

A pandemia de covid-19, os conflitos federativos e o Supremo Tribunal Federal: Os casos da ADI 6341 e da ADPF 672

The covid-19 Pandemic, Federative Conflicts, and the Federal Supreme Court of Brazil: The Cases of ADI 6341 and ADPF 672

Thauanne de Souza Gonçalves¹; Larissa Borsato da Silva²; Felipe Dutra Asensi³

DOI: [https://doi.org/10.37767/2591-3476\(2024\)11](https://doi.org/10.37767/2591-3476(2024)11)

Fecha de envío: 30.06.2024

Fecha de aceptación: 19.08.2024

RESUMO:

A resolução de conflitos entre os entes federativos é competência do Supremo Tribunal Federal. Durante a pandemia de covid-19, o STF foi palco de disputas importantes entre os estados e o governo federal em relação às medidas de combate à doença. O artigo teve como objetivo analisar a ADI 6341 e a ADPF 672 para compreender como os conflitos ocorridos entre os entes federativos foram tratados pelo STF, no referente às medidas de combate à pandemia e ao direito à saúde. Este é um estudo de abordagem qualitativa composto de revisão de literatura e análise documental. As decisões proferidas firmaram entendimento em prol da autonomia federativa dos estados no gerenciamento de medidas importantes de combate à pandemia. O STF teve protagonismo na garantia da autonomia dos estados na proposição de normas de combate à pandemia.

1 Doutoranda em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social (IMS) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Ciências pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) da Fiocruz. cursando graduação em Direito na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Enfermeira graduada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: thauannesg@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7339-4149>. O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, através do Programa Bolsa Nota 10 de Doutorado, E-26, Proc. N.º 203.036/2023.

2 Doutoranda em Saúde Coletiva no Instituto de Medicina Social - IMS, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP); Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO); Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO); Advogada. E-mail: larissaborsato@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2380-6995>.

3 Professor de Mestrado/Doutorado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e Universidade Santa Úrsula (USU), no Brasil, e da Ambra University, nos Estados Unidos. Pós-Doutor em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP/UERJ). Mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Advogado formado pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Cientista Social formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Aperfeiçoamento em Direitos Fundamentais pela University Complutense de Madrid (UCM), em Empreendedorismo pela University of Maryland (UM) e em Coaching pela University of Cambridge (UCA). E-mail: felipedml@yahoo.com.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7522-7926>.

RESUMEN: La resolución de conflictos entre los entes federativos es competencia del Supremo Tribunal Federal (STF). Durante la pandemia de COVID-19, el STF fue el escenario de disputas importantes entre los estados y el gobierno federal en relación con las medidas para combatir la enfermedad. El artículo tuvo como objetivo analizar la ADI 6341 y la ADPF 672 para comprender cómo los conflictos entre los entes federativos fueron tratados por el STF en lo referente a las medidas de combate a la pandemia y al derecho a la salud. Este es un estudio de enfoque cualitativo compuesto de revisión de literatura y análisis documental. Las decisiones dictadas establecieron una comprensión a favor de la autonomía federativa de los estados en la gestión de medidas importantes de combate a la pandemia. El STF tuvo un papel crucial en la garantía de la autonomía de los estados en la proposición de normas de combate a la pandemia.

ABSTRACT

The resolution of conflicts between federative entities is the responsibility of the Supreme Federal Court (STF). During the COVID-19 pandemic, the STF was the stage for significant disputes between states and the federal government regarding measures to combat the disease. The article aimed to analyze ADI 6341 and ADPF 672 to understand how the conflicts between federative entities were addressed by the STF concerning pandemic control measures and the right to health. This is a qualitative study consisting of a literature review and document analysis. The rulings established an understanding in favor of the federative autonomy of the states in managing important measures to combat the pandemic. The STF played a crucial role in ensuring the states' autonomy in proposing pandemic control regulations.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de Constitucionalidade; covid-19; Federalismo; Judicialização; Supremo Tribunal Federal.

PALABRAS CLAVE: Control de constitucionalidad; covid-19; Federalismo; Judicialización; Tribunal Supremo Federal.

KEY WORDS: Constitutional Review; covid-19; Federalism; Judicialization; Federal Supreme Court.

I. Introdução

A covid-19 emergiu no Brasil em março de 2020 e gerou crises sanitárias, políticas e econômicas. O Poder Judiciário não esteve isento de atuação nos conflitos gerados pelas tentativas de manejo das crises (ou pela ausência delas).

