
**UM ESTUDO SOBRE A ADPF 709: ENTRE LEGITIMIDADE
DEMOCRÁTICA E PARALISIA DECISÓRIA**

***A STUDY ON ADPF 709: BETWEEN DEMOCRATIC LEGITIMACY
AND DECISIONAL PARALYSIS***

LUIZ GUILHERME ARCARO CONCI

Professor de Teoria do Estado e Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo – SP – Brasil), onde coordena o Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional e é Professor Permanente do PEPG em Governança Global e Políticas Públicas Internacionais (Stricto Sensu). Professor Titular de Teoria do Estado da Faculdade de São Bernardo do Campo (São Paulo – SP – Brasil). Doutor e Mestre em Direito (PUC-SP), com estágio de estudos pós-doutorais no Instituto de Direito Parlamentar da Universidade Complutense de Madri (2013-2014). Professor Visitante nas Universidades de Bolonha (2016), Buenos Aires (2011-2014), Medelín (2019) e Messina (2019). E-mail: lgaconci@hotmail.com. <https://orcid.org/0000-0001-8502-8990>

BRUNO LUIS TALPAI

Mestrando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo – USP, Mestrando em Direito Constitucional e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP e Pós-graduando em Ciência Política pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo-FESPSP. Advogado. |E-mail: brunotalpai@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-4859-1404>



RESUMO

Objetivo: O objetivo do presente artigo é analisar o papel do Supremo Tribunal Federal, no enfrentamento da pandemia, a partir de uma mudança de rumo feita pelo tribunal, que usou do poder de coerção durante praticamente todo o tempo transcorrido até a presente data, mas que, em determinado momento, adotou uma postura menos incisiva, ao usar a técnica dos diálogos institucionais para a solução de elaboração de política pública para comunidades indígenas, na ADPF 709. Analisa-se os resultados de tal viragem no processo decisório e a adequação da medida.

Metodologia: Para investigar a utilização da técnica dos diálogos institucionais durante a pandemia da COVID-19, foi, inicialmente, realizado um estudo de caráter exploratório, por meio de levantamentos bibliográficos, documental legal e institucional, em sites oficiais e acervos acadêmicos. Depois, foi conduzido um estudo de caso, que busca a apresentação de alguns dados empíricos sobre uma relação mais complexa e interativa entre formas comuns e alternativas para o exercício da jurisdição constitucional. A grande vantagem desta metodologia é que, da mesma forma que os experimentos, estudos de casos são generalizáveis a proposições teóricas. Nesse sentido, o estudo de caso, como o experimento, não representa uma “amostragem”, e seu objetivo é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)(YIN, 2001, p. 54). Busca-se fazer uma análise “generalizante” e não “particularizante”, a fim de contestar em que medida a técnica é reconhecida pelo STF. Ainda que seja um caso detentor de significado próprio, será preciso observar, em outros casos futuros, o desdobramento desse precedente.

Resultados: Conclui-se que a utilização da técnica dos diálogos institucionais deve ser reconhecida como um esforço importante para o reforço da legitimidade da jurisdição constitucional brasileira. Todavia, ao explorar os seus limites, percebe-se que, para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, seus resultados são insatisfatórios, pois lentos e ineficientes, além de demonstrar o pouco interesse dos agentes governamentais em buscar uma solução consensuada para a elaboração de política pública que demanda urgência. Neste sentido, é o caso de se usar o poder coercitivo para a proteção dos direitos fundamentais de tais comunidades indígenas.

Contribuições: Entende-se que estudar a dinâmica da jurisdição constitucional, seu funcionamento, exige trabalhar com situações de crise, também. Nestes casos, o recurso a um mecanismo como a técnica dos diálogos institucionais se mostrou ineficiente e precisa ser repensada a possibilidade de sua utilização novamente, especialmente em situações como a que se discute, pois, dentre os seus limites, deve ser tida a indisponibilidade dos atores ao diálogo como ponto central para o recurso a ela e a urgência na construção de determinada decisão judicial.

Palavras-chaves: Pandemia; Covid 19; Diálogos Institucionais; Jurisdição Constitucional.



ABSTRACT

Objective: The present article aims to critically analyze the role of the Supreme Federal Court, in facing the pandemic, from a change of course made by the court, which used the power of coercion during practically all the time elapsed until the present date, but, at a certain moment, adopted a less incisive stance, when using the technique of institutional dialogues for the solution of public policy development for indigenous communities, in ADPF 709. We analyze the results of such a turning point in the decision-making process and its result.

Methodology: To investigate the use of the institutional dialogues technique during the COVID-19 pandemic, an exploratory study was initially carried out, through bibliographic, legal and institutional documentary surveys, on official websites and academic collections. Then, a case study was conducted, which seeks to present some empirical data on a more complex and interactive relationship between common and alternative forms for the exercise of constitutional jurisdiction. The great advantage of this methodology is that, like the experiments, case studies are generalizable to theoretical propositions. In this sense, the case study, like the experiment, does not represent “sampling”, and its objective is to expand and generalize theories (analytical generalization) and not to enumerate frequencies (statistical generalization) (YIN, 2001, p. 54). An attempt is made to perform a “generalizing” and not “particularizing” analysis, in order to challenge the extent to which the technique is recognized by the STF. Even if it is a case with its own significance, it will be necessary to observe, in other future cases, the unfolding of this precedent.

Results: It is concluded that the use of the technique of institutional dialogues should be recognized as an important effort to reinforce the legitimacy of the Brazilian *judicial review*. However, when exploring its limits, it is clear that, to face the COVID-19 pandemic, its results are unsatisfactory, as they are slow and inefficient, in addition to demonstrating the little interest of government agents in seeking a consensual solution for the elaboration of a public policy that demands urgency. In this sense, it is the case of using coercive power to protect the fundamental rights of such indigenous communities.

Contributions: It is well known that studying the dynamics of judicial review, its functioning, requires working with crisis situations, too. In these cases, the use of a mechanism such as the technique of institutional dialogues proved to be inefficient and the possibility of using it again in a similar situation needs to be reconsidered, especially in moments such as the ones discussed, because, within its limits, the availability of actors to the dialogue is as central point for the recourse to it and the urgency in the construction of a determined judicial decision must be analysed by the court.

Keywords: Pandemic; Covid 19; Institutional Dialogues; Judicial Review.



1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo analisar o impacto da utilização, pelo Supremo Tribunal Federal - STF, do que se convencionou denominar “*diálogos institucionais*”. Para tanto, faz necessário, antes desta análise, entender se tal função atribuída à jurisdição constitucional, que afeta diretamente a sua legitimidade como ator político, se coaduna não somente com o desenho constitucional previsto na Constituição Federal, mas, também, se é uma técnica adequada para um momento de crise sistêmica, a afetar não somente o funcionamento do Estado Democrático de Direito, mas, também, a dinâmica que se impõe no seu relacionamento com a sociedade.

Para tanto, é necessário, preliminarmente, entender que tal técnica se faz uma experimentação em um cenário onde o tribunal está acostumado a usar do seu poder decisório para adjudicar, ou determinar, ao invés de induzir o relacionamento entre as partes envolvidas. Como o conceito de instituição e diálogo institucional são fluídos, possuindo diferentes definições a depender da concepção adotada, é indispensável perquirir uma definição que seja mais adequada à realidade brasileira, devendo-se, para tanto, estabelecer o conceito de instituição que servirá como base instrumental para definir as premissas genéricas do conceito de diálogo e de diálogo institucional.

Entender, assim, algumas das instituições constitucionais, como o modelo de separação dos poderes afirmado pela Constituição, a usar menos a concepção liberal da separação como mera divisão de poderes, no sentido de exigir que tais Poderes estimulem uma ação coordenada, por um lado, e com mais mecanismos de freios de contrapesos, por outro. Outrossim, é importante entender que o modelo de federalismo adotado, de ordem cooperativa, também exige esta coordenação entre os entes. Estas duas instituições mostram que o diálogo entre poderes e entes se dá a partir uma exigência constitucional.

O Supremo Tribunal Federal, fez-se protagonista em diversos momentos durante este período em que vivemos, mas este protagonismo passou pelo uso de sua função adjudicadora, para determinar que entes e órgãos agissem de tal ou qual



modo. Em um caso, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 , fez uso da técnica dos diálogos institucionais e o resultado, até o presente momento, é insatisfatório, como veremos.

