

## **O PAPEL INSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA REAFIRMAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

## **THE INSTITUTIONAL ROLE OF THE BRAZILIAN SUPREME COURT IN REAFFIRMING THE BRAZILIAN FEDERALISM DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

**PETER PANUTTO**

Pós-doutoramento pela Faculdade de Direito da USP. Doutor em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino. Membro do PPGD da PUC-Campinas. Foi Diretor da Faculdade de Direito da PUC-Campinas. Visiting Scholar na Washinton University in St. Louis, na Northeastern University e na University of Houston. Secretário de Justiça de Campinas - SP. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3414-1779>.

**AUGUSTO PELLATIERI BELLUZZO GONÇALVES**

Doutorando em Ciências da Religião pela PUC-Campinas. Mestre em Direito pela PUC-Campinas. Especialista em Direito Constitucional pela Damásio Educacional. Especialista em Família e Sucessões pela Damásio Educacional. Especialista em Relações Internacionais com Ênfase em Direito Internacional pela Damásio Educacional. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-0150-5213>.

### **RESUMO:**

**Objetivo:** Analisar as decisões nas ADPF nº 672 e nº 770, verificando se justificaram a revisão do entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto à repartição de competências no federalismo brasileiro durante a pandemia da COVID-19, especialmente diante da inércia da União, e seus impactos na efetivação do direito à saúde.

**Metodologia:** Pesquisa qualitativa, de natureza jurídico-dogmática, com estudo de caso e análise documental das decisões do STF nas ADPFs nº 672 e nº 770, à luz da Constituição de 1988 e da literatura sobre federalismo e judicialização da saúde.

**Resultados:** Constatou-se que o STF adotou postura mais descentralizadora, reconhecendo competências concorrentes e comuns de estados e municípios para adoção de medidas sanitárias, relativizando a centralidade da União. Tal orientação contribuiu para mitigar os efeitos da omissão federal, permitindo maior autonomia subnacional e resposta mais célere à crise sanitária.



**Contribuições:** O estudo evidencia a reconfiguração interpretativa do federalismo brasileiro em contexto emergencial e destaca o papel do STF como agente de coordenação federativa e garantidor do direito à saúde, oferecendo subsídios para a compreensão de sua atuação em crises institucionais.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; COVID-19; Federalismo; Direito à Saúde.

## ABSTRACT

**Objective:** *To analyze the decisions in ADPF No. 672 and No. 770, examining whether they justified a revision of the Brazilian Supreme Federal Court's interpretation regarding the distribution of competences within Brazilian federalism during the COVID-19 pandemic, especially in light of federal inaction, and their impacts on the implementation of the right to health.*

**Methodology:** *Qualitative research of a legal-dogmatic nature, using a case study approach and documentary analysis of the Brazilian Supreme Federal Court's decisions in ADPF No. 672 and No. 770, in light of the 1988 Constitution and the literature on federalism and the judicialization of health.*

**Results:** *It was found that the Supreme Federal Court adopted a more decentralized approach, recognizing concurrent and shared competences of states and municipalities to implement sanitary measures, thereby relativizing the central role of the federal government. This orientation contributed to mitigating the effects of federal omission, allowing greater subnational autonomy and a more prompt response to the health crisis.*

**Contributions:** *The study highlights the interpretative reconfiguration of Brazilian federalism in an emergency context and emphasizes the role of the Supreme Federal Court as an agent of federative coordination and guarantor of the right to health, offering insights into its performance in institutional crises.*

**Keywords:** Supreme Federal Court; COVID-19; Federalism; Right to Health.

## 1 INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 trouxe consigo alterações no modo de vida da população, bem como a necessidade de reanálise dos direitos e deveres no âmbito de cada ente federado. Nesse contexto de crise sanitária as técnicas jurídicas e os variados conceitos interpretativos convencionados em época de normalidade, deixaram de fornecer uma orientação segura para o exercício da jurisdição como um todo. Em específico, os próprios limites da jurisdição constitucional, na revisão de atos



legislativos e administrativos, ganharam nova roupagem, vez que a autocontenção do Poder Judiciário poderia ter sido capaz de gerar graves implicações no que concerne à garantia da saúde à população nacional.

Embora tenha sido estimulada pelas autoridades sanitárias mundiais a necessidade de adequação entre medidas de saúde e a realidade individual de cada país, no Brasil o então Governo Federal nem sempre fez uso das prerrogativas que detém para o enfrentamento da emergência da saúde pública, atuando de forma contrária aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica e aplicados pela maioria dos governadores de Estados e prefeitos municipais.

Pareceu-nos, portanto, que a alta divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos e entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo colocou em risco preceitos fundamentais, entre eles, principalmente, a proteção à saúde e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências. E foi assim que a injustificável inércia do poder central da União legitimou a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário.

Muitos foram os casos que o Supremo Tribunal decidiu no período da crise sanitária que abordarem a defesa da saúde e o federalismo.

Citamos como exemplo a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6341, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionando a Medida Provisória 926/2020 e a redistribuição de poderes de polícia sanitária introduzida, pela referida medida, na Lei Federal 13.979/2020 . As alterações, na visão do partido político requerente, interferiram no regime de cooperação entre os entes federativos, pois confiaram à União as prerrogativas para instituir medidas de isolamento, de quarentena e de interdição de locomoção, serviços públicos, atividades essenciais e circulação.

A controvérsia federativa também esteve presente na elaboração do Plano Nacional de Vacinação contra o coronavírus, com destaque para a ADI 6586, na qual o Partido Democrático Trabalhista requereu que fosse assegurada a competência dos Estados e Municípios para determinar a vacinação compulsória contra o vírus, independentemente do que decidisse o Ministério da Saúde.

Também foi deferido pedido cautelar no julgamento conjunto da ADPF 770 e da ACO 3451, em face da suposta mora do Poder Público Federal na apresentação



de um plano definitivo nacional de imunização, registro e acesso à vacina contra a COVID-19.

Outra decisão que resguardou o campo de atuação dos entes menores foi proferida na ADI 6362, a qual visava que fosse conferida interpretação conforme à Constituição ao inciso VII do art. 3º da Lei 13.979/2020, a fim de condicionar as requisições estaduais e municipais ao exame e autorização do Ministério da Saúde, bem como à prévia oitiva do atingido pela requisição, requisitos não previstos no diploma legal.

Assim, após listarmos alguns casos que foram decididos no contexto da crise de saúde pública no Brasil pelo Supremo Tribunal Federal, percebemos, por parte da interpretação desse órgão, o fortalecimento de um modelo de organização de Estado descentralizado, o que nos pareceu mais coerente diante das necessidades nacionais daquele momento crítico.

Inclusive, as diferenças locais se mostraram mais evidentes no próprio contexto da pandemia, sendo certo que todas as unidades da federação registraram casos da doença, no entanto, os níveis de contágio e número de leitos disponíveis eram díspares entre os entes da federação, situação que exigia e legitimava medidas heterogêneas a depender da localidade e especificidade de cada uma delas.

