

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF 672 MC-Ref/DF MC-Ref*. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República. Ministro Relator: Min. Alexandre de Moraes. Data do Julgamento: 13.10.2020.

Como é possível observar, a atuação do Judiciário foi essencial para conter ações abusivas e omissões do Executivo Federal, buscando proteger direitos fundamentais em meio à crise sanitária. No caso brasileiro, convencido sobre a negligência do então presidente Jair Bolsonaro em adotar medidas de enfrentamento à pandemia, o STF rejeitou os pedidos governo federal, oferecendo autonomia ainda maior aos governos subnacionais e locais para adotarem medidas de proteção à saúde no contexto de pandemia.

Ainda que as decisões tomadas no âmbito da emergência de saúde pública não comprovem a defesa de um ou outro ente federativo,⁴² observa-se que a atuação do STF nas ações de constitucionalidade representou um mecanismo de incentivo a boas iniciativas regionais, e desincentivo a práticas indesejadas.⁴³ Nesse sentido, o comportamento judicial adotado demonstrou o papel relevante da Corte também no desincentivo a condutas antifederativas.⁴⁴ Mas mesmo incentivando boas práticas, o STF serviu mais como um “[...] mediador de disputas políticas traduzida judicialmente em conflitos federativos do que como um árbitro de questões federativas”.⁴⁵ As demandas levadas ao STF no âmbito da pandemia demonstram essas disputas políticas.

A atuação judicial acabou por permitir às unidades subnacionais um maior protagonismo em relação à pandemia, restringindo, por outro lado, as ações do governo federal. A partir das decisões do STF no âmbito de conflitos federativos despontados na pandemia Covid-19, os entes subnacionais acabaram por reforçar poderes próprios na condução de políticas públicas e da própria política. Ao utilizar o sistema de justiça para discussão das medidas político-administrativas e legislativas adotadas durante a pandemia, restam reforçadas, ainda que indiretamente, as funções dos entes subnacionais.

Pesquisadores apontam que esta postura da Corte pode ter alterado temporariamente as soluções de conflitos federativos, em especial sobre a matéria de saúde pública decorrente da condição extrema imposta pela pandemia.⁴⁶ Mas é preciso avaliar como decisões que favorecem a autonomia dos Estados podem impactar na cooperação entre os entes federativos na realização de um objetivo comum.

O contexto pandêmico foi essencialmente marcado pela ausência de cooperação e diálogo entre governo federal, governos regionais e governos locais, o que trouxe

42 Nesse sentido: OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19, *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, 2021, p. 33.

43 ARABI, Abhner Youssef Mora. *Federalismo brasileiro*, p. 72.

44 ARABI, Abhner Youssef Mora. *Federalismo brasileiro*, p. 74.

45 GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF, p. 97.

46 GOMES, José Mário Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa, p. 214.

impactos profundos na condução da pandemia dentro do território nacional. A falta de uniformidade e coordenação dentro do território nacional tampouco foi alterada ou superada pelas decisões da Corte.

O papel esperado do governo federal na coordenação nacional de políticas na área da saúde também não foi incentivado pelas decisões judiciais. Já os Estados e os Municípios, a partir das decisões do STF, prosseguiram – cada um à sua maneira – com as medidas de combate e prevenção da pandemia adotadas mundo afora e recomendadas pelo Ministério da Saúde. Portanto, conclui-se que as decisões não foram capazes de trazer convergência de ações entre as unidades federadas, levando a situações assimétricas nas distintas partes do país.

A descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas públicas pode ter afetado negativamente o desempenho no combate ao novo coronavírus por distintos Estados e Municípios,⁴⁷ ainda mais considerando heterogeneidade geográfica e socioeconômica do Estado brasileiro. Na falta de uma coordenação nacional, a pandemia pode ter acentuado as desigualdades regionais e locais existentes.

Por isso se faz tão necessário e urgente refletir sobre os impactos das decisões na estrutura federativa. Não pelas decisões em si, mas como elas – ao adentrarem em conflitos políticos – encobrem uma questão de fundo, a necessidade de tornar real e efetivo o federalismo cooperativo. É preciso assim repensar a arquitetura constitucional federativa para que o governo seja eficiente e cooperativo, principalmente em contextos de crises que põem em risco direitos tão essenciais como a saúde e a própria vida da população.

CONCLUSÃO

No mundo todo, governos democráticos experienciaram restrições de direitos em decorrência da emergência de saúde pública causada pela pandemia. Medidas de isolamento social, fechamento do comércio, escolas, parques, suspensão de cerimônias religiosas, restrição de viagens, monitoramento de telefone celular foram algumas das inúmeras restrições impostas. Era necessário equilibrar as necessidades públicas que o momento demandava.

No contexto brasileiro, a pandemia aprofundou os conflitos políticos, e o STF passou a ser mobilizado para proteger direitos no contexto de pandemia e atuar como mediador dos conflitos surgidos. Enquanto os governos estaduais e municipais passaram a atuar, no início da pandemia, sem uniformidade e tampouco com coordenação nacional para conter a disseminação do novo coronavírus; o governo federal

47 GÓES, Geraldo Sandoval. *Implicações da descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas públicas de combate à pandemia da Covid-19 no Brasil*. Brasília: Enap, 2021, p. 60-61.

mantinha-se omissa na sua função, e quando atuava, o fazia para afrontar e sabotar as medidas impostas pelos Estados e Distrito Federal.