A resolução de conflitos entre os entes federativos é competência do Supremo Tribunal Federal (STF) descrito pelo artigo 102, inciso I, alínea f da Constituição Federal de 1988. Essa função tornou-se ainda mais relevante no contexto da pandemia. O STF foi acionado para que fossem resolvidos os conflitos entre as ações do Governo Federal e as propostas divergentes dos demais Governos em relação às estratégias de contenção da pandemia, a mais conflitante delas o distanciamento social. As ações propostas reconheciam sobretudo que o Governo Federal atuou, intencionalmente ou por omissão, contra princípios constitucionais, como o direito à saúde, e contra o modelo de federalismo cooperativo, tentando cercear a autonomia dos demais entes federados (Ramos et al., 2020).

Em abril de 2020, foi julgada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de número

6341, requerida pelo Partido Democrático Trabalhista contra a medida provisória do Presidente da República, que transparecia a intenção de centralizar em si as decisões sobre o funcionamento de serviços e a circulação de pessoas, retirando dos estados a autonomia de propor, por exemplo, o isolamento social. Sendo referendada em decisão colegiada após deferimento parcial, o STF reafirmou através desse julgamento, a preservação da atribuição das diferentes esferas de governo em relação às medidas de combate à covid-19.

No mesmo ano, em outubro, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de número 672, requerida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, gerou outra decisão relevante no período da pandemia em relação aos conflitos federativos. Essa Ação relatava os atos comissivos e omissivos do Governo Federal na figura do Presidente da República durante a pandemia e argumentava que sua atuação seria dissolvente do proposto pela comunidade científica. Nessa medida, seria relevante garantir a manutenção das ações dos governos estaduais e municipais na mitigação da crise sanitária.

A partir desses dois processos, é possível visualizar um pouco do panorama de como decorreram os conflitos federativos no primeiro ano de pandemia no Brasil. Assim como a análise pormenorizada de seus conteúdos pode elucidar debates relevantes sobre o federalismo brasileiro, a mediação dos conflitos entre os entes federativos no STF e as estratégias utilizadas para combate à pandemia de covid-19.

Este é um estudo de abordagem qualitativa composto de revisão de literatura de artigos sobre a pandemia publicados entre 2020 e 2022 e análise documental do ano de 2020. Por intermédio da revisão de literatura no Google Acadêmico com os termos “covid-19” ou “pandemia” e “conflitos federativos”, verificou-se que o julgamento de duas ações judiciais teve relevância central na mediação dos conflitos federativos, a ADI 6341 e a ADPF 672, ambas propostas e julgadas nos primeiros meses de pandemia no ano de 2020. Essas ações foram selecionadas pela sua repercussão, sendo mencionadas com mais frequência na literatura acadêmica, e pelo seu conteúdo. Pois tratam-se especificamente de responsabilidade governamental e competência dos entes federativos, podendo ser objeto de discussões mais profundas sobre o federalismo e as políticas públicas de saúde. Esses processos foram então coletados na íntegra através do Portal do STF. A análise descritiva foi realizada mediante a leitura temática dos acórdãos buscando identificar os posicionamentos a respeito dos conflitos federativos e as medidas de combate à covid-19. Ressalta-se que o presente trabalho é composto do estudo de dois casos singulares. Para observar um panorama mais amplo das ações que tratam dos conflitos federativos na pandemia recomenda-se os artigos de Leoni (2022) e Sarlet e Barbosa (2022).

Portanto, o presente artigo teve como objetivo analisar a ADI 6341 e a ADPF 672 para compreender como os conflitos ocorridos entre os governos federal, estaduais e municipais foram tratados pelo STF, no referente às medidas de combate à pandemia e ao direito à saúde.

II. Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 6341

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) é um dos tipos de processo que pode ser proposto ao Supremo Tribunal Federal com o objetivo de “arguir a inconstitucionalidade de lei, ato normativo federal ou estadual” (Agência Senado, 2022a). A ADI de número 6341 foi requerida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) em abril de 2020.

O processo teve como relator o Ministro Marco Aurélio, que iniciou a sessão discorrendo sobre a ironia de que ele, que sempre fizera óbice ao julgamento colegiado virtual, era relator do primeiro processo julgado via videoconferência (STF, 2024a). Esse comentário inicial, cuja situação passou a ser vivenciada no cotidiano de muitos serviços no país e por todo o sistema judiciário, parece ser bastante ilustrativo do momento em que a sessão ocorreu. Era o início da pandemia de covid-19, em que predominava a incerteza sobre o comportamento da doença recém emergida e a capacidade dos sistemas de saúde lidarem com seus efeitos. Nesse contexto, a necessidade de criar normas sobre as novas condições de vida também emerge. E considerando as características federativas brasileiras e a conjuntura política nacional, previamente já conflitante, a Suprema Corte retorna às sessões colegiadas durante a pandemia, mediadas pelas novas circunstâncias tecnológicas, para justamente deliberar sobre a disposição conflitante entre os entes federativos e as medidas de combate à covid-19.