Contudo, ainda que importantes as decisões aqui mencionadas para o combate à crise sanitária brasileira, tornou-nos relevante eleger, como objeto do presente artigo, duas decisões unânimes do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs nº 672, e nº 770, as quais nos pareceram mais importantes quando nos referimos à reafirmação do federalismo pátrio através da necessidade de ampliação da cooperação entre os entes federados no combate à pandemia. Tal interpretação abriu margem para a compreensão de que nem União, nem qualquer outro ente, pode atuar isoladamente, mas que todos eles devem exercer sua competência em conjunto, de maneira cooperativa.

Os limites da pesquisa consistem, portanto, na análise desses dois precedentes judiciais, não se pretendendo esgotar a jurisprudência do STF sobre o tema, mas identificar, a partir desses casos, tendências interpretativas relevantes para a compreensão do federalismo brasileiro em situações excepcionais.

A hipótese a ser testada, assim, é se, ao reafirmar o federalismo brasileiro quando do julgamento das ADPF nº 672 e nº 770, o Supremo Tribunal Federal abriu



a possibilidade de efetivação do direito à saúde a partir da divisão de competências propostas pela própria Constituição Federal, vez que o alto grau de conflito entre as esferas de governo durante a pandemia nos forneceu condições ricas de análise, tendo sido possível avaliar o papel do arranjo federativo brasileiro através do estudo de caso das duas ADPFs.

A contribuição original deste artigo reside na identificação de uma inflexão circunstancial na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria federativa, tradicionalmente marcada por uma tendência centralizadora, a partir da análise de dois precedentes paradigmáticos proferidos em contexto de emergência sanitária. Sustenta-se que, nas ADPFs n.º 672 e n.º 770, o STF não apenas reafirmou o federalismo cooperativo previsto na Constituição de 1988, como também atuou de forma decisiva para viabilizar a efetivação do direito fundamental à saúde diante da inércia do Poder Executivo federal.

O presente artigo adota metodologia qualitativa, com enfoque em estudo de caso e análise documental. O estudo de caso concentra-se nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 672 e n.º 770, selecionadas em razão de seu caráter paradigmático no contexto da pandemia da COVID-19, uma vez que ambas enfrentaram diretamente o conflito federativo decorrente da atuação omissiva do Poder Executivo federal e foram decididas de forma unânime pelo Supremo Tribunal Federal.

A análise documental compreendeu o exame das decisões judiciais, votos dos ministros, petições iniciais, informações prestadas pelos órgãos públicos, bem como atos normativos correlatos (Constituição Federal de 1988, Lei n.º 13.979/2020 e legislação sanitária).

As categorias analíticas utilizadas foram: (i) repartição constitucional de competências em matéria de saúde; (ii) federalismo cooperativo; (iii) papel institucional do Supremo Tribunal Federal.

## 2 A CRISE DO FEDERALISMO BRASILEIRO DURANTE A PANDEMIA

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei,



na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos. Uma semana depois, em 7 de janeiro de 2020, as autoridades chinesas confirmaram que haviam identificado um novo tipo de coronavírus<sup>1</sup>.

Em 30 de janeiro de 2020<sup>2</sup>, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus. Logo em 11 de março de 2020 a COVID-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia<sup>3</sup>.

O termo “pandemia” se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade.

A Pandemia da COVID-19 gerou inúmeras alterações no modo de vida da população mundial, bem como a necessidade de reanálise de direitos e deveres dentro dos Estados e na comunidade internacional.

Nesse contexto, a emergência do vírus exigiu de governos de todo o mundo a adoção de medidas urgentes e eficazes, fundamentadas em evidências científicas e protocolos aprovados por autoridades sanitárias, além de políticas públicas na área da saúde e economia, visando assegurar o direito à saúde, alimentação e demais direitos sociais e econômicos.

Assim, no Brasil, seria necessário, para o enfrentamento desse momento crítico, um plano uniforme que envolvesse as esferas federativas a fim de que cada uma delas pudesse atuar conforme suas competências constitucionais.

---

<sup>1</sup> Conforme informativo histórico da Covid-19 da Organização Pan-americana da Saúde. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 04.01.2022.

<sup>2</sup> Conforme ratifica notícia da Organização Pan-americana da Saúde em 30 de janeiro de 2020: “A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou nesta quinta-feira (30), em Genebra, na Suíça, que o surto do novo coronavírus (2019-nCoV) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Atualmente, há casos em 19 países, com transmissão entre humanos na China, Alemanha, Japão, Vietnã e Estados Unidos da América”. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>. Acesso em 04.01.2022.

<sup>3</sup> Conforme ratifica notícia da Organização Pan-americana da Saúde em 11 de março de 2020: “O diretor-geral da Organização Mundial da Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunciou nesta quarta-feira (11), em Genebra, na Suíça, que a COVID-19, doença causada pelo novo coronavírus, é agora caracterizada como uma pandemia”. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em 04.01.2022.



No Brasil, o Ministério da Saúde, atento à crise sanitária e econômico-financeira que se espreitava, especialmente a partir dos relatórios estatísticos produzidos por instituições científicas de renome, declarou a COVID-19 uma emergência de saúde pública de importância nacional já em fevereiro de 2020, e, no mesmo mês, o Congresso Nacional editou a Lei 13.979, que estabelecia as medidas para o enfrentamento da pandemia<sup>4</sup>.

A partir do quadro normativo de enfrentamento à pandemia, Estados e Municípios editaram atos normativos próprios para o enfrentamento da pandemia visando à execução dessas medidas de enfrentamento do COVID-19, seguindo a orientação da Organização Mundial da Saúde e suas respectivas Secretarias de Saúde e Comitês específicos para o combate ao coronavírus.

O então Presidente da República, entretanto, negando-se a enfrentar de forma adequada as demandas econômicas e sociais em decorrência da única e efetiva medida terapêutica, até então eficaz contra o coronavírus, o isolamento social, passou a contrariar as recomendações de seu próprio Ministério da Saúde, bem como as orientações estaduais e municipais, instaurando um conflito federativo em meio à crise pandêmica.

Embora a Constituição Federal de 1988 tenha declarado a existência dos direitos sociais denotando seu compromisso não apenas com a preservação das liberdades do indivíduo, mas, igualmente, com as suas condições de subsistência e de desenvolvimento (BELTRAMELLI, 2015, p. 109), as ações do então chefe do executivo demonstraram, no transcurso da crise sanitária, uma preferência à defesa da liberdade como direito de primeira geração em detrimento do direito à saúde, como de segunda geração.

Não obstante, uma vez mais se aproveitando do momento, o governo, demonstrando dificuldade para lidar com as questões econômicas e sociais, pretendeu restringir as competências dos Estados-membros e Municípios no combate ao coronavírus. Houve diversos discursos oficiais em que o Presidente da República

---

<sup>4</sup> A Lei nº 13.979/2020 dispõe sobre as medidas de combate a Pandemia em nível nacional, como pela dispensa de licitação para compra de “bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública” (art. 4º), ou pela determinação de medidas concretas para a contenção do vírus (“Para enfrentamento da emergência de saúde pública (...), as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: I - isolamento; II - quarentena; (...)”, entre outras (Brasil, 2020).



realizou críticas públicas às determinações regionais e locais da quarentena e o distanciamento social<sup>5</sup>.

