

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E
ECONÔMICAS FACULDADE NACIONAL DE
DIREITO

**O IMPACTO DA PANDEMIA NAS DECISÕES JUDICIAIS DO CONFLITO
FEDERATIVO**

FILIPPE FIGUEIREDO TEIXEIRA

RIO DE JANEIRO

2023.1

FILIFE FIGUEIREDO TEIXEIRA

**O IMPACTO DA PANDEMIA NAS DECISÕES JUDICIAIS DO CONFLITO
FEDERATIVO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Larissa Pinha de Oliveira**

RIO DE JANEIRO

2023.1

CIP - Catalogação na Publicação

Figueiredo Teixeira, Filipe F266i
O Impacto da Pandemia nas Decisões Judiciais
do Conflito Federativo / Filipe Figueiredo
Teixeira. - Rio de Janeiro, 2023. 65 f.

Orientadora: Dra. Larissa Pinha de
Oliveira. Trabalho de Conclusão de
Curso (graduação) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de
Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Conflito Federativo. 2. STF. 3. Competências.
4. Covid-19. 5. Direito Constitucional.
I. Pinha de Oliveira, Larissa, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer a Deus, pois sem Ele eu não entraria na Universidade. Ainda me lembro de quando morava na comunidade do 77, em Padre Miguel, jogando bola na rua descalço, sem nenhuma perspectiva de que um dia faria curso superior em uma das instituições mais renomadas do mundo. Hoje, graças à ajuda de muita gente, estou aqui, concluindo o curso de Bacharelado em Direito na Faculdade Nacional de Direito, berço de renomados juristas e uma das mais conceituadas escolas de Direito do país. Sinto-me muito orgulhoso do trajeto que trilhei até aqui, das intermináveis noites mal dormidas, pois precisava acordar às 03:30 da manhã para pegar o transporte público para o trabalho. Às 15:00 da tarde saía do trabalho e me dirigia direto para FND para aproveitar o tempo à tarde que dispunha, porque a aula logo iria começar.

Na maioria dos dias, largava da aula às 22:00 da noite e chegava a minha casa em torno de 00:00, ou seja, tinha apenas 3 horas de sono por dia. Algumas pessoas poderiam afirmar que não conseguiriam e eu também não conseguiria se não fossem duas pessoas na minha vida: Deus e minha esposa. Gilmara, meu amor, preciso dedicar um parágrafo exclusivo para você! Você foi a pessoa que sempre me incentivou, sempre me deu força para continuar e foi a principal entusiasta da minha entrada na Universidade. Lembra de quando eu queria desistir de fazer o ENEM e você, basicamente, mandou eu ir? Se não fosse você naquele dia, talvez não estivesse aqui! Por isso, só tenho a agradecer a Deus, pois Ele me deu você! Obrigado por tudo, meu amor!

A jornada na FND foi linda, conheci grandes mestres que me inspiraram e inspiram a querer ser um grande jurista no futuro, posso citar como exemplo, a professora de Teoria do Estado Maria Francisca de Miranda Coutinho que, infelizmente, não leciona mais na FND por ter sido professora substituta ou professor de Direito Penal Dr. Des. Cezar Augusto Rodrigues Costa ao qual tenho profunda admiração e desejo seguir seus passos ou a minha orientadora Dra. Larissa Pinha de Oliveira que além de ser um exemplo de professora, foi excepcional orientadora, tendo muita paciência comigo. Eu pude também conhecer e fazer grandes amigos, como o Pedro que será futuramente meu colega na magistratura. Aos meus caríssimos grupo de amigos que em todos os trabalhos estávamos juntos. Júlia, Pedro, Tiffany, Suzy e Thamires. Por fim, foi uma jornada incrível e agradeço a todos por toda ajuda.

RESUMO

As decisões judiciais na resolução do conflito federativo em meio à pandemia da Covid-19 têm gerado diversos problemas e um deles é a jurisprudência contrária à do Supremo Tribunal Federal. Este trabalho tem por escopo fomentar a discussão em torno dessas decisões em períodos de exceção, pois elas impactam na forma como essas relações se darão em outros eventos similares. Outro objetivo deste trabalho é através da pesquisa entender as modificações de entendimento do Supremo Tribunal Federal. Por meio da análise de diversas decisões judiciais em alguns Estados brasileiros, do STF e com uso de metodologia qualitativa, procedeu-se à observação dessas deliberações. O estudo concluiu que os tribunais têm dado preferência às decisões dos governos Estaduais em detrimento dos Municipais, mesmo que isso afronte uma decisão recente da suprema corte a qual destaca o princípio da predominância do interesse. Em um segundo momento, este trabalho concluiu que a modulação de entendimento relativo à competência concorrente não ocorreu apenas em virtude do conflito federativo promovido pelo ex-Presidente Jair Messias Bolsonaro, mas é um entendimento que veio crescendo gradativamente com contribuição especial do Ministro Edson Fachin.