Para entender este diálogo entre órgãos e entre entes, usamos da pesquisa legislativa e jurisprudencial para verificar a existência de abertura ao diálogo na construção de soluções políticas, e com isto analisar as relações entre o Governo Federal e o Supremo Tribunal Federal. Neste sentido, dedicamo-nos a entender o processo da ADPF 709, que pretendia, com a utilização da técnica do diálogo institucional, induzir determinados atores a construírem políticas públicas para enfrentamento da pandemia da COVID-19 no que concerne às comunidades indígenas.

Significa dizer que se fez um estudo de caráter exploratório, por meio de levantamentos bibliográficos, documental legal e institucional, em sites oficiais e acervos acadêmicos, além de análise de caso .

2 CONCEITO DE INSTITUIÇÃO

Por instituição, segundo Hauriou, trata-se de *“uma ideia para um trabalho ou empresa que toma forma e dura legalmente em um ambiente social”* (HAURIOU, 1905, p.2). Para a construção de uma instituição, faz-se necessário a atuação vigorosa da atividade e prática humana para a transformação do *status quo (praxis)*, bem como consta, concomitantemente, como requisito essencial à ideologia – *“um conjunto de ideias e de valores respeitantes à ordem pública e tendo como função orientar os comportamentos políticos coletivos”* (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2004, p. 586) -, a qual outorga adesão a um grupo que se mantém-se unido em relação a objetivos e ideais semelhantes que pode ser compreendida a partir de uma *ideia diretora* (REALE, 2005, p.288 ss).

O processo de institucionalização é contínuo. A sociedade é dotada de volatilidade e isso significa que as tendências sociais tendem a ser alteradas



frequentemente com a modificação das estruturas (HÄBERLE, 2002, p. 18) e, com isso, também o direito estabelecido a partir da perspectiva de fato, valor e norma na composição do ordenamento estatal (REALE, 2005) que materializa a abordagem teórica de que “*são as instituições que fazem a regra de direito, não são as regras de direito que fazem as instituições*” (HAURIOU, 2009). Essa afirmativa não desconsidera, mas atua além de uma mera afirmativa de que as instituições são sinteticamente “regras do jogo” (NORTH, 1990).

Com a formação das instituições, tem-se a Constituição como marco interpretativo das competências, atribuições e objetivos devidamente delimitados com a finalidade de criar um sistema harmônico de funcionamento do programa constitucional de acordo com o papel exercido por cada umas delas que a compõem. Significa, na prática, que são diversos atores que compõem o jogo político institucional, organizando-se em instituições jurídicas ou não, de direito público e privado, em que se faz necessária a adoção de uma forma de diálogo permanente para que busquem, a partir de um processo democrático, o consenso, a eficiência e melhor deliberação na concretização de políticas públicas para o fiel cumprimento dos objetivos previstos nas normas constitucionais.

3 DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS COMO INSTRUMENTO DE CONSTRUÇÃO CONJUNTA E TOMADA DE DECISÕES

Mostra-se relevante, inicialmente, conceituar diálogo institucional. Segundo a definição de diálogo no dicionário *Michaelis*, trata-se de um substantivo masculino, 1. *Conversação entre duas ou mais pessoas.* 2. *Troca de ideias, opiniões etc., que tem por finalidade a solução de problemas comuns; comunicação* (MICHAELIS, 2020).

Para que haja paridade de armas e concretização das liberdades públicas no debate público, faz-se necessário o preenchimento de alguns pressupostos. O primeiro pressuposto preconiza que cada participante do debate deve reconhecer em seu adversário igualdade de condições e compreender que as partes possuem o



direito de apresentar propostas e defender suas opções ora guerreadas com a finalidade de participar da formação de um consenso ou decisão final e, na construção de um consenso deliberativo, a discussão deve ser livre e sem amarras hierárquicas (TREMBLAY, 2005, p. 631).

Além disto, a deliberação deve ser pautada na razão e não na coerção. Isto é, a inexistência de hierarquia no debate possibilita que a defesa das posições seja devidamente preservada com a força dos argumentos, reforçando a ideia de que a argumentação visa a busca pela análise crítica do que é debatido, com a possibilidade de ideias iniciais serem alteradas a partir do processo dialógico (TREMBLAY, 2005, p. 631-632). Por fim, o diálogo deve ser considerado um instrumento de produção de algum julgamento, ação ou decisão a ser tomada a partir de um consenso dos que participam do debate (TREMBLAY, 2005, p. 632).

Deve haver, na construção de um consenso deliberativo, a possibilidade de que cedam de suas posições iniciais, em um processo comunicativo de índole dialógica (BATEUP, 2006, p. 1160) que pode tornar a decisão final mais aceita, fazendo com que as respostas sejam mais duradouras (BATEUP, 2006, p. 1164). Além disto, diálogo deve ser considerado um instrumento de produção de algum julgamento, ação ou decisão a ser tomada a partir de um consenso dos que participam do debate (BUSHELL; HOGG 1997, pp. 79-81).

Nota-se a perceptível interligação entre o conceito de diálogo e os pressupostos formais do exercício da democracia (BOBBIO, 2000, p.427)¹, os quais, devidamente transpostos às instituições representam a materialização do programa

¹ Nesse sentido, vale destacar a lição de Norberto Bobbio sobre os aspectos formais inerentes ao processo democrático: “1) todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar de direito de expressar sua própria oposição ou de escolher quem a expresse por ele; 2) o voto de todo o cidadão deve ter igual peso; 3) todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si; 4) devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos; 5) seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será válida a decisão que obtiver o maior número de votos; 6) nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições” (BOBBIO, 2000, p.427)



constitucional brasileiro, em especial com a atuação das instituições na busca por melhores soluções e resolução dos problemas do Estado a partir de formação de consensos devidamente justificados.

3.1 CONCEITO DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL E SUA APLICABILIDADE AO MODELO BRASILEIRO DE JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Por diálogo institucional compreende-se o intercâmbio de informações e argumentos decorrentes de problemas inerentes à natureza e manutenção da sociedade e do Estado na formulação da construção de consensos deliberativos a partir de pressupostos plurais, argumentos fundados na cooperação em que se prestam a consecução de fins políticos predeterminados.

A discussão sobre a teoria dos diálogos pode apresentar variações (MENDES, 2011). Em apertada síntese, sem prejuízo de outras correntes e com foco no que se pretende tratar no presente estudo, três teorias são fundamentais para a sua compreensão.

A primeira diz respeito à teoria da “*última palavra*”, a qual divide-se em soberania parlamentar e supremacia judicial. Jeremy Waldron, defensor da soberania popular, lastreado na corrente do constitucionalismo popular (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 227-230), critica a revisão judicial das decisões legislativas sob a argumentação de que o Poder Legislativo possui maior legitimidade democrática do que os Juízes, na medida em que a delegação do poder advém direta ou indiretamente do povo, dotado de soberania, aspecto fulcral no fortalecimento da democracia que, necessariamente, deriva da regra da maioria e reflete o sentimento de unidade e de igualdade do povo. Ainda, adverte o Autor que a característica primordial do Parlamento é justamente o debate, sendo este o Poder competente para decidir a última palavra (WALDRON, 2006).

De outro lado, Ronald Dworkin, em linhas gerais, filia-se a corrente da supremacia judicial, na medida em que o Poder Judiciário é o mais apto a dirimir controvérsias pois ostenta as qualidades de imparcialidade e de afastamento de



oposições políticas no exercício de sua competência constitucional, bem como serve como instrumento de proteção e consecução à vontade democrática, ainda que contramajoritária (DWORKIN, 1975).

A partir dessa dicotomia, Alisson Bushell e Peter Hogg (BUSHELL; HOGG 1997, p. 79-80) apresentam uma terceira corrente no sentido de que Poder Legislativo e Poder Judiciário estão suscetíveis ao erro e que a possibilidade de reiterados efeitos *backlash* (FONTELES, 2018, p. 60-62) e de modulação de efeitos das decisões proferidas pelo Poder Judiciário não só criaria um conflito desnecessário, como tornar-se-ia contraproducente e ineficiente para o alcance das finalidades e objetivos do Estado. Muda-se, assim, o eixo de disputa da última palavra para a consideração de interação dos Poderes a partir de um comportamento cooperativo. Veremos que este comportamento cooperativo se apresentará, mais adiante, nas formas de Estado e no relacionamento entre os poderes adotada pela CRFB/88.