O processo foi ajuizado pelo PDT com o objetivo de:

ver declarada a incompatibilidade parcial, com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativamente às alterações promovidas no artigo 3º, cabeça, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 (STF, 2024a).

A Lei nº 13.979, sancionada em fevereiro de 2020, dispunha sobre as medidas que poderiam ser adotadas para o enfrentamento da emergência sanitária causada pela covid-19. E a Medida Provisória nº 926 (MP 926) alterava determinados dispositivos desta lei. A argumentação que apresentava a ação compreendia que a MP 926 pretendia centralizar as decisões sobre medidas de enfrentamento à covid-19, sobretudo no que diz respeito ao isolamento social e a definição dos serviços essenciais, no Governo Federal. O que conflita com os princípios constitucionais relacionados à conformação federativa brasileira e às leis que regulam o Sistema Único de Saúde, que tem a descentralização enquanto princípio organizativo.

O Ministro Alexandre de Moraes, ao proferir seu voto na sessão de referendo à medida cautelar sobre a ADI, diz:

início dizendo que entendo ser importante ressaltar,[...], que o presente julgamento não se refere a questões meramente burocráticas, meramente administrativas - quem pode fazer isso, quem pode ou não fazer aquilo. Esse julgamento [...] refere-se a um dos alicerces do Estado Democrático de Direito. E qual é esse alicerce? O Federalismo e as suas regras de distribuição (STF, 2024a).

Assim, é perceptível a centralidade da discussão sobre as competências dos entes federados para o enfrentamento da pandemia, ainda de dimensão de tempo e tamanho pouco previsíveis, que ocorria naquele momento dentro do Poder Judiciário. As discussões seguiram no ensejo de reafirmar o caráter de cooperação do federalismo brasileiro, em que não se deixa de reconhecer a coordenação da União nas medidas relacionadas a questões de saúde, mas que garanta a autonomia dos estados e municípios em suas próprias competências.

Outra afirmação recorrente no referendo sobre a ADI 6341 teve a seguinte conformidade

no voto do Ministro Edson Fachin: “a emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica, nem menos autoriza, a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado de Direito Democrático”. Deste modo, os Ministros reafirmavam que a emergência da situação sanitária não poderia dar ensejo a comportamentos normativos que diferissem de preceitos constitucionais, dentre eles a distribuição de competências entre os entes federados. O Ministro Fachin ainda ressalta a necessidade de seguir especificidades técnicas para definir ações da área da saúde e observar a Lei do SUS, que trabalha com as competências concorrentes dos entes para cumprir seus objetivos.

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, resume no que concerne às discussões em relação à competência dos entes federados:

Estamos em campo bastante aberto, em que, como já vimos, temos competências privativas - inclusive da União, como já falado aqui -, concorrentes, a competência legislativa dos municípios e as competências comuns. Aqui não há nenhuma dúvida, o SUS é a materialização inequívoca daquilo que no Direito alemão se chama federalismo cooperativo. União, estados e municípios se unem para prestar o serviço de saúde (STF, 2024a).

Portanto, novamente evoca-se o instituto da distribuição das competências entre os entes federados. E em relação à saúde pública, o Ministro Mendes reconhece a sua conformação sob o federalismo cooperativo.

Ademais, são mencionadas nos votos outras ações que transitavam à época pela Corte. Os conflitos de competência e o federalismo, confrontados durante a elaboração de medidas de combate à covid-19, foram pauta recorrente no plenário do STF no ano de 2020. O voto da Ministra Rosa Weber evoca outras ações que trataram da mesma temática e em votos de outros Ministros também figuram outros processos, entre eles a mais destacada foi a ADPF 672, próximo processo a ser analisado no presente artigo.

Em seu voto a Ministra Carmen Lúcia faz uma introdução ressaltando o teor jurídico e constitucional da análise do caso e reafirmando a diferença entre a política eleitoral e o conteúdo da jurisdição do STF:

Em primeiro lugar, estamos a cuidar, como é próprio deste Supremo Tribunal, de jurisdição constitucional. Não é esfera política no sentido de política eleitoral, mas política constitucional. Em segundo, o estabelecido nas normas questionadas [...]. É disso que estamos a falar. Nesta lei, dispôs-se exatamente temas que afetam diretamente o desempenho de políticas públicas relativas ao combate ao novo coronavírus. Então, estamos a falar de jurisdição constitucional. [...] Estamos a cuidar deste tema, mediante judicialização determinada por provocação de partido político. Não estamos, portanto, a atuar de ofício, porque não poderíamos. Apenas para deixar esse registro, para que fique clara a atuação deste Supremo Tribunal Federal, tantas vezes reiterada por todos nós, mas não me canso de dizer. É bom que, no início de um julgamento, tenha-se cada vez mais certeza de qual é nossa atuação e o porquê da atuação na jurisdição constitucional (STF, 2024a).