Palavras-chave: Conflito Federativo; Pandemia; Decisões Judiciais; Estado; Município; STF

ABSTRACT

The judicial decisions in resolving the federative conflict amid the Covid-19 pandemic have generated several issues, and one of them is the jurisprudence contrary to that of the Supreme Court. This work aims to promote the discussion around these decisions in times of exception, as they impact the way these relationships will unfold in other similar events. Another objective of this work is to understand, through research, the modifications in the understanding of the Supreme Court. By analysing various judicial decisions in some Brazilian states, as well as those of the Supreme Court, and using qualitative methodology, these deliberations were observed. The study concluded that the courts have been favouring the decisions of state governments over Municipal ones, even if it contradicts a recent decision of the Supreme Court that highlights the principle of the predominance of interest. Furthermore, this work concluded that the modulation of understanding regarding concurrent jurisdiction did not occur solely due to the federative conflict promoted by former President Jair Messias Bolsonaro, but it is an understanding that has been gradually growing with a special contribution from Justice Edson Fachin.

Keywords: Federal Conflict; Pandemic; Judicial Decisions; State; Municipality; STF

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Desconsideração de Preceito Fundamental
Art.	Artigo
Cap.	Capítulo
CF	Constituição Federal
SF	Senado Federal
EC	Emenda Constitucional
Ed.	Edição, editor
Ibid.	O mesmo (autor), no mesmo lugar (obra) acima
Min	Ministro
OMS	Organização Mundial da Saúde
P.	Página
PL	Projeto de Lei
Rel.	Relator
RE	Recurso Extraordinário
REsp.	Recurso Especial
CONFENEM	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
PDT	Partido Democrático dos Trabalhadores
Vol.	Volume
CONJUR	Consultor Jurídico
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
ANASUS	Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
G1	Portal de Notícias do Grupo Globo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
O PACTO FEDERATIVO E SEUS DESDOBRAMENTOS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA	13
1.1 Conceito sobre pacto federativo	13
1.2 Conceito de Estado de Exceção	16
1.3 O papel do Supremo Tribunal Federal na Constituição	18
1.4 Breve histórico da covid-19 no Brasil	21
O PAPEL DOS ENTES NO ESTADO FEDERAL	24
2.1 A competência dos Estados na saúde pública assegurada pela Constituição	24
2.2 A competência dos Municípios na Saúde Pública assegurada pela Constituição	29
2.3 Existe hierarquia entre Estados Federados e Municípios?	32
O REFLEXOS DA PANDEMIA NO PACTO FEDERATIVO	36
3.1 A crise sanitária da Covid-19 e o conflito federativo	36
3.2 ADI 6341 e o entendimento do STF sobre a competência concorrente no combate à Covid-19	41
3.3 Motivos para interpretação ampliativa do STF diante do conflito federativo	45
3.4 Análise crítica das decisões do STF em face do conflito federativo	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

INTRODUÇÃO

A pandemia do novo Coronavírus além de trazer para a humanidade uma grave doença, trouxe também grande dificuldade para os Estados se organizarem e a combaterem com eficiência. Desse modo, em um país, como o Brasil, com dimensões continentais, os problemas ficaram ainda mais complexos, incluindo questões relacionadas ao conflito federativo. Em 26 de fevereiro de 2020, foi descoberto que um homem de 61 anos vindo de uma viagem para a Itália, na região da Lombardia¹, possuía a Covid-19 e, dessa maneira, acredita-se que tenha se iniciado, no Brasil, a pandemia do novo Coronavírus².

A Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020³, foi alterada pela medida provisória n° 926, de 20 de março de 2020, pelo Governo Federal que a editou com a finalidade de dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia decorrente do Coronavírus. Salienta-se, ainda, que as informações disponíveis naquele momento eram poucas e quase nada se sabia sobre essa nova doença.⁴ Assim, sabia-se que o novo vírus era extremamente veloz em seu contágio e, portanto, a União precisou, com celeridade, editar uma norma capaz de normatizar em nível nacional diretrizes para o combate a essa nova moléstia. No entanto, esta medida sofreu Ação Direta de Inconstitucionalidade⁵ (ADI) 6341, promovida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT)⁶, argumentando que a redistribuição de poderes de polícia sanitária introduzida pela MP 926/2020 na Lei Federal 13.979 teria interferido no regime de cooperação entre os entes

¹ ANA-SUS. ANA-SUS *Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença* Informação disponível em: <[² Informação disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-permanece-sendo-o-de-26-de-fevereiro>> acesso em: 16 mai, 2023.](https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde%20confirmou,para%20It%C3%A1lia%2C%20regi%C3%A3o%20da%20Lombardia.> acesso em: 16 mai, 2023.</p></div><div data-bbox=)

³ Informação disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>> acesso em: 16 mai, 2023.

⁴ Informação disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/02/27/o-que-se-sabe-e-o-que-ainda-e-duvida-sobre-o-coronavirus.ghtml>> acesso em: 16 mai, 2023.

⁵ O conceito de Ação Direta de Constitucionalidade é ação que se destina questionar a constitucionalidade de alguma lei ou ato normativo. Ela é utilizada no controle concentrado de Constitucionalidade e possui três formas, senão vejamos: ação direta de inconstitucionalidade genérica, ação direta de inconstitucionalidade interventiva e ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

⁶ Informação disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>> acesso em: 16 mai, 2023.

federativos⁷. Destarte, o Supremo Tribunal Federal⁸ entendeu, por unanimidade, que as

⁷ Informação disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/24/Estados-e-municipios-tambem-podem-omar-medidas-contrapandemia-diz-decisao-liminar-do-stf>> acesso em: 16 mai, 2023.