Esse comportamento de negação do então Presidente confrontou as medidas dos Estados e Municípios estavam adotando em respeito aos direitos fundamentais, pois sustentava ser algo que deveria ser reservado à União e, mesmo assim, desde que houvesse uma declaração formal de estado de sítio ou estado de defesa. O conflito federativo, portanto, não se esgota na compreensão estática das normas constitucionais sobre estado de emergência, indo além determinando uma compreensão adequada do próprio federalismo e da federação. (SILVA; BAHIA, 2021, p. 847).

Foi nesse contexto que os entes estaduais e municipais passaram a editar, de maneira descoordenada, uma série de medidas restritivas de direitos previstos constitucionalmente, desconsiderando a esfera de competência reservada à União para tratar sobre questões de saúde. Nesse sentido, os instrumentos de combate ao coronavírus mostraram-se desuniformes, na medida em que alguns Estados e Municípios proibiram toda e qualquer atividade econômica, ao tempo em que em outros não houve qualquer restrição<sup>6</sup>. (RAMOS; RAMOS; COSTA, 2020, p. 55).

---

<sup>5</sup> Baseado nesses fundamentos, o então presidente atuou segundo a lógica de um tripé federativo. O primeiro suporte diz respeito à divisão rígida de funções entre níveis de governo. Responsabilidades deveriam ser repassadas a estados e municípios concomitantemente à diminuição drástica de participação da União no financiamento e apoio à redução das desigualdades territoriais. O pressuposto é de que estados e municípios são mais eficientes nas decisões de alocação de recursos, assim a União deveria intervir minimamente. O resultado seria aumentar a desigualdade entre governos subnacionais na provisão de serviços. O segundo pilar reforça o dualismo pelo lado da concentração autocrática nas mãos da União em decisões que afetam entes subnacionais. Há pouquíssimo espaço para diálogo, negociação ou participação subnacional em programas federais. Os exemplos são vários, mas o pior ocorre em relação à região amazônica: o conselho criado para cuidar desta questão excluiu governadores da região da estrutura de governança. A concepção de federalismo bolsonarista também contempla, como último pilar, o confronto intergovernamental e a luta constante contra adversários reais ou imaginados. Mobiliza a lógica de guerra para atizar seu eleitorado e marcar posição antissistema. Os maiores inimigos são as instituições e suas lideranças, pois sua visão do presidencialismo repudia a negociação institucional e os **checks and balances** do Estado brasileiro, entre os quais está o federalismo. (ABRUCIO, et. al., 2020, p. 669).

<sup>6</sup> Para ilustrar essa falta de sintonia de gestão no território nacional, menciona-se o caso do Decreto nº 46.980/2020, expedido pelo Governo do Rio de Janeiro, que determinou, em seu artigo 4º, a suspensão de inúmeras atividades, como realização de eventos e atividades com presença de público; atividades coletivas de cinema, teatro e afins, visitas em unidades prisionais; aulas;



Fato é que a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo<sup>7</sup>, colocou em risco os preceitos fundamentais da República, entre eles, a dignidade da pessoa humana, o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências, consagrados como cláusula pétrea da Constituição Federal<sup>8</sup>.

Parece-nos, portanto, que, com a crise da pandemia no Brasil, criou-se, por consequência, uma crise no federalismo brasileiro<sup>9</sup>. Apesar de todo o arcabouço normativo promulgado, as tensões entre os gestores em todos os âmbitos passaram a ser constantes, “o que desaguou em uma forte polarização, porquanto gestores alinhados ao governo federal passaram a adotar posturas mais flexíveis e gestores da oposição passaram a adotar medidas mais restritivas” (RAMOS; RAMOS; COSTA, 2020, p. 55).

---

funcionamento de academias, centro de ginástica e shopping center; frequentar praia, lagoa, rio e piscina pública; funcionamento de bares, restaurantes, lanchonetes e estabelecimentos congêneres, etc. (RIO DE JANEIRO, 2020). Da mesma forma, o Decreto nº 35.677/2020, editado pelo Governo do Estado do Maranhão, por meio do qual foram suspensas, com a finalidade de resguardar a saúde da coletividade, a realização de atividades que provocassem aglomeração, atividades e serviços não essenciais, como academias, shopping centers, cinemas, teatros, bares, restaurantes, lanchonetes, centros comerciais, lojas e estabelecimentos congêneres, entre outras (MARANHÃO, 2020).

<sup>7</sup> “Some populist policymakers in the United States, Brazil, and India already have used the pandemic to whip up further polarization and undermine public trust in government and all kinds of expertise. However, these attempts at using the pandemic to polarize have hurt countries’ pandemic responses and can ultimately backfire electorally”. (KURLANTZICK, 2021, p.18).

<sup>8</sup> O princípio federativo e a correspondente forma federativa de Estado foram seguindo a tradição constitucional pretérita, incluídos no elenco dos limites materiais ao poder de reforma constitucional, ou seja, das assim denominadas “cláusulas pétreas.” Entretanto a condição de “cláusula pétrea” assegura mais do que uma proibição de abolição do instituto, “abarcando a vedação inclusive de medidas restritivas que, embora não venham a suprimir o conteúdo protegido, o afetem em seus elementos essenciais”. (SARLET et. al., 2018: p. 899). Ficou consolidado, por exemplo, no julgamento da ADIn 2.381-MC, DJ de 14.12.2001, rel. Min. Sepúlveda Pertence, especialmente no que toca ao argumento da blindagem do núcleo essencial e não de todo e qualquer aspecto da conformação constitucional da Federação e do sistema de repartição de competências.

<sup>9</sup> Seguindo essa lógica política, o então presidente da república confrontou a Federação por dois motivos. Primeiro, a recusa de entes subnacionais a políticas do bolsonarismo. Como estados e municípios são os principais responsáveis pela implementação na área social, podem mudar o rumo das decisões tomadas em Brasília. Soma-se a isso a disputa da Presidência com prefeitos e, sobretudo, governadores, vistos como atores que podem mobilizar a opinião pública, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF) em disputas federativas, além de poderem se tornar competidores ou aliados dos maiores adversários eleitorais do presidente. Ao longo da pandemia, esse confronto federativo disseminou-se e os governos subnacionais produziram cartas de repúdio a decisões do governo federal. (ABRUCIO, et. al., 2020, p. 669).



Coube à maioria dos Governadores dos Estados a edição de normas relacionadas ao isolamento, flexibilização e orientação aos Municípios. Todo regramento criado para orientar a população e os Municípios foi feito a partir de decretos dos Governos estaduais, que editaram normas de funcionamento do comércio, de serviços essenciais, de regulação dos transportes rodoviários e de outras modalidades<sup>10</sup>. (VILHENA, 2021). Também os prefeitos de capitais e cidades importantes assumiram tais responsabilidades.

Outra frente de trabalho da maioria dos governadores ocorreu no plano institucional, com a criação de comitês de crise para conduzir as estratégias de combate à pandemia em seus primeiros meses. Esses comitês reuniam representantes de entidades empresariais, ligadas ao comércio, serviços e transporte; das universidades; institutos de pesquisa e, em alguns casos, da mídia.