A fala da Ministra permite a visualização da conjuntura política na qual se inseriu o ano

de 2020 e a pandemia do novo coronavírus. O Supremo Tribunal Federal foi acusado, diversas vezes, de incorrer em ativismo judicial, pela base de apoio do Presidente Jair Bolsonaro. A Ministra Carmen Lúcia, em seu voto, também traz a associação entre o federalismo e a democracia, algo anteriormente mencionado pelo Ministro Moraes.

Seguidos pela confirmação do referendo pelos demais Ministros, a decisão confirma que em suma, o Presidente da República pode dispor sobre serviços públicos e atividades essenciais mediante decreto, desde que preservada a atribuição de cada esfera de governo. E essa segunda parte da decisão é que reafirma toda a discussão no teor do acórdão que reconhece a autonomia dos entes federados para lidar com a pandemia de covid-19, mesmo que em descompasso com as medidas (e principalmente a ausência dessas) do Governo Federal.

III. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental Nº 672

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é outra espécie de ação que pode ser proposta ao STF e que possui o “objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público” (Agência Senado, 2022b). A tramitação da ADPF 672 ocorreu no mesmo momento que a ADI 6341, no entanto o referendo da medida cautelar julgado em tribunal pleno ocorreu em outubro de 2020. Esta ação foi requerida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB).

O pedido da CFOAB foi construído “em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do covid-19” e asseverava que o Governo Federal além de praticar atos de omissão perante a emergência de saúde pública, não fazendo uso de suas prerrogativas para atuar na melhora da situação sanitária, ainda praticou atos “irresponsáveis” e que contrariavam as recomendações da comunidade científica. Enquanto isso, a Advocacia Geral da União argumentava ao contrário (STF, 2020b).

A CFOAB relata que os preceitos fundamentais violados eram o direito à saúde, o direito à vida, o princípio federativo e a independência e harmonia entre os Poderes. E por isso esta ADPF vem sendo destacada como relevante para a compreensão da mediação do STF nos conflitos federativos. Em abril de 2020, o Ministro Relator Alexandre de Moraes proferiu decisão monocrática concedendo parcialmente a medida cautelar da ação pleiteada, assegurando o exercício das competências dos demais entes federativos independente da “superveniência de ato federal em sentido contrário”. O Ministro Moraes reafirmava a autonomia dos Estados e Município na elaboração de normas de combate à pandemia, independente da estratégia adotada pelo Governo Federal.

O Relator destaca que em momentos de crise, deveria ser exacerbada a cooperação entre os três Poderes, em todos os entes federativos, bem como o respeito aos mecanismos constitucionais de “equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes”. Contudo, ressalta que:

[...] na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade (STF, 2024b).

Considerando as solicitações feitas pela CFOAB que foram julgadas procedentes, centraliza-se novamente a garantia da autonomia dos entes federativos, afirma o Relator que:

[...] em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão ao Requerente no tocante à necessidade de salvaguarda da margem de atuação dos entes subnacionais para a delimitação, in loco, das medidas sanitárias mais adequadas e eficazes para a proteção da saúde de suas populações, observado o menor sacrifício possível para os demais interesses constitucionalmente protegidos, em especial a liberdade econômica (STF, 2024b).

Tanto na ADI 6341, quanto na ADPF 672 dois dispositivos constitucionais centrais nas discussões foram os artigos 23 e 24. O artigo 23, no inciso II, afirma "a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios". Enquanto o artigo 24, inciso XII, reconhece a "competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde". Acrescenta-se no artigo 30 a participação suplementar dos municípios caso haja interesse local. E novamente reafirma-se os princípios de descentralização político-administrativa do Sistema Único de Saúde.

Comenta ainda o Relator sobre a situação de conflitos federativos na conjuntura pandêmica:

Lamentavelmente, o transcurso da pandemia no Brasil tem sido marcado por uma relação ruidosa entre os diversos níveis federativos, com reiterados casos de dissenso e irrisignação entre diferentes formuladores de políticas públicas a respeito do alcance, intensidade e duração das medidas de restrição às atividades sociais rotineiras. É o caso do conflito especificamente questionado pelo Conselho Federal da OAB nesta ADPF – em que o Poder Executivo federal se contrapõe aos governos estaduais –, mas também se verifica na relação entre os Estados e seus Municípios, especialmente aqueles que entendem que, por suas características locais, não devam ser alvo de medidas restritivas idênticas às aplicadas nas grandes capitais (STF, 2024b).