⁸ EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1074-2CE8-5D8A-207E e senha E571-260F-5727-607B Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 147 Ementa e Acórdão ADI 6341 MC-REF / DF saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. 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. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de Municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 2 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1074-2CE8-5D8A-207E e senha E571-260F-5727-607B Supremo Tribunal Federal ADI 6341 MC-REF / DF saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. 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. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de Municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948),

medidas adotadas pelo Governo Federal não afastavam a competência concorrente e nem a tomada de providências normativas e administrativas dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios na luta contra a pandemia.

Entretanto, pela falta de organização dos entes no enfrentamento à doença, surgiram diversos conflitos e, em especial, o conflito federativo entre a União, Estados e Municípios, pois cada um desejava exercer sua autonomia com o escopo de combater esse grave problema. Dessa forma, foram produzidas várias decisões judiciais para solucionar esses litígios. Este cenário motivou a escolha da temática a ser estudada pelo presente trabalho, com o objetivo de examinar as decisões judiciais proferidas nos conflitos federativos durante o início da Covid-19. As decisões proferidas pelos tribunais possuem grande relevância para segurança jurídica de todo o país, pois ao se produzirem decisões nesses conflitos, criar-se-ão diversas jurisprudências que impactarão diretamente as relações futuras entre a União, os Estados e os Municípios em um eventual novo Estado de Exceção⁹. Este projeto objetiva estudar as

mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 2 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1074-2CE8-5D8A-207E e senha E571-260F-5727-607B Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 147 Ementa e Acórdão ADI 6341 MC-REF / DF 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

⁹ O conceito de "Estado de exceção" é um termo jurídico que se refere a uma situação em que as autoridades governamentais adotam medidas excepcionais que restringem ou suspendem temporariamente certos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Essa noção é baseada em legislações específicas e em doutrinas jurídicas que discutem os limites e as condições em que essas medidas podem ser adotadas. Embora as definições exatas e os procedimentos para a declaração e aplicação do Estado de exceção possam variar de acordo com o país e a legislação aplicável, há alguns elementos comuns que são frequentemente mencionados. No Brasil, o Estado de exceção é regulamentado pela Constituição Federal de 1988. Embora o termo "Estado de exceção" não seja utilizado explicitamente, a Constituição prevê mecanismos para situações de emergência que podem resultar em restrições aos direitos fundamentais. Os principais dispositivos legais relacionados ao Estado de exceção no Brasil incluem: Estado de Defesa (Artigo 136 da Constituição): O Estado de Defesa é uma medida excepcional que pode ser decretada pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, em caso de grave e iminente instabilidade institucional ou calamidade de grandes proporções. Durante o Estado de defesa, podem ser tomadas medidas como restrição de direitos, como a liberdade de locomoção e de sigilo de correspondência, desde que respeitados os princípios da proporcionalidade e da legalidade. Estado de Sítio (Artigos 137 a 139 da Constituição): O Estado de Sítio é uma medida ainda mais excepcional do que o Estado de Defesa, que pode ser decretada em caso de comoção grave de repercussão nacional ou de guerra. Assim como no Estado de Defesa, o Estado de Sítio requer aprovação do Congresso Nacional. Durante o Estado de sítio, podem ser adotadas medidas mais drásticas, como a suspensão de certas garantias constitucionais, restrição de direitos e liberdades, e até mesmo a intervenção nas esferas de governo. Para Carl Schmitt, o conceito de Estado de exceção, em sua obra "Politische Theologie" (Teologia Política), publicada em 1922, aborda a relação entre política, soberania e religião, explorando a ideia de que a política se baseia em uma decisão soberana que está acima das normas legais estabelecidas. Segundo Schmitt, durante o Estado de exceção, ocorrem situações excepcionais em que a verdadeira natureza da política é revelada.

alternâncias de entendimento do STF em matéria de pacto federativo, entender os motivos determinantes que fizeram o Supremo modular seu entendimento e, em especial, sua compreensão na distribuição de competências Constitucionais, como, assim, determina o art. 24, §§ 1º e 2º¹⁰ da Constituição Federal de 1988.

No âmbito do Direito Ambiental, nota-se que o Supremo Tribunal Federal (STF) possui entendimento no sentido de compreender a distribuição de competências para a elaboração de normas regulamentadoras da atividade ambiental no território brasileiro de forma tradicional. Isso significa que a União é responsável por editar normas gerais que disciplinam a matéria, enquanto Estados e Municípios podem criar normas complementares, desde que não entrem em conflito com as normas estabelecidas pela União. No entanto, em relação à competência

Ele argumenta que é nesse Estado que a soberania é exercida plenamente, permitindo ao soberano suspender temporariamente as leis e tomar medidas extraordinárias para preservar a ordem e a segurança do Estado. Schmitt defende que o Estado de exceção não é apenas uma exceção à ordem jurídica, mas sim uma condição intrínseca à própria política. Ele enfatiza a necessidade de um poder soberano capaz de decidir sobre o Estado de exceção e tomar medidas drásticas quando necessário, a fim de proteger o Estado e a comunidade política. MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público. São Paulo: Grupo Almedina (Brasil), 2022. E-book. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