Por maior que tenha sido o esforço empreendido pelos governadores e prefeitos em lidar com os efeitos da crise sanitária, o modelo federativo brasileiro precisava, naquela situação de crise sanitária, uma coordenação com a participação ativa do governo federal, o que nunca aconteceu. De acordo com Vilhena “os mecanismos de governança criados para o SUS não foram usados. Isso implicaria em pactuação, negociação, compras coordenadas, ou seja, um papel importante do nível federal”. (VILHENA, 2021).

Os resultados das análises realizadas demonstraram que, “além da falta de pactuação social com todos os níveis de governo, os governadores tiveram sua autoridade deslegitimada pela presidência da República”. (VILHENA, 2021).

Assim, o posicionamento “negacionista” do governo federal em relação à gravidade da pandemia contribuiu para agravar ainda mais as desigualdades regionais que caracterizam o federalismo brasileiro. “Na medida em que ele deixou de exercer seu papel de apoio técnico, fiscal aos estados e municípios em regiões onde a rede de saúde é frágil, observamos a tendência e a emergência de crise” (VILHENA, 2021). Foi por essa postura – pautada no discurso através do qual prevaleciam as liberdades públicas em detrimento dos direitos fundamentais – que o

---

<sup>10</sup> A liderança eficaz e positiva para coordenar esforços dos entes federativos, no sentido de reduzir o grau de transmissibilidade do coronavírus e garantir maior efetividade às medidas de saúde, foi substituída por um posicionamento diametralmente oposto, promovendo a polarização e a intensificando das fissuras políticas. (PAIVA; TORREZAN; PAIVA, 2022, p. 5).



Supremo Tribunal Federal, através do exercício do controle de constitucionalidade, foi chamado a decidir questões que nos serão relevantes a partir de agora.

### 3 A ADPF 672

Foi o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil que ajuizou, no dia 31 de fevereiro de 2020, perante o Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental que recebeu o número 672, através da qual questionaram-se atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (BRASIL, 2020).

Nesta demanda, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil alegou que a emergência do novo coronavírus estava exigindo de governos ao redor do mundo a adoção de medidas urgentes e eficazes, com base em evidências científicas, bem como em protocolos aprovados pelas autoridades sanitárias, além de políticas públicas na área da saúde e economia, com o fim de assegurar o direito à saúde, alimentação e diversos outros direitos sociais e econômicos (BRASIL, 2020)).

O petionário da ADPF nº 672, também alegou, dentre outras coisas, que a atuação pessoal do então presidente da República divergia das diretrizes recomendadas pelas autoridades sanitárias do mundo, inclusive do próprio Ministério da Saúde brasileiro (BRASIL, 2020).

Sendo assim, estariam sendo violados o direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196 da CF) e o direito à vida (art. 5º, caput, da CF); o princípio federativo (art. 1º, caput, da CF), tendo em vista a atuação do então presidente da República no esvaziamento e descrédito das políticas adotadas pelos demais entes federativos com fundamento em suas respectivas competências constitucionais (art. 23, II, e art. 24, XII, da CF); além da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF) (BRASIL, 2020).

Observamos que, no exercício de suas atribuições, ao Presidente da República está assegurado o juízo de conveniência e oportunidade, podendo, dentre as hipóteses legais e moralmente admissíveis, escolher aquelas que entender como as melhores para o interesse público no âmbito da saúde, da assistência e da



economia<sup>11</sup>. Assevera-se, entretanto, que o caráter discricionário das medidas realizadas pelo Presidente da República, bem como de suas eventuais omissões, é passível de controle jurisdicional, vez que vinculado ao império da própria Constituição Federal, o que pressupõe obediência ao Direito, e, de maneira ainda mais especial, “ao respeito e efetividade aos direitos fundamentais” (BRASIL, 2020).

Em outras palavras, quando a Administração pratica atos no exercício de seu poder discricionário, ela está obrigada a atuar em conformidade com direitos, liberdades e garantias. “Aqui, dada a frouxa predeterminação da lei, estes direitos surgem como parâmetro imediato de vinculação do poder discricionário da Administração” (CANOTILHO, 2003, p. 446). Não compete, por conseguinte, ao Poder Judiciário, substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais; todavia é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas.

No que concerne à proteção à saúde, apontada na ADPF nº 672 pelo peticionário, o Ministro Relator Alexandre de Moraes enfatizou que a Constituição Federal, em diversos dispositivos, previu princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da saúde pública, destacando, desde logo, a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. O direito à vida e à saúde aparecem, assim, como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana e, além, como fundamento da própria República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde. (BRASIL, 2020).

No que toca ao respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, foi posta na ADPF nº 672, pela parte requerente, o cumprimento e o respeito à “determinação dos

---

<sup>11</sup> Nas palavras do Ministro Alexandre de Moraes: Assim sendo, em juízo de cognição inicial, incabível o pedido da requerente de medida cautelar para que o Judiciário substitua o juízo discricionário do Executivo e determine ao Presidente da República a realização de medidas administrativas específicas. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 672. Relator Ministro Alexandre de Moraes).



governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração” (BRASIL, 2020).

Necessário foi, para que se atingisse um caminho argumentativo na solução da controvérsia, a compreensão de que a adoção constitucional de um Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe, inclusive, a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

Sendo assim, o Ministro Alexandre de Moraes, reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos governos estaduais, distrital e municipais, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário, determinou a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, concedendo parcialmente a medida cautelar na arguição de descumprimento de preceito fundamental, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL, 2020).

Por unanimidade o Plenário do STF referendou a decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF nº 672, comportamento que nos pareceu uma vontade institucional de garantir a legitimidade da Corte no exercício do controle concentrado de constitucionalidade em um momento de altas complexidades políticas e de saúde pública naquele momento vivenciadas no país.

## 4 A ADPF 770

Na ADPF 770, proposta em dezembro de 2020 também pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Supremo Tribunal Federal decidiu que seria constitucional a importação e distribuição de vacinas para a COVID-19 por



Estados e Municípios, ainda que sem registro prévio na Anvisa, desde que já registradas por ao menos uma de quatro autoridades sanitárias internacionais.

A OAB questionou a omissão do Governo Federal em fornecer à população um plano definitivo nacional de imunização, o registro e o acesso à vacina contra a COVID-19. O argumento teve como base as declarações do Governo Federal amplamente divulgadas na mídia, no sentido de que o Plano Nacional de vacinação contra a COVID-19 não possuía datas de início e encerramento, uma vez que não havia o registro dos imunizantes pela Anvisa.

Referendada por unanimidade, a decisão liminar de 17 de dezembro do ministro relator Ricardo Lewandowski, autorizou Estados e Municípios a iniciarem a vacinação de suas populações no caso de omissão ou descumprimento do plano nacional de vacinação pela União, e possibilitou a importação e distribuição de vacinas sem registro na Anvisa, caso a agência não se manifestasse em 72h e desde que a vacina já tenha registro em ao menos uma de quatro autoridades estrangeiras: o Food and Drug Administration (FDA) americano, a European Medicines Agency (EMA), Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA) japonês e a National Medical Products Administration (NMPA) chinês.

O Ministro Lewandowski afirmou, no julgamento, que a magnitude da pandemia exigia uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos de todos os níveis governamentais, sobretudo mediante a implementação de programas universais de vacinação. O Ministro também reiterou que o SUS, ao qual compete, dentre outras atribuições, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, é compatível com o “federalismo cooperativo” ou “federalismo de integração” adotado na Constituição da República. Esse modelo se expressa na competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção e a defesa da saúde e na competência comum a todos, e também aos Municípios, de cuidar da saúde e assistência pública.