Em que pese a discussão sobre o diálogo institucional em um primeiro momento de análise bibliográfica tratar mormente da relação entre o Poder Legislativo e Poder Judiciário, compreendemos que o debate deve ser mais amplo e abranger também as funções exercidas pelo Poder Executivo (BATEUP, 2006, P. 1109; GODOY; ARAÚJO, 2019, p. 176). Isto porque, para que haja a devida harmonia e funcionalidade dos Poderes é imprescindível a atuação conjunta e cooperativa, afinal, o Poder Executivo torna viável as decisões tomadas pelo Parlamento e de decisões judiciais, por exemplo, por força da execução do Orçamento. A República e o Estado democrático de Direito exigem a atuação cooperativa na condução e solução das questões públicas (HÄBERLE, 2002, p. 18).

O diálogo institucional, neste sentido, serviria como ferramenta de manutenção da ordem constitucional e norte interpretativo e de exercício da função pública dos agentes governamentais ao dispor do interesse coletivo. Caberá, portanto, apontado o cenário político e jurídico, a digressão de institutos fundamentais no sentido de reafirmar a necessidade de diálogo entre os Poderes, de forma a prover respostas eficientes, satisfatórias e em tempo hábil aos problemas enfrentados no país. De outro lado, o poder coercitivo, de imposição unicamente, por parte do STF,



poderia gerar ruídos entre as instituições estatais e conformaria a vontade de umas sobre outras.

Como afirmam Cléve e Lorenzetto, no que diz respeito ao STF:

Isso, porém, não quer dizer que a Corte está a renunciar sua responsabilidade fiscalizatória perante os outros Poderes, apenas decide que outros poderes podem primeiro apresentar remédios para corrigir a violação Constitucional. Caso essa oportunidade ofertada pelo Judiciário não seja utilizada, a declaração de inconstitucionalidade toma lugar e afasta a lei do ordenamento jurídico” (Cléve e Lorenzetto, 2015, p. 193).

Quando se analisa o sistema constitucional, torna-se impossível a dissociação entre a realidade histórica e social do momento e as diretrizes insculpidas na Constituição Federal. Para tanto, os enunciados constitucionais, em geral, não discriminam exaustivamente todos os fatos e hipóteses possíveis das relações sociais, jurídicas ou políticas. Em sua extensão, o texto constitucional brasileiro é dotado de conceitos abertos e dotadas de plasticidade. Com o objetivo de garantir a força normativa da Constituição (HESSE, 1991, P. 22), a volatilidade do texto pode se adaptar a partir das técnicas de hermenêutica constitucional para que a sociedade obtenha segurança jurídica e atualidade nas questões sociais, políticas e jurídicas preservando os valores inseridos naquela sociedade. Nesse sentido, assertiva é a lição de Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto:

A Constituição é, portanto, uma norma fragmentária, que não trata de todos os temas, mas tão somente daqueles escolhidos pelo poder constituinte, pela sua singular importância, ou por outras razões atinentes à conveniência do seu entrenchamento. Mesmo nestes temas, a Constituição, no mais das vezes, não exaure a respectiva disciplina, mas apenas fixa as suas principais coordenadas normativas, deixando a complementação para o legislador. (SARMENTO; SOUZA NETO, 2017, p. 532)

Assim, em que pese a transformação de valores sociais, a Constituição ostenta um núcleo duro ou essencial, onde se situam as denominadas cláusulas pétreas, previstas no art. 60 §4º, da CRFB/88. Tais cláusulas visam a preservação de valores essenciais, tais quais a democracia, os direitos e garantias fundamentais, a separação dos poderes, e a forma federativa do Estado a República.



Nesse sentido, “*uma Constituição que não preserve a sua estrutura essencial e que se deforme a cada efervescência de cada momento político fugaz decerto que terá dificuldade adicional para se impor como elemento de firmeza e estabilidade*” (BRANCO, 2017) no sentido de alcançar os objetivos que se almeja.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que o conceito de diálogo encontra guarida no sistema constitucional brasileiro, na harmonia entre os poderes (art. 2º da CRFB/88), na liberdade de expressão (art. 5º, IV c/c art. 220, ambos da CRFB/88), no princípio democrático, no princípio republicano e no princípio da igualdade (previsto no preâmbulo, no art. 1º, *caput*, e no art. 5, *caput*, todos da CRFB/88), baluartes do Estado Democrático de Direito brasileiro e essenciais ao desenvolvimento e atuação na arena política da atuação dos Poderes na justificativa e no respaldo das decisões tomadas frente a *res publica*.

Olhando-se esta realidade a partir do Poder Judiciário, em casos em que demandas coletivas estão em jogo, “em vez de conceder prestações materiais, o Poder Judiciário tem determinado que os poderes competentes tomem providências no sentido de formular e implementar a política pública para atender prioridade já fixada na Constituição Federal” (ÁVILA e CORREA DE MELO, 2018, p. 85). Trata-se de perceber que o processo decisório judicial deve ser norteado pela observação de que seu papel de adjudicador deve ser substituído ou mitigado pela necessidade de que assuma a função não somente de amplificar o debate em âmbito social, mas também, que se perceba a necessidade de tirar o foco ou dar menos privilégio às contribuições judiciais” (BATEUP, 2006, p. 1112) no processo decisório, o que se pretende como mecanismo de enfrentar a sempre discutida legitimidade democrática do Poder Judiciário. A decisão da corte deve facilitar o debate entre as instituições, catalisando a discussão ou fomentando a participação de instituições para a deliberação (BATEUP, 2006, p. 1159)

Como se tem verificado ao longo das últimas décadas, o STF assumiu considerável protagonismo no sistema constitucional brasileiro a partir da redemocratização. Ninguém mais ousaria afirmar que a Corte é uma instituição secundária ou coadjuvante na engenharia constitucional do país, muito menos um



desconhecido (BALEEIRO, 1968). Existe razoável consenso sobre o fato de que juízes e Tribunais, nos mais diversos lugares pelo mundo afora, passaram a ocupar um lugar sobranceiro na definição de relevantes questões políticas, sociais, morais e econômicas. A *juristocracia*, portanto, é um fenômeno global, identificado em vários países europeus, inclusive do leste europeu, e na América Latina, por meio do qual existe um deslocamento sem precedentes de poderes decisórios das instâncias de representação política para os Tribunais (HIRSCHL, 2009). Essa nova realidade tem suscitado intensos debates que giram em torno da legitimidade, autoridade e capacidade institucional dos Tribunais (LEITE, 2017, pp. 137 e ss.).

Essa crítica à legitimidade do STF advém de argumentos variados. Um deles, que pensamos deveras importante, diz respeito à percepção de que tanto a Constituição quanto a sua interpretação, feita pelo tribunal, são fonte maior para a aplicação do Direito no Brasil, ou seja, material e formalmente, o STF diz o que é a Constituição, tendo afirmado que somente pode ser revertida sua jurisprudência mediante Emenda à Constituição ou revisão pelo próprio Tribunal (GODOY; ARAÚJO, 2019, p. 164). Trata-se, a nosso sentir, de uma interpretação incorreta da Constituição e da Lei 9.868/99 feita pelo STF, que em nenhum momento recebeu o encargo ter suas decisões vinculantes ao Parlamento. Ou seja, esta disputa envolve o uso do ônus argumentativo àquele que contraria decisão de outro Poder, ao invés de colocar o foco na superada busca pela última palavra (GODOY; ARAÚJO, 2019, p. 177). É interessante perceber que as instituições, no caso a judicial, em alguns momentos, podem subverter a interpretação constitucional em seu favor, ainda que o desenho do modelo seja outro. A mesma liberalidade, digamos, pode existir para o legislativo em sua relação com as cortes (TUSHNET, 2003, p. 2787).

A utilização da técnica dos diálogos institucionais se mostra pertinente no combate à pandemia do COVID-19, especialmente com a atuação conjunta das instituições na construção de políticas públicas de prevenção e combate do vírus e da retomada das atividades no cenário pós-pandêmico, mas também apresenta suas limitações.



Desta feita, buscando a melhor adequação do conceito de diálogo institucional à realidade política e jurídica brasileira, mostra-se pertinente demonstrar, ainda que breve, as características do sistema presidencialista, da harmonia entre os poderes e do federalismo insculpidas na CRFB/88, dado que em todas estas instituições se verifica a exigência do diálogo institucional no seu desenho constitucional (*constitutional design*).

4 O DIÁLOGO, AS INSTITUIÇÕES E A SEPARAÇÃO DOS PODERES

Passamos, agora a analisar algumas nuances da separação dos poderes de acordo com o que resultou na Constituição de 1988, de forma a se verificar se o seu desempenho constitucionalmente adequado depende de vertentes de diálogo. Percebe-se, pelo que se verá, que o diálogo como instrumento decisório está registrado no próprio modelo de separação de poderes afirmado constitucionalmente para cada país (Clève e Lorenzetto, 2017, p. 195), o que demanda análise a partir da Constituição brasileira. Ele pode ser percebido tanto na relação entre os Poderes quanto na relação entre os entes da federação, dado que se adotou, ao menos no texto constitucional, um federalismo cooperativo. Passemos, assim, aos dois temas.