¹⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (Vide ADPF 672)

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei Estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

concorrente em matéria de saúde pública durante a crise sanitária, o STF tem reconhecido a relevância do princípio do interesse local para a tomada de decisões. Durante o contexto da disseminação do vírus, o STF reconheceu a autonomia dos Estados e Municípios para adotar medidas de combate à propagação da doença, desde que essas ações não contrariassem as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal. Essa decisão foi tomada com base no princípio federativo e na necessidade de considerar as particularidades regionais na gestão da saúde pública. Portanto, o STF tem reconhecido a competência dos entes federativos para agir de acordo com as peculiaridades locais e adotar medidas mais restritivas, se necessário, visando proteger a saúde da população local. Isso evidencia a importância atribuída ao princípio do interesse local no contexto da saúde pública durante a pandemia.

O presente projeto de monografia tem o objetivo de analisar o comportamento do STF não apenas diante de um conflito federativo, mas entender os motivos determinantes que fizeram com que ele tenha um posicionamento em conflitos em matérias ambientais, em matéria educacional e tenha uma posição peculiar em matéria de saúde pública, justamente quando o país enfrentava o seu maior desafio sanitário desde o século passado. Sendo assim, o primeiro capítulo irá tratar sobre os conceitos de formação de Estados Federais, trazendo o entendimento técnico de sua criação. Ademais, neste capítulo será abordado a conceituação de Estado de Exceção, ponto importante a ser abordado neste trabalho, pois traz a compreensão exata do momento vivido pelo país em tempo de pandemia. Cabe destacar que ainda neste capítulo será debatido o papel que a Carta Magna atribui ao STF e um breve histórico da Covid-19 para que seja discutido com maior entendimento o contexto vivido pelo STF no momento de suas decisões acerca da ADI 6341.¹¹

Posteriormente, o segundo capítulo versará sobre a competência dos Estados e Municípios à luz da Constituição Federal, trazendo a discussão se existe hierarquia entre os entes federativos, pois naquele momento não havia consenso entre os governantes e diversos litígios foram levados ao Judiciário para que fossem dirimidos. Logo depois, o terceiro capítulo tratará da crise sanitária da covid-19 e seus impactos no pacto federativo, debatendo as consequências da ADI 6341 no âmbito das competências constitucionais dos entes da

¹¹ Informação disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>> acesso em: 16 mai., 2023.

federação na crise de saúde pública. Salienta-se ainda que serão debatidas neste capítulo as motivações que levaram o Supremo a traçar o entendimento acerca do princípio da predominância do interesse local, fazendo uma espécie de modulação do entendimento clássico na esfera das competências constitucionais concorrentes. Por fim, no quarto e último capítulo será realizada uma análise crítica dessas decisões, buscando discutir os impactos e inovações que elas trouxeram para o direito brasileiro. Em síntese, a pandemia da covid-19 trouxe inúmeros problemas para a humanidade, problemas de toda espécie e no direito não foi diferente. Sabe-se que o direito é um conjunto de normas ou regras de conduta, conforme o professor Norberto Bobbio¹² e para o professor Miguel Reale¹³ o direito é um fato ou fenômeno social, pois não existe senão na sociedade e não pode ser concebido fora dela. Assim, tendo essas premissas como base, este projeto tem o escopo de examinar as consequências jurídicas que tais decisões do STF podem ter na sociedade brasileira.

O PACTO FEDERATIVO E SEUS DESDOBRAMENTOS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA

1.1 Conceito sobre pacto federativo

A Constituição de 1988 adotou, em sua organização político-administrativa como forma de Estado, o federalismo que é uma “aliança ou união de Estados”, ou seja, uma aliança entre entes baseado em uma Constituição. O primeiro país a constituir o federalismo em seu território foi os Estados Unidos da América (EUA) com a Constituição Americana de 1787. As colônias norte-americanas visavam criar, em um movimento centrífugo¹⁴ um Estado Federal, renunciando suas soberanias em prol de um único ente e conservando suas autonomias.

¹² BOBBIO, Norberto. *Teoria da Norma Jurídica*, 2ª edição. São Paulo: Editora EDIPRO, 2003.

¹³ REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*, 27ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

¹⁴ Segundo o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, este movimento é caracterizado pela União de Estados dotados de soberania em torno da criação de um único ente. Este movimento que também é conhecido como federalismo por agregação ocorreu nos EUA em 1787 com o advento da Constituição. As treze colônias norte-americanas se declararam independentes e em 1781, após longos debates, foram assinados os Artigos de Confederação, passando o Congresso a denominar-se Os Estados Unidos Reunidos em Congresso. Neste momento, não havia mais colônias e, sim, Estados que se uniram em uma confederação. Esta recebeu o nome de Estados Unidos da América, declarando que se tratava de uma União permanente. Ademais, assim foi que surgiu

No Brasil, deu-se de forma inversa, pois havia uma nação unitária e que em um movimento centrípeto¹⁵ dividiu o país em federações, essa repartição ocorreu primeiramente com a Proclamação da República em 1889. Conforme preceitua o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, senão vejamos:

“É preciso não olvidar que, historicamente, a formação dos Estados Federais tem resultado de dois processos diversos.