Ainda segundo Lewandowski, a Lei 6.259/1975 estabeleceu que cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações (PNI), com a definição do calendário nacional de vacinação, inclusive as de caráter obrigatório. Entretanto, tal atribuição não exclui a competência dos demais entes federados de adaptar o programa às peculiaridades locais e suprir eventuais lacunas ou omissões do governo federal em relação à pandemia.



Nesse sentido, “Os entes regionais e locais não podem ser alijados do combate à COVID-19, notadamente porque estão investidos do poder-dever de empreender as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária resultante do alastramento incontido da doença”. (BRASIL, 2020a)

Em qualquer dos casos, Lewandowski ressaltou que a decisão deveria levar em consideração as evidências científicas e as análises estratégicas em saúde, como determina o artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei 13.979/2020. “Essa apreciação, sempre explícita e fundamentada, competiria exclusivamente às autoridades públicas estaduais, distritais e locais, consideradas as situações concretas que vierem a enfrentar”. (BRASIL, 2020a).

Atualmente, no Brasil, embora o artigo 1º da CF de 1988 defina o Estado como uma federação simétrica “formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal”, observa-se um crescente movimento de centralização do poder na esfera federal. Dessa forma, tudo o que se busque efetivar no país acaba sendo atrelado ao orçamento da União ou da legislação editada pelo Congresso Nacional. Isso confirma a visão de que, aos entes menores, é cada vez mais difícil decidir as políticas públicas que lhes concerne.

É sabido que as diretrizes e os princípios do Sistema Único de Saúde - SUS brasileiro constituem o alicerce para o bom funcionamento e estruturação da saúde no país, garantindo os direitos conquistados através da democracia e do modelo federativo adotado pela Carta de 1988. De modo efetivo, inobstante tais princípios e diretrizes, a pandemia revelou ao país as máculas do modelo gestor de políticas públicas na área de saúde em benefício da população em geral.

Ademais, embora o Governo Federal manifestasse quando do ajuizamento da ADPF, ainda que de maneira pouco enfática, os anseios de uma imunização nacional, restou demonstrado que a pandemia já tinha alcançado níveis alarmantes de infecção, vitimando incontáveis vidas no país, o que revelou as fraquezas e a insuficiência da forma de governança nacional, em especial, a inércia da União na proteção de preceitos fundamentais.

A propósito, destaque-se que a Constituição brasileira define o Brasil como um Estado federal simétrico de três níveis (União, estados-membros/Distrito Federal e municípios), com autonomia própria para proteger a saúde dos cidadãos, de acordo com seus artigos 23, 24 e 30. Porém, na contramão dessa estrutura simétrica,



inúmeras previsões constitucionais e infraconstitucionais inegavelmente centralizam o poder na União e no Presidente da República, diminuindo a importância de outros entes federados para lidar com a crise.

Diante dessas ponderações, a decisão da ADPF nº 770 definiu que, caso a União não cumprisse o Plano Nacional de Vacinação, ou caso este não fornecesse cobertura imunológica a tempo e em quantidades suficientes, os entes federativos poderiam imunizar a população com as vacinas de que dispusessem.

## 5 A IMPORTÂNCIA DA ADPF 672 E DA ADPF 770 PARA A REAFIRMAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

A crise brasileira imposta pela pandemia da COVID-19 e aprofundada por um conjunto de ações e omissões decorrentes da inépcia do então governo federal impôs inúmeros desafios para a cooperação entre os entes federados, ao passo que reacendeu antigas controvérsias federativas, “derivadas da frágil cultura institucional de busca por consensos”. (PAIVA; TORREZAN; PAIVA, 2022, p. 2).

É sabido que o Supremo Tribunal Federal desempenha importante papel para as instituições democráticas, vez que é a Corte competente para equacionar os conflitos entre os atores federativos. Em que pese essa função desempenhada pela Corte, Oliveira (2009) procurou demonstrar que há uma tendência do Poder Judiciário em favorecer o Governo central em detrimento dos governos estaduais, nas questões de ordem constitucional que chegam ao Supremo.

Para isso, a autora analisou a influência do Supremo Tribunal Federal no sistema federativo brasileiro como um capítulo do papel desempenhado pelo poder judiciário nos países federados<sup>12</sup>. A pesquisa focou, portanto, na atuação do Supremo Tribunal como árbitro nas disputas envolvendo dois níveis de entes federativos – Estados-membros e União –, a partir das taxas de sucesso no julgamento das ações direta de inconstitucionalidade que um propôs contra outro sob a alegação de usurpação da competência legislativa, fixada no documento constitucional (OLIVEIRA, 2009, p. 224).

<sup>12</sup> A pesquisa completa de Oliveira (2009) pode ser encontrada no site da Scielo Brasil a partir do link: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/?lang=pt>. Acesso em 06.01.2022.



Os dados englobaram ações propostas pela União contra os Estados e dos Estados contra a União, no período entre 1988 e 2002. Os resultados demonstram que as ações impetradas pela União contra os Estados foram mais vitoriosas, comprovando-se que, nas ações em que a União ingressa em desfavor dos Estados, a possibilidade de se obter uma liminar, e esta ser confirmada, é de 73,6%; por sua vez, quando é o Estado a discutir pela via do controle concentrado, a taxa de sucesso é de apenas 15,8%. (OLIVEIRA, 2009, p. 223-250).

Assim, Oliveira (2009) apontou o Supremo Tribunal Federal como um órgão cuja tendência revela um "federalismo centralizador" (OLIVEIRA, 2009, p. 224). E parece-nos, portanto, diante do estudo da jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal sob o viés das características do federalismo, que a Corte manteve, até o momento da crise sanitária causada pela pandemia do novo coronavírus a partir de 2020, um sentimento centralizador<sup>13</sup> arraigado em favor da União, o qual foi revisto em razão da grave crise política e de saúde pública vivida pelas ações e omissões do então Governo Federal.

Deste modo, a reafirmação do federalismo brasileiro que resultou do julgamento das ADPF nº 672 e ADPF nº 770 nos pareceu diversa à dinâmica que até então prevalecia no Supremo Tribunal Federal, ou seja, a da "tendência" do "federalismo centrípeta" e da centralização de competências em torno da União, vez que, ao longo desses anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal parece ter desenvolvido "uma jurisprudência pouco favorável à autonomia constituinte dos Estados -membros" (SCHLOBACH, 2014, 89); entretanto, agora, de maneira mais clara, parece que a cúpula do Poder Judiciário brasileiro endossou um "federalismo centrífuga"<sup>14</sup>, concedendo maior

<sup>13</sup> "Quanto mais ampla for a competência da União, "mais restrita será a competência dos órgãos locais, a competência dos Estados componentes, e maior o grau de centralização." (KELSEN, 1990, p. 452).