A medida cautelar foi confirmada unanimemente pelo tribunal pleno. Novamente, outras ações julgadas previamente, como a ADI 6341, foram mencionadas pelo Relator no acórdão, o que demonstra a atividade do STF na mediação de conflitos federativos relacionados à pandemia. E as resoluções tenderam a reconhecer a autonomia dos Governos Estaduais e Municipais, independente da inércia do Governo Federal, na elaboração de normas. Entretanto, não considerou-se o Governo Federal isento de responsabilidade na coordenação da estratégia de combate ao vírus. E ainda, não receberam os municípios e estados plena liberdade para atuar de forma individual.

IV. O federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas de saúde

O modelo atual do federalismo brasileiro, que representa a forma em que o Estado se organiza, foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em um contexto de redemocratização, após um período de duas décadas de regime autoritário que governava o país de forma centralizada. A nova Constituição então considera que democracia e federalismo estão associados, e em seu artigo 60 § 4º insere a forma federativa de Estado como cláusula pétrea. Uma singularidade do modelo federativo adotado no país é a repartição tripartite, que além de considerar a União e os Estados mais o Distrito Federal, inclui os Municípios entre os entes federados (Ribeiro & Moreira, 2016).

As políticas sociais foram inseridas majoritariamente aderindo ao modelo de competência concorrente, significando dentro do modelo federalista cooperativo, que os entes federados devem colaborar para realizá-las. Contudo, essa cooperação enfrenta uma diversidade de questões políticas, administrativas e financeiras que geram conflitos entre as atuações dos governos. As políticas de saúde, organizadas no Sistema Único de Saúde, foram estabelecidas sobre esses pressupostos, e a descentralização é inserida no SUS enquanto princípio organizativo (Ribeiro et al., 2018).

As funções do SUS foram divididas considerando a ampliação da complexidade conforme o aumento da centralização do nível de governo, mas que devem funcionar em rede, o que exige interlocução entre as gestões de cada nível, gerando então a necessidade de governança multipartite. No processo de implementação do SUS, no entanto, foram diversas as modificações nas relações gerenciais entre os entes federados para que se efetivassem as políticas de saúde, iniciando pela edição de normas operacionais, passando pelo “Pacto pela Saúde” e pelo Decreto 7.508 de 2011 (Ribeiro et al., 2018).

É possível perceber a complexidade que as políticas de saúde enfrentam na sua conformação dentro do federalismo cooperativo. No entanto, é notável que existe a necessidade de garantir a interlocução entre os entes federados e a efetivação de suas competências, para que se materializem em ações de saúde. No contexto pandêmico, essa descoordenação entre as ações de saúde foi colocada em evidência pela ausência do estabelecimento de comitês de crise, por exemplo, como mencionado em plenário no STF nos julgamentos das ações aqui apresentadas. Na ausência de gerenciamento multipartite da crise, foi relevante garantir a autonomia dos entes federados dentro de suas competências, considerando as ações e omissões do Poder Executivo Federal.

Na ADI 6341 contestou-se a centralização das decisões sobre medidas de combate à pandemia pelo Governo Federal, argumentando que isso conflitava com os princípios constitucionais de descentralização e cooperação entre os entes federados. O STF reafirmou a necessidade de autonomia dos estados e municípios para implementar suas próprias medidas de saúde, o que ilustra a compreensão de que nesse contexto, a descentralização é crucial para a eficácia das políticas de saúde.

Também retratada constitucionalmente em 1988 foi a definição enquanto competência do Supremo Tribunal Federal processar e julgar “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”. Considerando que a forma federativa do Estado brasileiro é cláusula pétrea da Constituição, cabe ao STF, que é o guardião dessa Carta, atuar na resolução dos problemas conflitantes entre a atuação desses entes.

Tradicionalmente, aponta-se para a tendência centralizadora nas decisões do Supremo Tribunal Federal, que tende a privilegiar a União em detrimento dos demais entes federativos. Contudo, no contexto da pandemia essa tendência não foi regra nos julgados que resultaram de processos tramitados na Corte (Leoni, 2022). A conjuntura crítica do cenário epidemiológico e sanitário mobilizou o judiciário para repensar como o pacto federativo poderia ser acionado para que se efetivassem as ações de mitigação da crise, mesmo em face de recorrentes más decisões políticas, como instava a ADPF 672.

Ainda, é essencial considerar o contexto de expansão do poder judiciário ou judiciali-

zação da política, no qual o Brasil, assim como todos os países ocidentais que adotaram o constitucionalismo democrático como modelo de Estado, estão inseridos. Vianna et al. (1999) em "A judicialização da política e das relações sociais no Brasil", destaca a transformação do Judiciário de um poder periférico para uma instituição central na democracia brasileira, especialmente após a Constituição de 1988. A expansão do Poder Judiciário ocorreu em um contexto de ampliação dos direitos sociais e de tensões entre a Constituição Cidadã e as demandas do neoliberalismo. Esse fenômeno recente, intensificado nas últimas décadas, reflete as contradições da nova democracia brasileira e a implementação do SUS. Durante a crise da covid-19, a importância do Judiciário entre as disputas políticas tornou-se ainda mais evidente.