4.1 A SEPARAÇÃO DE PODERES E O ELEMENTO DIÁLOGO NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

A fórmula de separação dos poderes trazida pela Constituição de 1988 ostenta todas as características próprias do instituto em um Estado Social. Dadas as demandas pela realização dos direitos fundamentais explícitos e implícitos, e de políticas públicas para sua concretização, há que se verificar que de cada um deles se exige um esforço maior para esse fim, se comparado aos modelos liberais. O conteúdo do princípio da separação dos poderes deixou de ficar estritamente baseado na divisão de funções como estratégia de contenção do abuso do poder por parte do



Estado, como formulado pela doutrina liberal do Estado do século XIX, para ser entendido segundo o binômio cooperação e fiscalização recíproca de poderes que interatuam na arena constitucional da política, “uma *coordenação* que fica a dever-se, sem dúvida à *multifuncionalidade* das tarefas público-estaduais, ela própria produto deste momento inicial de distribuição dos poderes no quadro ‘plural’ da sociedade técnica contemporânea” (QUEIROZ, 1990, p. 103).

As funções que exercem os Poderes do Estado no Brasil, destarte, se aproximam quanto ao seu espaço de atuação, mas não perdem essas funções suas características essenciais. Trata-se, sim, de uma transformação das atribuições e competências tradicionais para que se atinjam os objetivos previstos na CRFB/88, ou seja, além daquelas funções típicas, os poderes devem ampliar o exercício de suas funções atípicas, em razão de o objetivo maior ser a realização dos direitos fundamentais positivados nas constituições contemporâneas. Neste sentido, destaca-se a lição de Nuno Piçarra:

(...)o progressivo esbatimento de fronteiras entre as diversas funções do Estado e a fluidez e relatividade dos critérios de caracterização material e de diferenciação entre elas, tem levado a doutrina a desinteressar-se progressivamente da elaboração de uma teoria geral das funções estaduais como elemento essencial do princípio da separação dos poderes, para se fixar numa análise das funções do Estado constitucionalmente adequada, no quadro de uma constituição concreta”. (PIÇARRA, 1989, p. 264)

Essas funções do Estado constitucionalmente adequadas, ainda que mantenham com o Poder Legislativo a preferência em criar políticas públicas para a realização daqueles direitos, que devem, também *a priori*, ser implementadas pelo Executivo, acabam por situar também o Poder Judiciário nesta arena, pois também detém a prerrogativa de implementar direitos fundamentais e resolver eventual conflito entre Poderes e entes federados. Neste cenário, verifica-se, também, a necessidade de que se perceba a separação de poderes como a demandar maior cooperação entre os órgãos estatais, que tais poderes não se percebam como adversários ou inimigos (MENDES, 2011, P. 105), o que institui uma fórmula circular de exercício de competências, onde a última palavra é substituída pela melhor decisão, em



determinado momento, desde que franqueada tal interpretação, especialmente, pelo texto constitucional.

4.2 O FEDERALISMO COOPERATIVO ENTRE O DESENHO CONSTITUCIONAL E SUA DISFUNCIONALIDADE EM TEMPOS PANDÊMICOS.

O pacto formulado para a elaboração e promulgação da Constituição de 1988 ressaltou fórmulas de cooperação entre os entes regionais, locais e nacional com o intuito de diminuir as assimetrias regionais e com o objetivo de concretizar o princípio da solidariedade no plano institucional (SOUZA, 2005). O processo de redemocratização abriu as portas para um federalismo cooperativo (BERCOVICI, 2004, pp. 23-24) e as cláusulas constitucionais se mostraram abertas para a redução das desigualdades regionais e sociais como objetivos estampados entre os deveres do Estado Democrático e Social brasileiro (art. 1º c/c. art. 3º, da CRFB/88). O significado de tal previsão entre os “princípios fundamentais” do novo constitucionalismo brasileiro, tão importante no arranjo textual da Constituição aponta, por outro lado, no plano da realidade constitucional, para uma promessa, infelizmente, não realizada.

A fórmula cooperativa de federação desenhada no texto constitucional prometia uma mudança de rumos na história constitucional brasileira. A promessa de uma federação cooperativa exigia, assim, maior aproximação competencial entre os entes da Federação, conforme exposta no parágrafo único do artigo 23, que, ao estipular competências comuns para os entes, aposta na necessidade de que tal cooperação deve ser estabelecida por leis complementares, que fixariam “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. É neste artigo 23, em seu inciso II, da CRFB/88 que se afirma a competência comum para “cuidar da saúde” como atribuição de todos os entes. Essa relação de cooperação mediante leis complementares apontaria para a necessária coordenação entre os entes, de modo a tornar adaptável às diferenças regionais existentes em um



estado nacional sediado em um território tão extenso, mas, apesar dos trinta e dois anos da promulgação da Constituição, somente uma lei foi aprovada para dar concretude a tal determinação constitucional, a tratar de matéria ambiental (Lei Complementar 101/2001).

Isto reforça a fragilidade de concretização do modelo cooperativo. Obviamente, existem outros mecanismos cooperativos na federação brasileira, como a distribuição de receitas tributária entre os entes (Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios, por exemplo), ou a criação de sistemas cooperativos de gestão de serviços (como o Sistema Único de Saúde e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, p.ex.). Mas a inexistência de leis complementares para o fim referido denota uma realidade pouco dada à cooperação.

No que diz respeito ao enfrentamento da pandemia, a Constituição brasileira adota um Sistema Único de Saúde, financiado por todos os entes, mas organizado a partir de uma “rede regionalizada e hierarquizada” (art. 198 da CRFB/88), que reforçou a tendência de que os entes subnacionais se limitassem a executar as políticas públicas elaboradas pelo ente federal (ARRETCHE, 2002, p.58) . A direção de tais políticas pelo Governo Federal se fez regra e as transferências federais para os demais entes um instrumento importante para gerar homogeneidade em tais políticas (LOTTA; BITELMAN, 2014), reforçando o que se afirmara sobre o excessivo prestígio legislativo da União Federal em detrimento dos entes subnacionais (BASTOS, 2002, p. 489) . Como as leis “de cooperação”, previstas no parágrafo único do artigo 23 da CRFB/88, não foram elaboradas para reforçar o espírito cooperativo da Constituição, impôs-se uma estrutura de saúde hierarquizada nas decisões e descentralizada na execução de políticas públicas.

Por outro lado, o tema da saúde também está previsto no artigo 24 da CRFB/88, que trata das competências legislativas concorrentes. Essa verificação dos “espaços legislativos” de cada um dos entes costuma gerar conflitos constantes, passíveis de apreciação pelo STF para pacificar entendimentos sobre os limites de



atuação de cada ente federativo, mecanismo este amplamente utilizado durante a pandemia do COVID- 19, para sanar conflitos institucionais.

Outra questão que precisa ser entendida, no presente caso, é o modelo fiscal da federação brasileira. Não houve uma mudança do rumo centralizados existente anteriormente, tendo sido asseverado com as mudanças fiscais produzidas, a partir da década de 1990, que acabaram por criar novas contribuições sociais, cujas receitas não são distribuídas entre os entes. Também com o uso exagerado de expedientes de renúncia fiscal sobre impostos compartilhados mostrou que, em que pese a autonomia financeira dos entes federativos ser uma característica relevante do Estado Federal (LEWANDOWSKI, 2018), pois sem ela as assimetrias se revelam mais presentes e se reduz o poder decisório nos planos políticos e administrativo dos entes federados, a realidade brasileira caminhou em sentido oposto.

Na ordem da realidade constitucional, os conflitos federativos podem se aprofundar em situações de crise, como a que vivemos atualmente, no qual restrições à circulação de pessoas e coisas, restrição de horário de funcionamento do comércio e de atividades industriais ou de serviços e implementação de multas pelo descumprimento de tais determinações, dentre outros, foram possíveis por não depender diretamente de recursos públicos. Há uma clara dicotomia entre a liberdade de decidir quando não há uso amplificado de recursos financeiros, o que ocorreu, e as amarras existentes para demandas que envolvam compra de bens e serviços, por exemplo, a depender de uso direto de recursos, que limitam sobremaneira a autonomia decisórias dos entes subnacionais, tão dependentes de repasses da União.