<sup>14</sup> O federalismo centrífuga surge como reação ao exagero centralizador do novo federalismo centrípeta, pois, a "expansão da autoridade federal levou a apelos por mais um novo federalismo – desta vez para inverter a tendência centrípeta". (SCHWARTZ, 1984, p. 65). Importante é esclarecer, nesse ponto, que a própria origem da federação brasileira ocorreu "de dentro para fora", num movimento centrífuga, pois tínhamos um Estado unitário que se descentralizou para formar unidades autônomas de poder. Se, na federação norte americana, os Estados independentes se despojaram da soberania para formar o Estado Federal, no Brasil ocorreu o inverso. "Aqui a federação nasceu por meio de segregação. O Estado unitário, que era o Império, descentralizou-se em unidades federadas autônomas. As antigas províncias foram convertidas em ordens jurídicas parciais, por força do art. 2º da Carta de 1891". (BULOS, 2018, p. 938-939).



autonomia para Estados e Municípios, reafirmando, assim, a proposta da Constituição de 1988.

Essa tendência – de que o Supremo Tribunal Federal desenvolvia jurisprudência pouco favorável à autonomia constituinte dos Estados-membros – pode ser ilustrada a partir do julgamento da Representação nº 1153, no qual prevaleceu a posição do Ministro Moreira Alves pela inconstitucionalidade de lei do Rio Grande do Sul que restringia a comercialização e uso de agrotóxicos, uma vez que o Estado teria legislado em matéria de comércio e consumo, campo de competência legislativa privativa da União.

Nesse aspecto, é curioso notarmos que a temática da Representação nº 1153 era multidisciplinar, pois envolvia tanto o comércio e consumo dos produtos quanto à proteção da saúde pública. Todavia, ao invés de reconhecer que a matéria era, no mínimo, multifacetada, a Corte centrou a sua análise na competência privativa da União para legislar sobre produção e consumo de produtos, tema que pode ser reputado como lateral em relação à questão principal envolvida, a fim de afastar a atuação dos entes menores da federação.

A partir desse caso, foram diversos os julgados da Corte Suprema que adotaram a *ratio* da Representação n.º 1153, cujos exemplos diretos são as Representações n.º 1150, 1242, 1246, 1435 e 1249 sobre a mesma temática.

Ademais, como verdadeiro paradigma, a Representação n.º 1153 também foi adotada como precedente em diversos outros casos subsequentes que analisavam objetos diversos na temática da saúde pública.

Seguindo essa linha de interpretação, mesmo em circunstâncias em que o núcleo temático parece ser matéria sujeita à competência legislativa concorrente, a Corte preferiu declarar a inconstitucionalidade das leis estaduais, distritais ou municipais, “invocando aspecto que, apesar de até integrar o rol de matérias privativamente sujeitas à competência da União, constituem questões meramente laterais ou secundárias do âmbito temática do ato normativo impugnado” (ARABI, 2019, p. 46).

No caso das questões de saúde, quando da incompatibilidade entre as competências de interesse local e federal, foi possível identificarmos julgado que expressamente afastou a possibilidade de lei municipal estabelecer regras mais restritivas sobre questões de saúde: “É inconstitucional lei municipal que, na



competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento do interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional” (RE 596489 AgR, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJ de 20/11/2009).

Outro exemplo interessante se deu na controvérsia referente à competência para editar restrições ao uso e cultivo de organismos transgênicos. Na ADI 3035, discutiu-se a inconstitucionalidade da lei paranaense que vedava o uso, cultivo, importação e comercialização de organismos geneticamente modificados. Ao julgar o caso, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, destacou que a lei estadual, no caso, substituíra, ao invés de suplementar, a legislação federal sobre o tema, e o mesmo raciocínio foi aplicado ao julgar procedente o mérito do pedido e das ações correlatas. (BRASIL, 2021).

De qualquer forma, os casos aqui trabalhados expõem a linha centralizadora que estava sendo adotada, com raríssimas exceções, pela Suprema Corte em matéria de saúde pública. Essas conclusões já haviam sido registradas, sob outros ângulos, por pesquisadores do federalismo na jurisprudência do Supremo (VIEIRA; GARCIA; SOUZA, 2021, p. 3355).

Após nossa justificativa por quais motivos nos pareceu pouco favorável à autonomia constituinte dos estados-membros pela jurisprudência do STF, demonstre-se a importância de se estudar as ADPF nº 672 e a ADPF nº 770 como decisões paradigmáticas, haja vista que, quando da análise desses casos, sugeriu-se uma descentralização de maneira articulada, não conflitiva, através da qual o desequilíbrio gerado na descentralização foi solucionado a partir de uma política planejada de cooperação e coordenação entre União e entes federados, além de permitir, pois, um jogo sutil de equilíbrio de poderes que pode muito bem apaziguar interesses conflitantes dentro do mesmo Estado.

Na ocasião do julgamento da ADPF nº 672, portanto, a Corte pareceu reafirmar o federalismo adotado pela Constituição de 1988 ao decidir que a União, Estados e Municípios têm competência comum para atuar na saúde, na assistência social e no abastecimento alimentar, vez que os governadores e prefeitos, por se encontrarem mais próximos da população, poderiam avaliar qual a melhor forma de combater a COVID-19, sem, contudo, isentar a União de suas responsabilidades.



Reconheceu, dessa forma, o Supremo Tribunal Federal,<sup>15</sup> a legitimidade dos argumentos do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para declarar a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, da Constituição Federal de 1988 na aplicação da Lei n.º 13.979/2020 e dispositivos conexos, reconhecendo e assegurando o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital, cada um no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas no decorrer da pandemia, independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União para o estabelecimento de medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. ((BRASIL, 2020a)

Esse entendimento prescreve que nem União, nem qualquer outro ente, pode atuar isoladamente, mas todos deveriam exercer sua competência em conjunto. Na repartição de competências, a cooperação se revela nas denominadas competências comuns, consagradas no art. 23 da Constituição de 1988. Nessas competências, “todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição”. (BERCOVICI, 2002, p. 16).

Isso também pareceu significar que, a partir das competências constitucionais concorrentes, dada a própria realidade de cada Estado<sup>16</sup>, seus governantes poderão opor medidas de restrição ainda que em linha de oposição ao governo federal, de modo a bloquear aqueles atos ou normas federais contrários ao interesse público ou à proteção da saúde. Tal autonomia político-administrativa dos Estados pressupõe, portanto, a existência de um regime de competências, “sem o qual inexistiria Estado federal. Daí porque o regime de competências constitucionais é a linha mestra da organização da Federação, dan-do-lhe vida e concretude”. (CRUZ; PROBST, 2025, p. 7).

---

<sup>15</sup> As notícias sobre a referida ação estão disponíveis no sítio do Supremo Tribunal Federal, em “Notícias STF” acessível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>>. Acesso em 04.01.2022.

<sup>16</sup> Na opinião de alguns, “a autonomia estadual é, sob muitos aspectos, uma irrisão”. (BASTOS, 1995: p. 245). Fatores diversos têm demonstrado que muitos Estados-Membros não têm condições de sobreviver financeiramente se lhes faltar o apoio do governo federal. Por outro lado, a partilha constitucional de competências não reparte, devidamente, Estados e Municípios, centralizando, ainda, na mão da União a determinação, ao menos nos seus princípios gerais, das diretrizes a prevalecerem em todos os campos legislativos. Há também vozes no sentido de que a autonomia estatal no Estado Federal “preserva as características locais e regionais, ao mesmo tempo promove a integração, transformando as oposições naturais em solidariedade. (DALLARI, 2000, p. 260).