V. A pandemia e as medidas de combate à covid-19

A pandemia de covid-19 causou uma das maiores crises sanitárias da história do Brasil e a maior desde a criação do Sistema Único de Saúde. O momento em que a doença emergiu encontrou condições políticas que apontavam para o enfraquecimento do serviço público de saúde brasileiro a partir de ações promovidas pelo Governo Federal, de tendência privatista. Perante a situação sanitária foi preciso reconhecer a essencialidade da existência de um sistema público de saúde eficiente no país. Entretanto, da mesma forma ficaram em evidência as fragilidades que compõem o Sistema Único de Saúde.

Lima et al. (2020) ressaltam condicionantes para a crise federativa do Estado no contexto de pandemia e afirmam que as características constitutivas do arranjo federalista brasileiro "constrangem a atuação do Estado na pandemia, pois configuram um processo decisório complexo e assimétrico, com desigualdades, dificuldades administrativas e forte dependência política e financeira de estados e municípios em relação ao governo federal".

Nessa medida, considerando todo o abordado sobre as dificuldades de efetivação das políticas de saúde no contexto brasileiro, a emergência sanitária tornou-se caótica quando inserida nessa conjuntura e por isso compreende-se a dimensão extremada da covid-19 no Brasil, mesmo com a existência do SUS.

No mesmo artigo citado anteriormente, os autores fazem um breve retrospecto dos primeiros meses do ano de 2020, quando o país começou a enfrentar o novo coronavírus. Inicialmente, reconhecem que em fevereiro e março o Ministério da Saúde atuou de forma relevante, organizando o sistema de vigilância epidemiológica, enquanto o Congresso Nacional aprovou medidas orçamentárias para financiar o combate à doença (Lima et al., 2020).

Em março, diversos governos estaduais adotaram medidas restritivas de serviços e circulação de pessoas, para promover o isolamento social recomendado pela comunidade científica internacional. Contudo, a partir de abril os conflitos começam a se evidenciar. As divergências na definição das estratégias a serem adotadas para o enfrentamento das crises passaram a ser centrais nas discussões políticas e a reverberar entre os três Poderes, alcançando o Poder Judiciário também por meio de ações no STF (Lima et al., 2020). Foi nesse momento que as ações analisadas no presente artigo emergiram, sendo representativas do momento conflituoso que se passava, da dificuldade de manejo da crise sanitária e apresentando conteúdo relevante para pensar sobre as políticas públicas e o pacto federativo brasileiro.

O que se seguiu nos anos de 2020 e 2021 foi a elevação do Brasil ao patamar de segundo país com mais mortes causadas pela covid-19 do mundo. Diversas foram as consequências políticas e sanitárias resultantes dos conflitos sobre as políticas de enfrentamento à covid-19. No estado do Rio de Janeiro, o governador sofreu um impeachment, sendo acusado de fraude na contratação de organizações sociais para gerenciamento de hospitais de campanha para tratamento da covid-19 e alega que seu impedimento é fruto de perseguição política por se afastar da sua base política que o havia elegido, o governo bolsonarista (Barcellos, 2021).

O governador do estado de São Paulo, por outro lado, enfrentou disputas político-ideológicas no concernente à campanha de vacinação contra a covid-19 fazendo oposição ao Governo Federal em diversos momentos (Monari & Sacramento, 2021). Enquanto isso, a CPI da covid-19 demonstrou que o início do processo de vacinação poderia ter se dado com antecedência de meses, o que poderia ter tido grande influência na onda mais mortal da pandemia, ocorrida no início de 2021 (Brasil, 2021).

Todas essas ocorrências evidenciam a complexidade das disputas enfrentadas pela emergência sanitária causada pela covid-19 que resultaram no cenário brasileiro de crise. E o Supremo Tribunal Federal foi mobilizado para ingressar nesse debate intensamente para tentar garantir que os princípios constitucionais fossem considerados no manejo da crise.

VI. Conflitos federativos na pandemia de covid-19

Considerando outros artigos sobre a presente temática, Abrucio et al. (2020) descrevem a diferença entre o modelo federativo instituído pela Constituição de 1988, “com características cooperativas e forte coordenação federal” em oposição ao modelo adotado pelo governo bolsonarista, que é baseado em: “uma visão dualista de relações intergovernamentais, com menor participação da União na redução de desigualdades territoriais e no apoio a governos subnacionais, além da postura centralizadora e hierárquica nas questões de impacto nacional”.