É sabido que expedientes de descentralização financeira existem também e são utilizados, corriqueiramente, em estados unitários (OCDE,2019). A questão é que a assimetria financeira na federação brasileira impressiona. Em 1983, a União Federal ficava com 70% da receita pública disponível. No início dos anos 1990, municípios e estados passaram a deter 45% de participação na receita pública disponível. Os municípios saltaram de 8,6%, no começo dos anos 1980, para 15,8%, em 1993 (FIGUEIREDO, 2008, p. 134). Em 2013, a receita tributária disponível (verificada após as repartições constitucionais) era de 58% para União o restante para os Estados



(22%) e Municípios (20%) (AFONSO, 2005). Ou seja, verifica-se o constante protagonismo fiscal da União e, ainda que se perceba uma ampliação da participação dos municípios, isto afeta fundamentalmente os estado-membros e não a própria União, reforçando a ausência de solidariedade na Federação brasileira, já que 3/5 da receita nacional fica disponível para a União Federal. No caso de outras federações, para se poder comparar, o Brasil somente é superado, em se levando em conta os dados da OCDE, no que se refere ao poderio central fiscal, pela Austrália(80,6%), México(81,1%) e Áustria(65,7%). Nos demais casos, os entes nacionais se apropriam de menor parte de recursos fiscais disponíveis: Bélgica (51,4%), Canadá (40,9%), Alemanha (29,5%), Suíça (36,5%) e EUA (44,5%)(OCDE,2019).

Como afirmado, no plano da realidade constitucional, o federalismo cooperativo se fez uma promessa não realizada.

5 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ENTRE ORDENS E DIÁLOGOS

O Poder Judiciário também foi protagonista de importantes ações neste período, tendo o Supremo Tribunal Federal recebido 5.912 processos que tratam de temas afetos à epidemia de Coronavírus, dos quais 3194 tiveram negado seguimento, 587 ordens foram denegadas, 178 liminares deferidas, 179 indeferimentos, 178 liminares deferidas, 174 deferimentos, e 978 outros atos. Foi no exercício da jurisdição constitucional concentrada, tanto na sua versão abstrata quanto na concreta, que o STF assumiu um importante papel. No Anexo 1, do presente artigo, apresentamos uma relação de ações em que o Supremo Tribunal Federal foi provocado para o exercício da sua jurisdição constitucional e impôs a sua leitura da Constituição, sem recorrer à técnica dos diálogos institucionais. Essa foi a regra durante a pandemia, algo próprio de um modelo forte de jurisdição constitucional (TUSHNET, 2003, pp. 2782 e ss.).

Tais decisões apresentam uma realidade circunstancial que deve ser levada em conta por um Tribunal Supremo, inclusive contrariando um dos pilares do



empoderamento da União Federal, o fiscal. O Supremo Tribunal Federal, assim, que sinalizava com uma interpretação centralizadora do pacto federativo desde a promulgação da Constituição (DE ARAÚJO, 2009), acabou por funcionar como um tribunal a arbitrar os conflitos federativos, durante a pandemia, mudando sua tendência jurisprudencial em momentos cruciais. Pode-se estar a verificar, assim, uma mudança de olhar sobre o pacto federativo brasileiro (CONCI, 2020) em direção à descentralização e com o recurso da atualização do pacto federativo a partir da interpretação do Supremo Tribunal Federal.

Mas, contra a expectativa de decisões coercitivas, o STF, excepcionalmente, fez da ADPF (Arguição de Descumprimento Fundamental) 709 o seu laboratório institucional.

6 A ADPF 709 E O RECURSO À TÉCNICA DOS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS

Outro aspecto interessante é que, apesar de ter sido um tribunal que usou do seu poder de imposição de obrigações de fazer a não fazer ao Governo Federal, como referido nos julgados acima, na ADPF 709 o STF sinalizou para o uso de decisão compositiva, mediante o uso do recurso aos *diálogos institucionais*².

Trata-se de ação proposta pela Articulação dos povos Indígenas do Brasil – APIB, organização que representa os povos indígenas do Brasil em conjunto com os Partidos Políticos Rede Sustentabilidade - REDE, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Comunista do Brasil PCdoB, Partido dos Trabalhadores – PT e Partido Democrático Trabalhista – PDT, com pedido de que o Supremo Tribunal Federal determinasse que a União Federal implementasse com urgências todas as medidas necessárias para a instalação e manutenção de barreiras sanitárias para a proteção de povos indígenas, tais quais: a) a retiradas de invasores de terras indígenas para evitar a disseminação do vírus nas comunidades indígenas; b) determinar que o Subsistema de Saúde Indígena do SUS devem ser prestados a todos os indígenas no



Brasil; c) a determinação que o Conselho Nacional de Direitos Humanos em conjunto com as equipes de apoio da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), com a participação dos povos indígenas elaborasse um plano de enfrentamento do COVID-19 para os povos indígenas com medidas concretas e; d) após a elaboração e homologação do plano, que o fosse implementado imediatamente.

Os autores da ADPF 709 no aspecto material invocaram a necessidade da implementação de um diálogo institucional com as autoridades competentes, bem como com outros órgãos e institucional para a formulação e monitoramento do plano. Para tanto, cientes de que não incumbe ao Poder Judiciário a elaboração de Políticas Públicas, nada impede que o Poder Judiciário empenhe esforços e utilização de técnicas de decisão baseadas na interlocução e chamamento dos responsáveis constitucionais para a elaboração das políticas públicas que até então quedaram-se inertes para tomarem as medidas jurídicas, políticas e sociais necessárias para a proteção das comunidades indígenas.

Lúcidos foram os apontamentos utilizados na fundamentação jurídica dos autores da ADPF no sentido de demonstrar a necessidade de cooperação entre os Poderes e instituições na construção de políticas públicas. A título de exemplo, fora demonstrada que a técnica de diálogo institucional tem sido utilizada em diferentes países ao redor do mundo: a) Na Corte constitucional da África do Sul, oportunidade em que foi reconhecida a inconstitucionalidade da política pública habitacional promovida pelo Estado e determinou sua reforma para que esta contemplasse medidas de alívio imediato a pessoas miseráveis; b) Corte Constitucional Alemã se valeu da técnica do diálogo institucional do caso Hartz IV pela técnica do diálogo institucional, estabelecendo marcos a serem observados para que a definição legislativa a respeito do cálculo de benefício assistencial observasse o mínimo existencial; c) No Brasil³ e na Colômbia o caso de violação de direitos humanos no caso de presos no sistema carcerários com a declaração *estado de coisas inconstitucionais*, em que restou consignado as condições desumanas dos

³ STF. ADPF nº 347-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 19/02/201



encarcerados, determinado que os outros Poderes estabelecessem um calendário em conjunto para a formulação e implementação de políticas públicas com vistas a sanar tais violações de direitos fundamentais⁴.

Em sede de decisão cautelar, o Ministro Luis Barroso, determinou que o governo federal adotasse medidas para conter o avanço da COVID-19 nas comunidades indígenas, fazendo uso da determinação de que as autoridades do governo federal deveriam abrir diálogo institucional e cultural com representantes de tais comunidades para prevenir o maior número de mortes e para preservar etnias, com vistas a prevalecer do direito constitucional à vida, à segurança e à saúde insculpidos no art. 5º, *caput*, art. 6º, art. 194, art. 196, 231, todos da Constituição da República Federativa do Brasil.

O ministro Barroso determinou, ainda, que o governo federal trabalhasse para expulsar invasores das terras indígenas, ameaçadas por tais pessoas e com os seus efeitos para a propagação do vírus da COVID-19. No dia 26/10, em despacho, o Min. Barroso atestou o descumprimento parcial de sua decisão cautelar e determinou a devolução ao Governo Federal da obrigação de elaborar um Plano Geral para o enfrentamento da COVID-19 para as diversas comunidades indígenas pelo país. Trata-se, como vimos, de uma decisão excepcional, em que o STF se desvia da regra de tomar decisões que impõem o uso do poder de coerção para exigir obrigações de fazer e não fazer da União. Impôs-se que as partes envolvidas se reunissem, conjuntamente, para elaborar planos de enfrentamento da pandemia.

Fez-se uso do dever de se realizar resultados, mediante diálogos institucionais, de forma compartilhada e plural. É verdade que não se sabe, ainda, se por receio de assumir responsabilidade pelos efeitos de suas decisões ou se por um agir moderado, mas abriu um novo capítulo no enfrentamento da pandemia.