Em casos como o dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça, o Estado federal resultou de uma agregação de Estados que a ele preexistiam. O Estado federal veio superpor-se a tais Estados. Bom exemplo é o caso dos Estados Unidos da América, que reuniu treze Estados, independentes em 1776, unidos numa confederação em 1781, e integrados num Estado federal pela Constituição de 1786. Ocorreu o que doutrinariamente se chama de federalismo por agregação.

Noutros, como no Brasil, o Estado unitário, em obediência a imperativos políticos (salvaguarda das liberdades) e de eficiência, “federalizou-se”, “descentralizando-se” a ponto de gerar Estados que a ele foram “subpostos”. Com efeito, sob o Império o Brasil, era um Estado unitário descentralizado, que se tornou Estado federal por força do Decreto nº 1, datado de 15 de novembro de 1889, que também instaurou a República, o que foi confirmado pela Constituição de 1891. Ocorreu o federalismo por segregação.

O resultado jurídico desses processos é o mesmo: a estrutura descentralizada, dita federativa, cujos traços acima se descreveram. Mas cumpre reconhecer que os Estados em que a Federação resultou de uma agregação resistem melhor à universal tendência para a centralização que hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida o mais das vezes pela União).”¹⁶

Cabe destacar, que cada ente formado nesse movimento abandonou sua soberania, no entanto preservou sua autonomia política limitada, conforme ensinamento do professor Dalmo de Abreu Dallari¹⁷. Ademais, essa prerrogativa pressupõe repartição de competências

historicamente o processo agregativo ou centrípeto. Uma forma pela qual Estados independentes e soberanos se associavam em busca de interesses comuns. Dessa forma, foi o processo de federação dos Estados Unidos da América. FILHO, Manoel Gonçalves F. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502220775. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502220775/>. Acesso em: 02 jul. 2023. P. 130. Nota de rodapé 14.

¹⁵ Ainda segundo o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o movimento ocorrido no Brasil foi o oposto do realizado nos Estados Unidos da América, pois este movimento se dá em um Estado unitário o dividindo em entes regionais, esse deslocamento também é conhecido como federação por desagregação, consistindo em um Estado unitário se dividindo em Estados regionais. Esse ente unitário que se dividiu conserva sua soberania, enquanto os regionais passam a ter autonomia. Salienta ainda que no movimento federalista descentralizador, as competências que passam para os Estados-membros é menos do que aquilo que fica em mãos destes, ou seja, ficam mais competências nas mãos do ente descentralizado do que nas mãos dos Estados-membros criados em virtude da desagregação. Por outro lado, o que se vê na formação da federação por agregação é o inverso. Ibid. P. 133. Nota de rodapé 15.

¹⁶ FILHO, Manoel Gonçalves F. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 10 jun. 2023. Op. Cit. P. 47.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva: 2011. p.

legislativas, administrativas e tributárias, assim, sendo uma das principais garantias do convívio no Estado Federal. Salienta-se ainda que no estudo da federação existem dois princípios que são essenciais para compreensão da organização administrativa através da separação dos poderes, senão vejamos: o princípio federativo e o princípio da separação dos poderes.¹⁸ Nos ensinamentos do professor José dos Santos Carvalho Filho¹⁹, a adoção da forma federativa do Estado brasileiro pressupõe a adoção de uma descentralização política do poder entre os diferentes níveis de governo, sendo reconhecidos pelo Estado brasileiro três níveis de poder autônomos: o Federal, o Estadual e o Municipal.

Os três níveis de poder dispostos possuem também três características, são elas: o autogoverno, a auto-organização e a autoadministração. Assim, a autoadministração, justamente, é a característica segundo a qual os entes federados organizam e prestam de forma autônoma ou cooperada a prestação dos serviços administrativos do Estado, como a prestação de saúde pública.²⁰ Na definição de José Afonso da Silva, a competência é “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”²¹. Destaca-se ainda, nas palavras de José Afonso da Silva que “competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”²².

O princípio básico para a distribuição de competências é a predominância do interesse e ela se manifesta conforme a natureza concernente a cada um deles. Essas competências são distribuídas da seguinte forma: cabe à União o interesse geral, aos Estados-membros o interesse regional, ao Município o interesse local e ao Distrito Federal o interesse regional e local. Neste último, por expressa disposição Constitucional (CRFB, art. 32, §1º)²³, em regra, são acumuladas as competências Estaduais e Municipais.

253.

¹⁸ FILHO, José dos Santos C. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 22 mai. 2023. p. 403.

¹⁹ Ibid. p. 403.

²⁰ Ibid. p. 403.

²¹ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 479.

²² Ibid. p. 479.

²³ Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.