No mesmo sentido identificamos interpretação do Supremo Tribunal Federal quando da decisão da ADPF nº 770, a qual sugeriu um “federalismo centrífugo”, concedendo maior autonomia a Estados e Municípios, ao menos no caso em questão. O sentido dado ao federalismo nessa interpretação pela Corte, revela a necessidade de ampliação da cooperação entre os Três Poderes em todas as esferas federativas, os quais se tornam instrumentos essenciais e imprescindíveis na defesa do interesse público em momentos de acentuada crise, tal como a pandemia do COVID-19.

Ademais, pela grande extensão do país, é possível, deveras, questionar a eficiência na detenção, pela União, de todo o controle para a contenção do vírus, especialmente nas regiões mais afetadas pela dificuldade de acesso, transporte e infraestrutura.

Nesse contexto, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal concedeu aos administradores de Estados e Municípios maior autonomia em matéria de direito à saúde, possibilitando, assim, maior e melhor análise da realidade de cada localidade, permitindo um maior auxílio na efetivação do Direito à Saúde constitucionalmente proclamado.

A crise atual enseja uma mudança de tendências das forças operantes em nosso sistema federal, uma vez que, um sistema federativo “bem calibrado” nos parece capaz de impor limites robustos para a implementação de ataques oportunistas entre os entes federativos. Um sistema no qual os Estados não são capazes de controlar o Poder Executivo nacional, torna mais simples o exercício imoderado de poder por alguém com propensões populistas ou autoritárias.

Pode-se sustentar, ainda, que, perante a omissão por parte da União Federal, o Supremo Tribunal Federal também exerceu um papel protetivo aos Estados durante a pandemia. Contudo, embora o Supremo Tribunal Federal tenha se mostrado disposto a realizar um controle que reforça as exigências de consensualidade do sistema federalista, ainda não possui uma Jurisprudência estruturada para o controle de atos administrativos e violações mais sutis aos valores constitucionais.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS



O presente estudo buscou apresentar a divergência de posicionamentos durante o período da pandemia do COVID-19 entre as autoridades de níveis federativos e entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo que colocam em risco os preceitos fundamentais e, principalmente, a proteção à saúde e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências.

Analizamos, portanto, as duas decisões unânimes do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs nº 672, e nº 770, as quais nos pareceram reafirmar o federalismo pátrio através da necessidade de ampliação da cooperação entre os três Poderes em todas as esferas federativas, cooperação esta que se tornou instrumento essencial e imprescindível na defesa do interesse público no momento da acentuada crise ocasionada pelo COVID-19.

Após a análise dos casos apreciados pela Suprema Corte durante o período da pandemia, percebemos que, em época de emergência, o Supremo Tribunal Federal foi capaz de rejeitar uma postura de deferência às decisões políticas do Executivo Federal, além de reafirmar uma postura de ampla revisão e controle judicial dos atos administrativos de maneira legítima, sem, contudo, ultrapassar os limites impostos ao Poder Judiciário. Isso porque foi possível identificar uma grande preocupação por parte da Suprema Corte em relação a uma correta atuação na área de saúde para a proteção da população brasileira, tendo em vista os impactos nefastos que a pandemia da COVID-19 começava a produzir em inúmeros países e, fato este agravado no Brasil, pois o então governo federal buscou obstruir o fortalecimento do federalismo cooperativo.

A tônica destas ações por parte do governo central brasileiro está na persistência indelével do governo federal em implementar um federalismo no qual buscou-se criar uma hierarquia entre os entes, contrariando o pressuposto de autonomia administrativa, fiscal, política e financeira existente entre os múltiplos níveis de governo. Neste cenário, as decisões do ente federativo central se sobrepõem à autonomia de Estados e municípios, cabendo a estes últimos o papel de simples apêndices territoriais, tornando-se apenas distritos administrativos.

A litigância entre os entes federativos gerou, portanto, incontáveis dissensos intransponíveis nas articulações federativas, os quais (quase) impediram a construção de estratégias institucionais gerais, com responsabilidades compartilhadas frente à pandemia.



Em que pese o “caos federalista” instalado naquele momento, a fim de contribuir para a construção de uma repartição de competências eficiente, o Supremo Tribunal Federal procurou estabelecer um termo final aos óbices para o enfrentamento da crise sanitária. Prevaleceu muito mais o princípio da precaução, que propriamente a busca por uma interpretação que objetivasse tornar menos nebulosa as chamadas competências comuns e a forma imperial das competências concorrentes. Inclusive, enfrentar essas questões supõe, após a apresentação dos casos, trazer para primeiro plano a discussão sobre o modelo de federalismo cooperativo que se deseja e sobre as políticas mais adequadas para dar-lhe vida, haja vista que há vozes no sentido de que o grau de fortalecimento do federalismo depende da postura adotada pelo Poder Judiciário, questionando o posicionamento da doutrina tradicional de que a existência de uma Suprema Corte, por si só, já garantiria a existência do federalismo.

Em caso de conflitos entre os diversos governos dentro de um Estado que adota o modelo federativo, estes devem ser resolvidos à luz de uma teoria constitucionalmente adequada do federalismo que leva em conta uma hermenêutica constitucional desses valores com a organização federativa à luz das repartições das competências. Dentro desta arquitetura de construção jurídico-política complexa, a estruturação do Estado Federal asseguraria a coexistência de diversas ordens jurídicas caracterizando-se como uma pluralidade de centros decisórios cuja engenharia constitucional é capaz de prover segurança suficiente para religar-se a um único ordenamento jurídico. A partir dessa reafirmação do federalismo pelo Supremo Tribunal Federal, portanto, tornou-se possível compreender que a autonomia dos entes é capaz de auxiliar na garantia de provisões mais acertadas de acordo com as realidades próximas de cada um deles.

É justamente por isso que nos pareceu que a disciplina da organização das competências na Constituição Federal de 1988 obedeceu a um propósito de descentralização das competências legislativas outorgadas à União por meio da competência concorrente (art. 24 da CF/88) na qual incumbiria à União o estabelecimento de normas gerais (§1º do art. 24) com a competência suplementar ou exclusiva (§§2º e 3º do art. 24) dos Estados, além do alargamento da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios face à formulação de um cooperativismo federalista como forma de alcançar o federalismo de equilíbrio.



Quanto aos direitos fundamentais, uma federação será mais ou menos simétrica ou assimétrica se a proteção dos direitos for conferida a órgãos mais próximos dos indivíduos. Assim, a própria possibilidade de uma política de desenvolvimento a ser executada pelas regiões, a teor dos artigos. 43 e 25, §3º da Constituição Federal, constituída por ato da União ou do Estado-membro, assim como o planejamento urbano municipal, nos termos do art. 182, indicam peculiaridades regionais e locais que informam a necessidade do federalismo brasileiro se adequar às reivindicações de grupos sociais que reclamam uma atenção voltada para o atendimento de seus direitos fundamentais.