Entretanto, a resposta do Governo Federal, como se viu acima, foi pouco técnica e exigiu do relator rejeitasse por duas vezes a homologação o plano

⁴ Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5952986>



apresentado – 09/09/2020 e 21/10/2020 -, bem como a inclusão de outras entidades para a colaboração e aperfeiçoamento do plano.

Com o transcurso do lapso temporal, diante a inércia da União Federal em cumprir a decisão em sede cautelar e posteriormente referendada pelo Pleno do STF, no dia 01/12/2020, o Relator da ADPF 709 proferiu despacho no sentido de intimar a União Federal para convocação reuniões com representantes dos povos indígenas no prazo de 48 horas para a imediata implementação de medidas sanitárias como a identificação das localidades, materiais, recursos, bem como para que também fosse esclarecido o motivo do descumprimento da cautelar. Dentre os fundamentos, consignou o Ministro Luis Roberto Barroso:

A situação é gravíssima, dado o avanço da pandemia, e, a se confirmar esse quadro, estará havendo descumprimento da medida cautelar proferida. Em um Estado de Direito, poucas coisas são tão graves como o desrespeito a uma decisão judicial, tanto mais quando emanada do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Anota-se que no dia 18/12/2020, pela terceira vez, houve a negativa de homologação do Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, com a determinação de novos ajustes para a construção de uma nova versão e a disponibilização por parte da União Federal dos dados de informação da atenção à saúde indígena.

De forma surpreendente, em decisão proferida no dia 08/01/2021, o Min. Barroso analisou a terceira versão do plano geral de enfrentamento à Covid-19 para povos indígenas apresentado pela União. Os atores que participaram do processo de formulação desta política pública, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), a Procuradoria-Geral da República (PGR), a Defensoria Pública da União (DPU), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional



de Direitos Humanos indicaram que o documento apresentado pela União Federal era genérico, o que impossibilitava sua implementação e prejudicava sua efetividade⁵.

Ressalta-se que na decisão, o Ministro Barroso destacou a insatisfação ou até mesmo a incompetência de em quase dez meses de duração de pandemia do COVID-19, a União não tenha empenhado sequer mínimos esforços para oferecer um plano com elementos essenciais para a execução e produção dos povos indígenas, mantendo a necessidade de cumprimento imediato da medida cautelar. Nessa toada, determinou-se a apresentação de uma quarta versão de plano geral com a inclusão de sete determinações⁶ que refletem o descumprimento do que se espera de um plano

⁵ (i) não detalha, com precisão, as cestas alimentares fornecidas às respectivas populações, quantitativos, periodicidade de fornecimento, por terra indígena e/ou por família, ou indica critérios de seleção dos beneficiários; (ii) limita injustificadamente a infraestrutura de isolamento e distanciamento social para pessoas contaminadas nos Estados de Mato Grosso, Rondonia, Santa Catarina e Parana, deixando de prever estrutura semelhante nas demais localidades; (iii) não assegura adequadamente o acesso à água potável e a ações de saneamento; (iv) não estabelece medidas detalhadas que garantam o fluxo de EPIs, material de testagem, equipes e outros às diversas terras indígenas, de modo a tornar efetivos os cuidados e protocolos contemplados pelo próprio plano, colocando em dúvida a sua exequibilidade; (v) não especifica população e localização de terras indígenas não homologadas, situação epidemiológica, quantitativos, necessidades alimentares ou de saúde, de modo que não é possível monitorar seu atendimento; (vi) suprime todas as barreiras de isolamento de invasores previstas nas versões anteriores do plano, retrocedendo quanto à minuta anterior; (vii) deixa de prever o fornecimento de materiais, insumos e equipamentos de proteção individual (EPIs) às barreiras de contenção organizadas pelos próprios povos indígenas, também retrocedendo quanto à minuta anterior; (viii) não detalha o plano de monitoramento por satélite de tais invasores ou justifica a sua necessidade, dado que os invasores já estariam mapeados, e estabelece plano de barreiras virtuais que seriam insuficientes para tal contenção. Diante de tal quadro, os aludidos atores reiteram pedido de desintrusão de invasores das Terras Indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-EuWau-Wau, Kayapo, Arariboia, Munduruku e Trincheira Bacaja. Por fim, ABRASCO e FIOCRUZ pedem, ainda, que a União esclareça a função das equipes volantes compostas por engenheiro e geólogo, previstas no Plano Geral, dado que não se trata de profissionais de saúde.

⁶ i) quanto ao fornecimento de cestas alimentares: indicar detalhadamente os critérios de vulnerabilidade para seleção e fornecimento, total de famílias atendidas e onde estão localizadas (qual terra indígena), quantidade de cestas por família, composição e periodicidade de entrega; (ii) quanto ao acesso à água em terras indígenas não homologadas: indicar detalhadamente quais terras serão atendidas por fornecimento de água promovido pelo poder público ou por outras medidas alternativas, quais são essas medidas, quantitativos, qual é o critério de seleção das terras beneficiárias e providenciar fornecimento imediato; (iii) quanto ao acesso à água em terras indígenas homologadas: prever medidas alternativas de acesso à água, explicitando os mesmos elementos já indicados acima, e assegurar que seja imediato; (iv) quanto ao trabalho das equipes e à biossegurança: (a) detalhar fluxos de material, logística, recursos humanos e demais elementos necessários para testagem de RT-PCR; (b) detalhar força de trabalho e demanda por equipes complementares a serem contratadas; (c) detalhar a função da designada “equipe volante”, bem como do geólogo e do engenheiro, cuja contratação foi prevista na meta de assistência; (d) vedar a entrada, em terra indígena, sem prévia realização de RT-PCR, bem como assegurar o isolamento após a realização do RT-PCR e até a entrada em terra indígena; (e) determinar quarentena mínima de 14 dias como condição para entrada de equipes em área de povos indígenas de recente contato; (v) quanto ao apoio a barreiras de



geral. Concomitantemente, determinou-se a imediata execução por parte da União Federal, em caráter provisório, da terceira versão do plano até que sejam ajustados os pontos elucidados na decisão judicial.

Verifica-se, assim, que o resultado da utilização da técnica dos diálogos institucionais na referida ação, até o momento, resultou em muito pouco. A disposição ao diálogo e à construção coletiva das políticas públicas exigida não tem ocorrido a contento, o que mostra, claramente, que a postergação de decisões coercitivas, neste caso, tem produzido resultados insuficientes para a proteção das comunidades indígenas.

Anota-se que há compreensão de que a construção de políticas públicas requer extenso lapso temporal para que seja efetivamente distribuído o ônus argumentativo no processo deliberativo e decisório na sedimentação de um entendimento comum e criação do Texto de Lei ou mesmo decisão administrativa, bem como os demais efeitos e empenho de esforços até a sua efetiva implementação e execução. Salienta-se, também, que a técnica de diálogo institucional promovida pelo Supremo Tribunal Federal apresenta efeitos positivos na promoção da democracia e construção conjunta de soluções para problemas públicos, devendo esta técnica ser ampliada e aperfeiçoada com o tempo.

Todavia, no caso específico da ADPF 709, em que se exigiu o empenho de esforços para a construção de uma política pública de caráter urgente, verificou-se

contenção já existentes organizadas pelos povos indígenas: incluir o fornecimento de materiais, insumos e equipamentos, conforme documento a ser apresentado pela APIB; (vi) quanto à assistência integral e diferenciada: detalhar ações de saúde, número de equipes atuando e população atendida por região, desde o início da decisão liminar de 08 de julho de 2020, bem como estratégias, déficits e previsão de expansão; assegurar rastreamento, isolamento, descarte de casos, critérios de confirmação, rotinas de investigação de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) e óbito, conforme Nota Técnica FIOCRUZ – ABRASCO, de 18.09.2020; prever a implantação de testes rápidos de detecção de antígenos para casos de pacientes sintomáticos; detalhar Unidades de Atenção Primária Indígena (UAPIs) implementadas, necessidade de cada distrito, equipamentos e insumos, déficits, necessidade de expansão; estabelecer rotinas e fluxos de atendimento separado nas Casas de Saúde do Índio (CASAs) para casos de suspeita de contágio de COVID-19 e detalhar oferta e demanda por tais serviços em cada distrito; detalhar e quantificar fluxo de internação, logística e leitos para casos que precisam de unidade de tratamento intensivo (UTIs); prever ações e estrutura de isolamento e distanciamento social para contaminados em todas as localidades; (vii) todos os dados aludidos acima devem abranger todos os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs) e, ainda, terras indígenas não homologadas, discriminadamente.



que, assim como qualquer outra política pública, existe o cabo de guerra de atores com interesses distintos ou contrários à sua implementação. Em que pese os conflitos serem normais, com idas e vindas (CLUNE, 1983) na construção de uma política pública, no caso analisado, a urgência era requerida, dado se estar a falar em grupos minoritários altamente expostos aos efeitos da COVID-19

Em outras palavras, o que se pretende afirmar, no caso específico da ADPF 709, é que a postura dialógica obteve poucos resultados, o que exigiria uma postura de maior coerção por decisão judicial do STF, ou até mesmo, que fosse abandonada esta estratégia no caso específico.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi desenvolvido, percebe-se que o modelo constitucional decorrente da Constituição e dos trabalhos constituintes de 1987-1988 tem como alguns de seus pilares a cooperação entre os entes da federação e a coordenação entre os Poderes como fórmulas exigidas para a consecução dos objetivos constitucionais previstos no artigo 3º da Constituição Federal.