§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais

Por fim, o legislador originário dispôs na Carta Magna a divisão dessas competências entre os entes da federação, incluindo expressamente as da União e dos Municípios, deixando as dos Estados de forma residual, em outras palavras, o que não for de competência da União, dos Municípios ou comum é de competência dos Estados, consoante o art. 25, §1º da CF²⁴. No entanto, mesmo que a Constituição determine expressamente a competência de cada ente, muitas vezes ocorrem inversões ou até mesmo invasões de um ente em outro na sua competência e, dessa forma, acabam desenvolvendo um conflito federativo, por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro acaba invadindo a competência do Município do Rio de Janeiro ou vice-versa. Portanto, cabe ao Poder Judiciário dirimir estes conflitos.

1.2 Conceito de Estado de Exceção

Para que seja adequadamente conceituada a ideia de Estado de Exceção, é necessário que se entenda esta visão pelas lições de Carl Schmitt em seu livro “O Conceito do Político/Teoria do Partisan”.²⁵ Jürgen Habermas²⁶, em apresentação do livro acima mencionado, leciona que na visão de Schmitt o “caso de emergência” se define por meio da demarcação da própria identidade em combate contra a diversidade imposta pelo inimigo, isto é, a emergência se dava através da guerra. No entanto, afirma que o estado emergencial se dá pela real possibilidade da morte física que, assim, define o caso de emergência política, entendendo, dessa forma, qualquer mal que possa submeter uma população à morte física propriamente.

coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar.

§ 4º Lei federal disporá sobre a utilização, pelo Governo do Distrito Federal, da polícia civil, da polícia penal, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

²⁴ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, a empresa estatal, com exclusividade de distribuição, os serviços locais de gás canalizado.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995)

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

²⁵ SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político / Teoria do Partisan*. Minas Gerais: Del Rey, 2009. p. 9

²⁶ Ibid. P. 9.

Para Schmitt, o Estado de Exceção é decidido pelo soberano, como uma ideia de conceito de esfera extrema, ou seja, quer dizer que sua definição não se encaixa em um caso normal, mas sim em um caso limite.²⁷ Ademais, a excepcionalidade não está presente conceituada expressamente na ordem jurídica, mas pode ser no máximo definido como um caso de emergência extrema, de perigo à existência do Estado, mas não pode ser circunscrito numa tipificação jurídica, isto é, não há como prever todas as excepcionalidades que podem advir em desfavor dos Estados. Para Giorgio Agamben, o Estado de Exceção advém de um poder incumbido ao soberano, como observa-se no trecho retirado de seu livro “Meios Sem Fim”, preceituando, assim:

“A vida aparece, assim, originariamente no direito, somente como parte contrária de um poder que ameaça de morte. Mas o que vale para o direito de vida e de morte do pater vale com maior razão para o poder soberano (imperium), do qual o primeiro constitui a célula originária. Assim, na fundação hobbesiana da soberania, a vida no estado de natureza só é definida pelo seu ser incondicionalmente exposta a uma ameaça de morte (o direito ilimitado de todos sobre tudo), e a vida política, isto é, aquela que se desenvolve sob a proteção do Leviatã, não é senão essa mesma vida, exposta a uma ameaça que repousa, agora, apenas nas mãos do soberano.

A puissance absolue et perpetuelle,²⁸ que define o poder estatal, não se funda, em última instância, em uma vontade política, mas na vida nua, que é conservada e protegida somente na medida em que se submete ao direito de vida e de morte do soberano (ou da lei). (Este, e não outro, é o significado originário do adjetivo sacer referido à vida humana.) O Estado de Exceção, sobre o qual o soberano decide todas as vezes, é precisamente aquele no qual a vida nua, que, na situação normal, aparece reunida às múltiplas formas de vida social, é colocada explicitamente em questão como fundamento último do poder político. O sujeito último, que se trata de excetuar e, ao mesmo tempo, de incluir na cidade, é sempre a vida nua.”²⁹

O Estado de Exceção, como já visto, é então conceituado³⁰ como uma emergência contraposta ao Estado democrático de direito em situações que direitos são suspensos temporariamente em decorrência dessa anormalidade imposta por alguma crise seja ela sanitária, bélica ou de outra natureza causada por um descontrole institucional. No entanto, é

²⁷ SCHMITT, Carl. *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996. p. 87.

²⁸ Em francês, no original. Tradução: “potência absoluta e perpétua”. (N.T.)

²⁹ AGAMBEN, Giorgio. *Meios sem fim. Minas Gerais*: Grupo Autêntica, 2015. E-book. ISBN 9788582175125. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582175125/>. Acesso em: 08 jun. 2023. p. 15.

³⁰ MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. *Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público*. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Acesso em: 22 jun. 2023.

pertinente fazer uma diferenciação entre estado de emergência e estado de calamidade pública, pois por mais que sejam exceções à normalidade de um Estado de Direito, possuem conceituações distintas. Dessa forma o estado de emergência é caracterizado pela iminência de danos à saúde e aos serviços públicos, por outro lado, o estado de calamidade pública consiste em situações de perigo já instaladas na sociedade, ou seja, a calamidade pública é a preocupação que o estado de emergência possuía já implementada. Quando o vírus da covid-19 estava ainda pequeno e preocupando a comunidade internacional, mas fica associado à China, local onde surgiram os primeiros casos da doença³¹, vivia-se em estado de emergência, mesmo que não decretado oficialmente. Entretanto, a partir do momento em que houve a confirmação de que a doença havia chegado ao solo brasileiro, o governo federal decretou o estado de calamidade pública, pois o problema já havia se instalado.