Neste sentido, a Constituição Federal aponta para uma concretização de federalismo assimétrico. De outro lado, a centralização ou não dependerá do próprio caráter do regime político. Um poder político autocrático tende a tomar decisões e exercer o poder de tal modo a instituir um federalismo centralizador, transformando a federação em mera formalidade. De outro modo, um regime político democrático tenderá a dividir os poderes com os entes territoriais a fim de fornecer uma coordenação política capaz de auxiliar na implementação de políticas públicas de saúde a partir das necessidades regionais e locais de cada ente componente da federação.

A partir da análise das ADPFs n.º 672 e n.º 770, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal exerceu papel institucional decisivo na contenção do conflito federativo instaurado durante a pandemia da COVID-19, ao reafirmar o modelo de federalismo cooperativo e impedir a concentração indevida de competências em favor da União. Dessa forma, o sucesso da federação nos pareceu depender da maneira pela qual as esferas de poder interagem e dialogam entre si, bem como no caso dos conflitos pela busca do equilíbrio, com base nas ADPFs tratadas, a fim de que se equacionassem as forças centrífugas e centrípetas. Trata-se, agora, de se reconhecer a Constituição de 1988 não apenas em seu aspecto positivo, mas, além disso, de reconhecê-la em seus objetivos, a partir dos quais o Estado, preexistente a ela, evoluiu a fim de proteger e amparar a sociedade, através de uma mútua cooperação capaz de atingir a satisfação dos interesses locais em respeito ao federalismo e aos direitos fundamentais.

O que se percebeu da análise dos casos relatados foi uma grande preocupação do Supremo Tribunal Federal em relação a uma correta atuação na área



de saúde para a proteção da população brasileira tendo em vista os impactos nefastos que a pandemia da COVID-19 começava a produzir em inúmeros países. Como implicação institucional, os julgados demonstram que, em cenários de emergência sanitária, a atuação do STF pode funcionar como mecanismo de estabilização federativa, assegurando a autonomia decisória de Estados e Municípios e viabilizando respostas mais adequadas às realidades locais.

Podemos dizer, isto posto, que a coordenação e cooperação entre os entes federativos para a promoção de políticas públicas nos parecem fatores importantes para a solução de problemas federativos. Ademais, o compartilhamento de decisões entre os entes de maneira coordenada maximizaria a eficácia e eficiência da política pública, extraíndo o máximo da capacidade de cada esfera administrativa.

Assim nos parece que, as disputas federativas no Brasil, no caso das medidas contra o coronavírus, devem estar de acordo com o quadro geral traçado pela Constituição Federal em torno de um federalismo cooperativo e de equilíbrio, possibilitando a concretização através de decisões que respondam, de maneira democrática, a emergência suscitada pelo COVID-19. Todavia, é preciso reconhecermos que a federação não se restringe à sua existência ou atividade, haja vista que, a partir do momento em que os entes subnacionais recebem do Poder Originário atribuições para perseguir os seus fins, o modelo federativo pode sofrer conflitos inerentes à sua existência.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo *bolsonarista*: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul. - ago. 2020.**

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. **Direitos Humanos.** 2. ed. Salvador: Jus Podium, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário, v. 3, n. 1, p. 13–28, 2002.**



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária 3451. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 17 de dezembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341. Relator Ministro Gilmar Mendes, Brasília, 14 de novembro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3035. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 24 de fevereiro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6362. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2 de setembro de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 8 de abril de 2020. (BRASIL).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 770. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 17 de dezembro de 2020. (BRASIL, 2020a)

BRASIL. **Lei 13979 de 6 de fevereiro de 2020**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em 22.07.2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº. 926 de 20 de março de 2020**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm) . Acesso em: 22.07.2024.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CRUZ, Paulo Marcio; PROBST, Marcos Fey. Simetria constitucional: que federação estamos construindo? **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 46, n. 101, p. 1–34, 2025. DOI: 10.5007/2177-7055.2025.e107843. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/107843>. Acesso em: 16 set. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

KURLANTZICK, Joshua. COVID-19 and Its Effect on Inequality and Democracy, 2020. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep31128.8>  
Acesso em 15.02.2024.

MARANHÃO (Estado) **Decreto nº. 35.677/2020**. Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391377#:~:text=Estabelece%20medidas%20de%20preve n%C3%A7%C3%A3o%20do,SARS%2DCoV%2D2\)](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391377#:~:text=Estabelece%20medidas%20de%20preve n%C3%A7%C3%A3o%20do,SARS%2DCoV%2D2).). Acesso em: 22.07.2024.



OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A Configuração Assimétrica do Federalismo Brasileiro**. Dissertação (Mestrado), 2010.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união**. Lua Nova [online]. 2009, n.78, p. 223-250. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/?lang=pt> . Acesso em: 06.01.2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Informativo Histórico da COVID-19**. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 04.01.2022.

PAIVA, Cláudio César de; TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo; PAIVA, Suzana Cristina Fernandes de. O federalismo cooperativo em obstrução: fissuras intergovernamentais da pandemia. **FGV EAESP, CGPC**, v. 27, n. 87. mai-ago, 2022. p. 1-18.

PANUTTO, Peter. Fiscalização de constitucionalidade: modelos e evolução. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 79, p. 233 – 253, abr. jun / 2012.

PANUTTO, Peter. **Precedentes Judiciais Vinculantes**. O Sistema Jurídico-Processual brasileiro antes e depois do Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015). Florianópolis, SC: Empório do Direito, 2017.

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 apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à covid-19. **Revista De Ciências Jurídicas E Sociais**, IURJ, v. 1, n. p. 46–61. <https://doi.org/10.47595/2675-634X.2020v1i1p46-61>.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº. 46.980/2020**. Disponível em: [https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391093#:~:text=Atualiza%20as%20medidas%20de%20enfrentamento,sa%C3%BAde%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=%2D%20o%20estado%20de%20exce%C3%A7%C3%A3o%20em,coronav%C3%ADrus%22%20\(2019%2DnCoV\)%3B](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391093#:~:text=Atualiza%20as%20medidas%20de%20enfrentamento,sa%C3%BAde%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=%2D%20o%20estado%20de%20exce%C3%A7%C3%A3o%20em,coronav%C3%ADrus%22%20(2019%2DnCoV)%3B) . Acesso em: 22 jul. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SCHLOBACH, Rafael Viotti. **Simetria Federativa e Separação de Poderes: um estudo da jurisprudência do STF no controle de constitucionalidade das Constituições Estaduais**. 2014. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/publication/simetria-federativa-separacao-de-poderes-um-estudo-da-jurisprudencia-do-stf-no-controle-de-constitucionalidade-dasconstituicoes-estaduais/>. Acesso em: 15 fev. 2024.

SHWARTZ, Bernard. **O Federalismo norte americano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.



SILVA, Diogo Bacha; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Direito à saúde, jurisdição constitucional e estado de emergência constitucional: uma perspectiva crítica da pandemia. **Rev. Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, 2021, p. 830-860.

VIEIRA; GARCIA; SOUZA. Federalismo e pandemia: os novos horizontes a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**. 19. ed, 2021.

VILHENA, Andréa. Confronto no federalismo brasileiro durante a pandemia e aumenta riscos sanitários e ameaça a democracia. **Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca**. Disponível em:  
<https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/50820>. Acesso em: 10 mai. 2021.