Para o correto funcionamento das instituições há a necessidade de cumprimento de um dever de observância obrigatória do diálogo, pois sem diálogo institucional não há cumprimento da Constituição, sem diálogo institucional pois se acentua o desequilíbrio entre as funções exercidas pelos atores políticos envolvidos na consecução de determinada decisão (política pública).

No combate à pandemia do COVID-19 o dever de cooperação entre as instituições auferido pelo diálogo institucional foi insuficiente. Caso houvesse a observância do desenho constitucional no sentido de contínua atuação e comunicação cooperativa entre as instituições, conseqüentemente, ter-se-ia o devido fortalecimento da estrutura política e social, na medida em que exacerbações na atuação dos entes políticos seriam devidamente contidas, evitando a disfuncionalidade dos Poderes e descumprimento dos objetivos constitucionais (art.3º, CF).



Tais objetivos, quando não alcançados, e levados às instâncias judiciais, dado o modelo de jurisdição constitucional existente e o protagonismo judicial apresentado em nosso constitucionalismo pós 1988 requerem cuidados. Tal jurisdição se utiliza, regularmente, do modelo de decisões coercitivas e, excepcionalmente, como no caso da ADPF 709, usa do recurso à técnica dos diálogos institucionais como mecanismo para exigir que os atores se reúnam para a construção de políticas públicas e, ainda, para afastar as críticas ao excessivo aumento de tal protagonismo, em uma tentativa de reforçar a sua legitimidade constitucional.

No caso da referida ação, os resultados são frágeis e insuficientes, mostrando a ausência de disposição ao diálogo por parte dos alguns atores políticos envolvidos. O que se percebe, no caso, é que o processo de elaboração de políticas públicas mediante diálogo institucional ganha relevância no cenário jurídico brasileiro. Certo é que a elaboração de políticas públicas se trata de um processo complexo que exige uma extensa discussão e desenvolvimento de trabalhos. A grande questão que fica é a de que quando se trata de uma disputa por ideologias políticas, o processo de sabotagem institucional na progressão de novas políticas públicas ocorre, pois se apresenta um cabo de guerra voltado a fazer prevalecer os interesses de grupos mais poderosos (CLUNE, 1983).

Por fim, nota-se da resistência desassistida de razão da União Federal em construir e implementar uma política pública sanitária de proteção, põem em risco a vida de minorias e implementa sua agenda de repressão e dizimação de povos indígenas. Ainda que se possa concluir que para que o diálogo institucional tenha, de fato, efetividade na construção de políticas públicas, exige-se a cooperação sem amarras ideológicas e atuação sensata no cumprimento dos mandamentos constitucionais a serem defendidos em tempo razoável, sob pena de perda de objeto. No caso, o insucesso da utilização da técnica mostra que um dos seus limites está na ausência da disposição ao diálogo e no tempo necessário para a tomada de decisão. Neste caso, não resta outra saída, senão, a decisão de índole coercitiva para a proteção dos direitos fundamentais envolvidos em disputa.



REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>>. Acesso em: 25 de jun. de 2020.

AFONSO, José Roberto. **Pacto Federativo 2005**. Acessado em 09 de abril de 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/JosRobertoAfonso.pdf>

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos (Org.). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, 2013. ARRETCHE, Marta. **Relações federativas nas políticas sociais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002, vol.23, n.80, p. 25-48.

AVILA, Ana Paula Oliveira; DE MELO, Karen Cristina Correa. **Separação de poderes e diálogos institucionais nos litígios envolvendo o direito à saúde**. Curitiba: Revista de Investigações Constitucionais, 2018, p. 83-108.

BALEEIRO, Aliomar **O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BATEUP, Christine. *The Dialogic Promise-Assessing the Normative Potential of Theories of Constitutional Dialogue*. Nova York: Brooklyn Law, 2005, p. 1109-1180. BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. 2. ed. Organizado por Michelangelo Bovero. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. São Paulo: Editora UNB, 2004, p. 586.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Cláusulas pétreas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). **Tomo: Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:



<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/21/edicao-1/clausulas-petreasn>. Acesso em: 20 junho 2020.

BRASIL, Patrícia Cristina (Org.). **O Direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015, p. 9-11.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma Política Pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Mantins. BRASIL. **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2015.

BUSHELL, Allison A.; HOGG, Peter W. *The Charter Dialogue Between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such A Bad Thing After All)*. **Osgoode Hall Law Journal**, n. 35. Toronto: York University, 1997. p. 101-104.

CARPIZO, Jorge. **Tendencias Actuales del Constitucionalismo Latinoamericano**. Bogotá: Revista Derecho del Estado, n. 23, v.11, p. 7-36.

GODOY, Miguel e ARAÚJO, Eduardo. Dialogo ou disputa entre Congresso e Supremo no direito eleitor: a supremacia judicial no Brasil como sofisma. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de; FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael. **Reforma política e direito eleitoral contemporâneo: Estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2019.

CLEVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. **Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade**. Curitiba: Rev. Investig. Const., 2015, p. 183-206. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2359-56392015000300183&lng=en&nrm=iso>. access on 12 dez. 2020.

CLUNE III, William H. **A political model of implementation and implications of the model for public policy, research, and the changing roles of law and lawyers**. Iowa: Iowa L. Rev., 1983, v. 69, p. 47-58.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. **Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: descentralizando a disfuncionalidade**. Medellín: Opinión Jurídica, v. 19, n. 40, p. 225-242, 2020.

DE ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa. **Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. (Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2009).

DWORKIN, Ronald. "**Hard Cases**". Massachusetts: *Harvard Law Review*, Vol. 88, No. 6, 1975. Disponível em:



<<http://users.umiacs.umd.edu/~horty/courses/readings/dworkin-1975-hard-cases.pdf>>. Acesso em: 30 de jul. de 2020.

FIGUEIREDO, Marcelo. Federalismo x Centralização. A Eterna Busca do Equilíbrio – A Tendência Mundial de Concentração de Poderes na União: A questão dos Governos Locais. In: CAGGIANO, Monica Herman; RANIERI, Nina (Orgs.). **As novas Fronteiras do Federalismo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008, pp. 117-135.

FONTELES, Samuel Sales. **Hermenêutica Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e 'procedimental' da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2002.

HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**: Ensaio de Vitalismo Social. Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2009.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, S.R.G.D.L.e D.A,1905.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

HIRSCHL, Ran. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Boston: Harvard University Press, 2009.

LEIS Municipais. **Tenha conhecimento das Leis criadas pelo seu município e Governo do Estado, a respeito do novo Coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/coronavirus>> Acesso em: 08 de abril de 2020.

LEITE, Glaucio Salomão. **Juristocracia e Constitucionalismo Democrático**: do ativismo judicial ao diálogo constitucional. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2017, p. 137.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil**: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. São Paulo: Novos estudos CEBRAP, 2006, p. 24. Disponível em: <<https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

LOTTA, Gabriela Spaghero., Gonçalves, Renata., & Bitelman, Marina. (2014). **A coordenação federativa de políticas públicas**: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. São Paulo: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.



LYNE, Mona M. *Proffering pork: How party leaders build party reputations in Brazil*. Cidade: American **Journal of Political Science**, 2008, p. 293. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00313.x>>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. ed. 10. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Conrado Hubner. **"Neither Dialogue Nor Last Word – Deliberative Separation of Powers"**, Londres: Legsprudence, 2011, p. 1-40, 2011. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1911852>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

MICHAELIS. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php>>. Acesso em: 30 de jun. de 2020.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. London: Cambridge University Press, 1990.