Nessa toada, o governo federal foi questionado judicialmente, tanto pela sua atuação irresponsável no decurso da pandemia quanto pela tentativa de contornar as normas adotadas pelos governadores e prefeitos no contexto de pandemia. A margem de interpretação da competência concorrente para adoção de políticas relacionadas à saúde também passou a ser um conceito em disputa, em especial no âmbito do Judiciário.

A despeito das inúmeras tentativas do presidente para enfraquecer as competências dos governos regionais e locais, acabou prevalecendo a autonomia dos entes federativos para adoção de medidas de proteção à saúde no âmbito de seus territórios. Mas na ausência de um cooperativismo, o conflito político-federativo pode ter aprofundado ainda mais as desigualdades sociais e econômicas existentes em um território tão extenso e tão distinto como o brasileiro.

Nesse sentido, ao fortalecerem a autonomia dos governos subnacionais na construção e implementação de políticas públicas no contexto da pandemia, as decisões do STF provocaram impactos no desenho institucional da federação. A jurisprudência do STF demonstrou a proteção de um espaço relevante de autonomia política, legislativa e administrativa dos governos regionais e locais para adoção das medidas necessárias no enfrentamento da pandemia, considerando a ausência de coordenação do governo federal.

Não se pode mais ignorar o papel das Cortes em processos políticos, particularmente no apoio a políticas de governo.⁴⁸ Mas ainda que o Judiciário tenha sido mobilizado para proferir decisões no campo jurídico e político, ele não foi capaz de impulsionar uma coordenação entre as autoridades públicas em prol de um objetivo comum. Assim, as suas decisões escancararam a estrutura frágil do federalismo brasileiro, demonstrando a completa descoordenação nacional no enfrentamento à pandemia.

A despeito de diversos Estados terem se mobilizado, apontando iniciativas interessantes, como o Consórcio Nordeste e tentativa de implementação de consórcio público de municípios brasileiros para compra da vacina da Covid-19, essa não foi – e nem tem sido – uma realidade em todo Brasil. Dessa forma, pesquisas futuras devem seguir pesquisando o papel das Cortes na resolução de problemas institucionais da federação, especialmente no sentido de impulsionar ou não a coordenação entre os entes federativos. E mais, como é possível repensar o próprio federalismo brasileiro.

48 CANELLO, Júlio. *Judicializando a federação?* O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais. 2016. Tese de doutorado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016, p. 22.

REFERÊNCIAS

- ARABI, Abhner Youssef Mora. *Federalismo brasileiro*. Perspectivas descentralizadoras. Forum: Belo Horizonte, 2019.
- ARLOTA, Carolina; GAROUPA, Nuno. Addressing Federal Conflicts: An Empirical Analysis of the Brazilian Supreme Court, 1988-2010. *Review of Law & Economics*, v. 10, n. 2, p. 137-168, 1 jul. 2014.
- ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Case law compilation [recurso eletrônico]: Covid-19/ Brazilian Federal Supreme Court*. – 2nd ed. rev. and updated. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021.
- CANELLO, Júlio. *Judicializando a federação?* O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais. 2016. Tese de doutorado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- CONECTAS. Direitos na Pandemia. Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à Covid-19 no Brasil. *Boletim n. 10*, São Paulo, 20 jan. 2021. Disponível em: [Boletim_Direitos-na-Pandemia_ed_10.pdf](#) (conectas.org). Acesso em: 22 out. 2021.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila. The bound executive: emergency powers during the pandemic. *Virginia Public Law and Legal Theory Research Papers*, n. 2020-52, University of Chicago, Public Law Working Papers, n. 747, p. 1-56, 6 jul. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3608974>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3608974>.
- GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira; CADEDO, Matheus Silva. O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. *R. bras. Est. const. – RBEC*, Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021.
- GÔES, Geraldo Sandoval. *Implicações da descoordenação entre as esferas federal e estadual na condução de políticas públicas de combate à pandemia da Covid-19 no Brasil*. Brasília: Enap, 2021, p. 60-61.
- GOMES, José Mário Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF Afirma Protagonismo dos Governadores no Enfrentamento à Covid-19. *Revista Direito Público*, v. 17, n. 94, p. 193-217, 2020.
- GUERRA, Gustavo Rabay; MARCOS, Henrique; HARDMAN, Antônio Ítalo. De Wuhan ao Planalto Central: Federalismo, Patriotismo Constitucional e o Supremo Frente a Covid-19. *Revista Jurídica Unicuritiba*, Curitiba, v. 4, n. 61, p. 278-312, out.-dez. 2020.
- HORTA, Raul Machado. Reconstrução do Federalismo Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*. n. 72. Senado. Brasília, 1981.
- LIMA, Luciana Dias de. A coordenação federativa do sistema público de saúde no Brasil. In: Fundação Oswaldo Cruz, organizador. *A saúde no Brasil em 2030: prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro*. v. 3. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; 2013. p. 73-139, p. 73-74.

- MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de Informação Legislativa*, n. 187, p. 30, 2010.
- MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.
- OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19, *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 35, 2021.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito Constitucional Descomplicado*. 7. ed. São Paulo: Método, 2011.
- RAMOS, Elival da Silva. Federação – competência legislativa: normas gerais de competência da União e competência supletiva dos Estados: a questão dos agrotóxicos. *Revista de Direito Público*, São Paulo, ano XIX, v. 19, n. 77, p. 126-130, jan.-mar. 1986.