1.3 O papel do Supremo Tribunal Federal na Constituição

O art. 92³² da Constituição Federal assevera os órgãos do Poder Judiciário dentre os quais se destaca o Supremo Tribunal Federal como órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro. O art. 102³³, caput, preceitua que compete a ele, precipuamente, a guarda da Constituição,

³¹ MADEIRO, Carlos. *Alta de preços pressiona redes de saúde e ameaça ações contra covid no país*. UOL, 2020. Disponível em: <>. Acesso em: 08, jun., 2023. <https://exame.com/ciencia/primeiro-caso-de-covid-19-no-mundo-completa-dois-anos/>

³² Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

II - o Superior Tribunal de Justiça;

II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 92, de 2016)

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Parágrafo único. O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal e jurisdição em todo o território nacional.

§ 1º O Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e os Tribunais Superiores têm sede na Capital Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide ADIN 3392)

§ 2º O Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Superiores têm jurisdição em todo o território nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

³³ Art. 102. Enquanto vigor o regime especial previsto nesta Emenda Constitucional, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que, nos termos do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, forem destinados ao pagamento dos precatórios em mora serão utilizados no pagamento segundo a ordem cronológica de apresentação, respeitadas as preferências dos créditos alimentares, e, nessas, as relativas à idade, ao Estado de saúde e à deficiência, nos termos do § 2º do art. 100 da Constituição Federal, sobre todos os demais créditos de todos os anos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 94, de 2016)

§ 1º A aplicação dos recursos remanescentes, por opção a ser exercida por Estados, Distrito Federal e Municípios,

cabendo-lhe outras competências. Destaca-se a alínea “e” que leciona que cabe ao STF as causas e os litígios entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros e as respectivas entidades da administração indireta. Dessa forma, os conflitos entre os entes da federação ficam sob a responsabilidade do STF dirimir e a defesa da Constituição e cabe também interpretá-la.

É oportuno, inicialmente, trazer uma síntese histórica do Supremo no Brasil. No período colonial e imperialista brasileiro já existia órgão judicial de cúpula, porém com a chegada da família real ao Brasil, motivada pela invasão napoleônica, Dom João VI criou a Casa de Suplicação do Brasil, tendo sua sede no Rio de Janeiro com as mesmas competências que a Casa de Suplicação de Portugal, isto é, como a família imperial veio se instalar de modo definitivo na “nova Portugal”, foi necessário importar toda a estrutura judiciária já existente em solo lusitano. Justiça que perdurou todo o período imperial até o início da república (1829 – 1891). Por fim, em 11 de outubro de 1890, o decreto nº 848 criou o Supremo Tribunal Federal com a competência de exercer o controle de constitucionalidade difuso nos mesmos parâmetros do modelo adotado pelos Estados Unidos da América.³⁴ Salienta-se que, moderadamente, o STF foi incorporando os mecanismos de controle concentrado europeu, transformando para um sistema misto de controle como é o utilizado³⁵. O Supremo é considerado um Tribunal Constitucional, pois desempenha atividades próprias e impróprias³⁶ da justiça constitucional. O professor Leonardo Scofano Damasceno Peixoto em seu livro ensina a conceituação de Tavares na classificação das funções próprias do Tribunal Constitucional, sendo elas:

por ato do respectivo Poder Executivo, observada a ordem de preferência dos credores, poderá ser destinada ao pagamento mediante acordos diretos, perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Precatórios, com redução máxima de 40% (quarenta por cento) do valor do crédito atualizado, desde que em relação ao crédito não penda recurso ou defesa judicial e que sejam observados os requisitos definidos na regulamentação editada pelo ente federado. (Numerado do parágrafo único pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

§ 2º Na vigência do regime especial previsto no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, as preferências relativas à idade, ao Estado de saúde e à deficiência serão atendidas até o valor equivalente ao quíntuplo fixado em lei para os fins do disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal, admitido o fracionamento para essa finalidade, e o restante será pago em ordem cronológica de apresentação do precatório. (Incluído pela Emenda constitucional nº 99, de 2017)

³⁴ PEIXOTO, Leonardo Scofano D. *Coleção Gilmar Mendes - Supremo Tribunal Federal - Composição e Indicação de seus Ministros* - Vol. 16. São Paulo: Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4747-7. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4747-7/>. Acesso em: 08 jun. 2023. Ibid. p. 111.

³⁵ PEIXOTO, Leonardo Scofano D. *Coleção Gilmar Mendes*. Ibid. P. 111.

³⁶ As funções próprias do Supremo são aquelas estruturais da justiça constitucional e por outro lado as impróprias, embora fundamentadas nas normas Constitucionais, não integram a natureza de Tribunal Constitucional, como, por exemplo, o julgamento de altas autoridades políticas por crimes comuns.