OCDE. *Revenue Statistics 2019*. Acessado em 17 de março de 2020. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/0bbc27da-n/1/2/6/index.html?itemId=/content/publication/0bbc27da-en&csp=fb150f38de3d79feb040c95e33debbe5&itemIGO=oecd&itemContentType=book>

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Recife: **Revista de sociologia e política**, 2005, p. 105-121. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>> Acesso em: 24 de jul. de 2020.

TORRES, Heleno. **Direito constitucional financeiro**. São Paulo: Thomson Reuters, 2014

TUSHNET, Mark. *Alternative Forms of Judicial Review*. Michigan: **Michigan Law Review**, 2003, v. 101, n. 8, p. 2781-2802.



TREMBLAY, Luc B. *The legitimacy of judicial review: The limits of dialogue between courts and legislatures*. ***International Journal of Constitutional Law***, v. 3, n. 4, p. 617-648, 2005.

WALDRON, Jeremy. ***"The core of the case against judicial review"***. New Haven: The Yale Law Journal, 2006.

WARD, Peter M., Wilson, Robert H., & Spink, P. K. ***Decentralization, democracy and sub-national governance: comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US***. *Regional Science Policy & Practice*, 2010, p. 58-61. Disponível em: <<https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=yjlj>>. Acesso em: 15 de maio de 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2a ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.



ANEXO 1

ANEXO 1	Relator	Decisão	Fonte
ADI 6341	Min. Marco Aurélio	O Supremo Tribunal Federal, cautelarmente, analisou profundamente o pacto federativo brasileiro e o seu desenho para o enfrentamento da pandemia, afrontando a inconstitucionalidade do ímpeto centralizador que o Governo Federal vinha querendo impor, ao invés do dever de dirigir e coordenar políticas públicas em regime de cooperação com os entes subnacionais. Afirma-se que é “grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios”. Reforça o protagonismo dos entes subnacionais com apoio na omissão do governo federal em assumir suas responsabilidades federativas. Deu aos referidos entes o poder-dever de regular sob aspectos regionais e locais o enfrentamento, reconhecendo, por um lado, a competência da União para definir serviços essenciais e seu funcionamento, mas, por outro, atendendo aos desígnios constitucionais de autonomia dos entes subnacionais para também estabelecerem as suas decisões.	http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447
ADPF 568	Min. Alexandre de Moraes	a) Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 568, em liminar, o ministro Alexandre de Moraes determinou a destinação imediata de R\$ 32 milhões ao Estado do Acre para o custeio das ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia do novo coronavírus ao homologar proposta de ajuste apresentada pelo governo do estado para autorizar a realocação da quantia que lhe fora designada em acordo de destinação de valores recuperados na	http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443445



		Operação Lava-Jato ⁷ . Trata-se de derrota da Força Tarefa da Lava Jato e da Justiça Federal, naquele estado, que pretendia outra destinação para os valores.	
ACO 3363/ ACO 3365	Min. Alexandre de Moraes	b) Na Ação Cível Originária (ACO) 3363, o ministro Alexandre de Moraes suspendeu por 180 dias o pagamento das parcelas da dívida do Estado de São Paulo com a União para que o governo paulista aplique integralmente esses recursos em ações de prevenção, contenção, combate e mitigação à pandemia causada pelo novo coronavírus (Covid-19). O mesmo ocorreu na Ação Cível Originária (ACO) 3365, para o Estado da Bahia. As ações, que buscavam suspender dívidas dos estados com União em função da pandemia acabaram, acabaram extintas porque os interesses foram satisfeitos com a Lei Complementar 173/2020.	http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439875 / http://noticias.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=439965
ADI 6357	Min. Alexandre de Moraes	Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6357, proposta pelo Presidente da República, o ministro Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar que afasta a exigência de demonstração de adequação orçamentária em relação à criação e expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento da Covid-19, sendo válida para todos os entes da federação que tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia do novo coronavírus ⁸ . Trata-se de mais uma decisão do STF que muda sua jurisprudência centralizadora. Isso porque, desde a década de 1990, o STF vinha sendo o fiador da Lei de Responsabilidade Fiscal ⁹ . Na prática, reforça o papel fiscal da União. O tribunal entendeu que, durante o período, os estados que decretaram	http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443281

⁷ STF, Ministro determina destinação de R\$ 32 milhões ao Estado do Acre para utilização em ações de combate ao coronavírus, Notícias STF, 08 de abril de 2020.

⁸ STF, Ministro afasta exigências da LRF e da LDO para viabilizar programas de combate ao coronavírus, Notícias STF, 29 de março de 2020.

⁹ Lei federal que tem por objetivo responsabilizar administradores públicos pela malversação de dinheiro público mediante uso descuidado dos padrões fiscais existentes e que centraliza expedientes fiscais.



		calamidade pública possam fazer excepcionais “gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção”, ainda que em descompasso com as obrigações legais.	
ADI 6363	Min. Ricardo Lewandowski	Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6363, o Min. Ricardo Lewandowski deferiu em parte medida cautelar na para estabelecer que os acordos individuais de redução de jornada de trabalho e de salário ou de suspensão temporária de contrato de trabalho previstos na Medida Provisória (MP) 936/2020 somente serão válidos se os sindicatos de trabalhadores forem notificados em até 10 dias e se manifestarem sobre sua validade. Segundo a decisão, que será submetida a referendo do Plenário, a não manifestação do sindicato, na forma e nos prazos estabelecidos na legislação trabalhista, representa anuência com o acordo individual	http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440927&caixaBusca=N
ADI 6362	Min. Ricardo Lewandowski	Na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6362, que tratava do tema da requisição administrativa de bens e serviços contra pandemia, o STF decidiu que estados, Distrito Federal e municípios detém autonomia para a expedição de ordem de requisição, independentemente de autorização do Ministério da Saúde, pois não deve haver primazia no poder de requisição, mas uma cooperação necessária entre os entes e uma responsabilidade comum. A União pedia que houvesse sua primazia em casos de pedidos conflitantes. O ministro Lewandowski, em seu voto, afirma que o federalismo cooperativo “exige que os entes federativos se apoiem mutuamente, deixando de lado eventuais divergências ideológicas ou partidárias dos respectivos governantes, sobretudo diante da grave crise sanitária e econômica decorrente do coronavírus”, outra decisão contra a tentativa de centralização do Governo Federal, naquele momento já tido como incompetente e negacionista.	http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=443281
ADPF 668 /	Min. Luís Roberto Barroso	Nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 668 e 669, o ministro Luís Roberto Barroso conferiu medida cautelar para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de campanhas que	http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe



<p>ADPF 669</p>		<p>sugiram que a população deve retornar às suas atividades plenas ou que minimizem a gravidade da pandemia do coronavírus e determinou ainda a sustação da contratação de qualquer campanha publicitária destinada ao mesmo fim, impedindo o Governo Federal de veicular a campanha publicitária “O Brasil não pode parar”, cujo vídeo preliminar teria sido veiculado no Instagram do governo e disseminado por meio do aplicativo WhatsApp a informação falsa, ao sugerir que a Covid-19 não oferece risco real e grave para a população, gerando desinformação e incitando os brasileiros a um comportamento que poderá gerar grave contágio e comprometimento da saúde pública e da vida</p>	<p>.asp?idConteudo=440567&caixaBusca=N</p>
<p>ADPF 662</p>	<p>Min. Gilmar Mendes</p>	<p>Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 662, o ministro Gilmar Mendes suspendeu a eficácia da alteração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que ampliou o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) de um salário mínimo concedido a pessoas com deficiência e idosos carentes. Segundo o relator, não se trata de medida emergencial e temporária voltada ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, mas definitiva, sem que tenha havido indicação de seus impactos.</p>	<p>http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440865&caixaBusca=N</p>
<p>ADPF 7909</p>	<p>Min. Luís Roberto Barroso</p>	<p>Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709 o ministro Luis Barroso, em sede cautelar, determinou que o governo federal adotasse medidas para conter o avanço da COVID-19 nas comunidades indígenas, fazendo uso da determinação de que as autoridades do governo federal deveriam abrir diálogo institucional e cultural com representantes de tais comunidades para prevenir o maior número de mortes e para preservar etnias. Determinou que o governo federal trabalhasse também para expulsar invasores das terras indígenas, ameaçadas por tais pessoas e com os seus efeitos para a propagação do vírus da COVID-19. No dia 26/10, em despacho, o Min. Barroso atestou o descumprimento parcial de sua decisão cautelar e determinou a devolução ao Governo Federal da obrigação de elaborar um Plano Geral para o enfrentamento da COVID-19 para as diversas comunidades indígenas pelo país.</p>	<p>http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448997</p>