Os autores argumentam que esse modelo federalista adotado pelo governo Bolsonaro, teria tido impacto na descoordenação das ações de saúde relacionadas ao combate à pandemia de covid-19. São destacadas como evidenciadoras desse modelo federativo de confronto entre os entes, as disputas sobre a autoridade para deliberar sobre o isolamento social, objeto de interesse de ambas as ações discutidas no presente estudo. Os autores apontam ainda que o “desarranjo federativo foi uma das principais causas para os péssimos resultados alcançados em relação ao número de doentes e de mortos”.

No mesmo sentido, Ribeiro et al. (2021) também afirmam que o Poder Executivo Federal estabeleceu “um processo de alteração da lógica federativa” no contexto do enfrentamento da pandemia, o que teria levado ao “confronto descoordenado” entre os entes federativos e contribuído para o agravamento da situação sanitária brasileira, que foi tratada no artigo enquanto “caos sanitário”.

Por sua vez, Leoni (2022) partiu da premissa de que a jurisprudência do STF em relação aos conflitos federativos apresentava tradicionalmente, tendência mais centralista, ou seja, priorizando os interesses da União em detrimento dos demais entes federados. A partir de então foram avaliadas as ações dessa temática julgadas pelo STF para observar

se ocorreram mudanças de tendência. As ações foram caracterizadas de acordo com a classificação de sua jurisprudência entre centralizadora ou descentralizadora. Tanto a ADI 6341 quanto a ADPF 672 foram classificadas na segunda categoria e incluíram-se nos casos mencionados pela autora enquanto casos que pontuaram “a relevância da harmonia no exercício de competências comuns pelos entes federativos”. Mas, no geral, verificou-se que o STF manteve sua tendência centralizadora no primeiro ano de pandemia.

Ainda, Gomes et al. (2020) também analisaram a ADI 6341 enquanto estudo de caso, destacando seu caráter de jurisprudência descentralizadora em contrapartida à tradição do STF de manter-se centralista privilegiando a União nos conflitos federativos. E associaram essa mudança de tendência em específico a três situações apresentadas pela conjuntura do início de 2020: a própria preocupação com a pandemia e os efeitos das decisões administrativas para a contenção da doença; a divergência existente entre as estratégias escolhidas entre o Poder Executivo Federal e os demais entes para mitigar a crise sanitária; e a “constante confrontação pública da autoridade do Supremo Tribunal Federal pela Presidência da República e por membros do gabinete federal”.

Por sua vez, Hubner e Reck (2021) também analisaram as decisões do STF no início da pandemia, incluindo as duas tratadas neste texto e naquele momento avaliaram que a Suprema Corte, no tocante à pandemia de covid-19, “buscou estabelecer a observância ao federalismo descentralizado, baseado na cooperação, mantendo a eficácia das decisões tomadas por estados e municípios [...] bem como afastar as tentativas de centralização por parte do Poder Executivo Federal”.

Também Ramos et al. (2020) destacam nas decisões do STF, incluídas as duas do presente estudo, a tendência para garantir a autonomia dos Estados e municípios e afirmam que esses conflitos tiveram influência de disputas político-ideológicas entre o Poder Executivo Federal e os entes subnacionais.

Todos esses artigos parecem convergir ao que se considera também neste estudo: a crise sanitária causada pela covid-19 exacerbou os conflitos entre os entes federativos em relação às decisões sobre as medidas de combate à doença, e coube ao Supremo Tribunal Federal apaziguar as disputas garantindo a autonomia dos entes federados sobre suas competências, na tentativa de assegurar que as medidas fossem de fato implementadas, à despeito da inércia do Governo Federal e das demais disputas políticas associadas.

VII. Considerações finais

O Supremo Tribunal Federal foi um dos protagonistas na garantia da autonomia dos entes federados na proposição de normas de combate à pandemia, mesmo que em dissonância com as expectativas do Governo Federal. Ocorreram conflitos decorrentes das diferentes formas de se enfrentar a pandemia: de um lado o Governo Federal que priorizou a manutenção das atividades econômicas e do outro, governos que tentaram implementar medidas de distanciamento social.

A judicialização na Suprema Corte das políticas de saúde de emergência sanitária parecem ser apenas um reflexo do que se evidencia há tempos dentro do Sistema Único de Saúde. A coordenação federativa é complexa e altamente vulnerável às disputas políticas, o que reverbera na dificuldade de efetivação das políticas sociais.

Na CPI da pandemia chegou-se ao entendimento de que o Governo Federal tanto deixou de atuar quanto atuou ativamente para promover a tese da intitulada “imunidade de rebanho”. A adoção dessa estratégia de espalhamento do vírus para promover uma imunização da população pela contaminação esteve completamente em desacordo com a comunidade científica nacional e internacional. Além da ausência de compreensão ampla sobre os efeitos da doença em curto, médio e longo prazo, havia a incerteza sobre a duração da imunidade ativa após a contaminação, que acabou por ser muito menos eficiente do que se imaginava quando descoberta a recontaminação (Brasil, 2021).

Essa estratégia ainda utilizou como meio de estimular a população a circular a despeito das recomendações de isolamento social, a utilização de medicamentos sem evidências concretas de eficácia e com graves efeitos colaterais. Tudo isso demonstra a gravidade da crise política que permeou as decisões sobre a pandemia no país. O que reverberou no Supremo Tribunal Federal, foram os processos judiciais que visassem garantir que, a despeito das ações do Poder Executivo Federal, os Estados e Municípios pudessem garantir a mitigação da crise sanitária. Para isso foi necessário suscitar amplos debates sobre a conformação do federalismo cooperativo brasileiro e seu impacto nas políticas sociais e na garantia dos direitos fundamentais. Assim, observar, analisar e discutir o ocorrido entre os três Poderes durante a pandemia pode ampliar a percepção sobre como a fundamentação legislativa e administrativa do Estado brasileiro funciona de fato em momento de crise, e sobre como garantir que os direitos fundamentais sejam efetivados à despeito de más decisões políticas.

Referências

- Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663–677. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>
- Agência Senado. (2022a). Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin)—Senado Notícias. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adin>
- Agência Senado. (2022b). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)—Manual de Comunicação. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/manual-decomunicacao/guia-juridico/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf>
- Barcellos, R. (2021, abril 30). Entenda o processo de impeachment que resultou na cassação de Wilson Witzel. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-o-processo-de-impeachment-que-resultou-na-cassacao-de-wilson-witzel/>
- Brasil. (2021). Relatório Final—CPI da Pandemia—Senado Federal. http://estaticog1.globo.com/2021/10/26/relatorio_final_26102021_12h40.pdf?_ga=2.184994665.1740362579.1635889202-144123621.1518222760
- Gomes, J. M. W., Carvalho, E., & Barbosa, L. F. A. (2020). POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE E LEALDADE FEDERATIVA: STF AFIRMA PROTAGONISMO DOS GOVERNADORES NO ENFRENTAMENTO À COVID-19. *Direito Público*, 17(94), Artigo 94. <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395>
- Hübner, B. H., & Reck, J. R. (2021). As decisões do Supremo Tribunal Federal referentes

à pandemia do covid-19 e a cooperação entre os entes federados. *Revista Videre*, 13(28), Artigo 28. <https://doi.org/10.30612/videre.v13i28.13279>

• Leoni, F. (2022). O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(87), Artigo 87. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83851>

• Lima, L. D. de, Pereira, A. M. M., & Machado, C. V. (2020). Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(7), e00185220. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00185220>

• Monari, A. C. P., & Sacramento, I. (2021). A “vacina chinesa de João Doria”: A influência da disputa política-ideológica na desinformação sobre a vacinação contra a Covid-19. *Revista Mídia e Cotidiano*, 15(3), Artigo 3. <https://doi.org/10.22409/rmc.v15i3.50945>

• Ramos, E. M. B., Ramos, P. R. B., & Costa, L. L. S. (2020). PANDEMIA E FEDERALISMO: REFLEXÕES SOBRE AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA APRECIÇÃO DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NO ENFRENTAMENTO À COVID-19. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais - IURJ*, 1(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.47595/2675-634X.2020v1i1p46-61>

• Ribeiro, J. M., & Moreira, M. R. (2016). A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, 40, 14-24. <https://doi.org/10.1590/0103-11042016S02>

Ribeiro, J. M., Moreira, M. R., Ouverney, A. M., Pinto, L. F., & Silva, C. M. F. P. da. (2018). Federalismo e políticas de saúde no Brasil: Características institucionais e desigualdades regionais. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6), 1777-1789. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.07932018>

• Ribeiro, K. D., Lima, L. C., Souza, S. M. C. de, & Pimentel, K. E. (2021). O caos sanitário da crise por COVID-19 no Brasil e o direito à saúde na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 10(Suplemento), Artigo Suplemento. <https://doi.org/10.17566/ciads.v10iSuplemento.852>

• Sarlet, I. W., & Barbosa, J. F. (2022). O combate à Covid-19 e o papel do Supremo Tribunal Federal: Entre direito à saúde e conflitos federativos. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, 2(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.53798/suprema.2022.v2.n1.a148>

• STF. (2020a, abril 15). Pesquisa de jurisprudência—STF - ADI 6341 MC-Ref. Portal STF. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436466/false>

• STF. (2020b, outubro 13). Pesquisa de jurisprudência—STF - ADPF 672 MC-Ref. Portal STF. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435113/false>

• Vianna, L. W., Carvalho, M. A. R. de, Melo, M. P. C., & Burgos, M. B. (1999). *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil* (1ª edição). Revan.