“[...] a) interpretativas; b) estruturantes (controle de constitucionalidade das leis); c) arbitral (solução de conflitos entre os poderes, os órgãos constitucionais e os entes federativos); d) legislativa (elaboração de seu regimento interno, controle das omissões legislativas inconstitucionais, decisões aditivas e substitutivas); e) governativa (típica função jurídica de vertente política que respeita os âmbitos de atuação dos demais poderes, mas escolhe e decide as soluções constitucionalmente cabíveis diante dos problemas de governo apontados); f) comunitarista (atividade do Tribunal Constitucional voltada para a defesa da superioridade do direito comunitário em relação ao direito de cada Estado integrante).”³⁷⁻³⁸

Apesar de exercer funções atípicas, o Supremo deve ser considerado um Tribunal Constitucional, pois exerce a principal função que a de guardião da Constituição. Assim, pouco importa se o controle de constitucionalidade é dividido com outros órgãos do Poder Judiciário, porque é o STF quem decide em última instância no controle difuso e em única instância em controle concentrado de constitucionalidade. Desse modo, Moreira constata que:

“[...] muitas das funções, principalmente a de julgar, estão atreladas ao Poder Judiciário. O Tribunal Constitucional, embora possa ser lembrado por várias funções, não tem como atividade primária legislar – ainda que possa ser lembrado como legislador negativo – ou dirigir o Estado e a Administração Pública – ainda que por vezes tome decisões que influenciam diversos setores produtivos, como no controle judicial das políticas públicas –, e sim julgar.”³⁹

O Supremo Tribunal Federal no exercício das suas funções típicas o qualifica como Tribunal Constitucional, mesmo que o ideal fosse sua atuação se pautar apenas numa atuação pura, deixando as outras funções a outro tribunal, como o Superior Tribunal de Justiça. Existe uma crítica muito difundida e muito estudada em relação à atuação do Poder Judiciário e em especial neste trabalho do Supremo que é o ativismo judicial. O ativismo judicial consiste na postura proativa do Poder Judiciário na interferência regular na atividade política dos outros Poderes, ou seja, sabe-se que existe a repartição de poderes entre os Poderes instituídos pela

³⁷ PEIXOTO, Leonardo Scofano D. *Coleção Gilmar Mendes - Supremo Tribunal Federal - Composição e Indicação de seus Ministros* - Vol. 16. São Paulo: Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4747-7. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4747-7/>. Acesso em: 08 jun. 2023. p. 110.

³⁸ No Supremo Tribunal Federal, as funções interpretativa, estruturante e arbitral são plenas no seu cotidiano, sobretudo pelo caráter instrumental da interpretação da Constituição; a função comunitarista é meramente embrionária, tendo em vista o incipiente desenvolvimento do MERCOSUL; a função governativa está em voga principalmente no controle jurisdicional de políticas públicas; e a função legislativa é realidade na elaboração do regimento interno e nas decisões aditivas decorrentes de omissão legislativa inconstitucional por afronta ao princípio da isonomia.

³⁹ MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *É o STF um tribunal constitucional? Revista Brasileira de Estudos Constitucionais* – RBEC, Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 3, p. 75-92, jul./set. 2007, p. 77.

Constituição que são o legiferante, o executivo e o judicante.⁴⁰ Dessa forma, o Poder Judiciário age em ativismo judicial quando produz decisões que impactam em políticas públicas, quando produz decisões que impactam em leis, interferindo, assim, nas decisões dos outros Poderes.

1.4 Breve histórico da covid-19 no Brasil

A pandemia da covid-19 foi assim classificada pela Organização Mundial de Saúde no mês de março de 2020 e três meses depois após a identificação do primeiro caso da doença que foi identificado na China na cidade de Wuhan. Desde esse momento, o vírus SARS-CoV-2⁴¹ se proliferou ao redor do mundo infectando pessoas em dezenas de países e contaminou mais de 655 milhões de pessoas, tendo sido registrado o maior número de casos nos Estados Unidos.⁴² A Covid-19 teve início no Brasil com o primeiro caso registrado no dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo, através de um homem de 61 anos vindo da Itália, região da Lombardia.⁴³ A partir dessa data, o país enfrentou três ondas da doença. O vírus se espalhou rapidamente em todo território brasileiro, e, já no mês de abril de 2020, o país registrava 50 mil casos da doença e 3 mil mortes aproximadamente. A partir de maio, os óbitos chegaram ao número de 1000 mortes por dia. O avanço rápido e a baixa adesão por medidas de proteção ao contágio do vírus propiciaram a rápida disseminação da doença por todo o país. O avanço do coronavírus por todo o Brasil resultou em superlotação de hospitais e ao colapso do sistema de saúde, levando a óbito não apenas pessoas com covid, mas também pessoas que estavam internadas por outros motivos.

Salienta-se que com a superlotação dos hospitais, a falta de leitos de UTI para pacientes graves e ainda a escassez de materiais de segurança para profissionais de saúde, como a falta

⁴⁰ O Poder Legiferante ou Legislativo é aquele que tem a atribuição de criar leis através da atuação do Congresso Nacional, cabendo ainda o papel de fiscalizar o Poder Executivo. Já o Poder Executivo ou Administrativo é aquele capaz de criar políticas públicas, de administrar os servidores públicos e executar as medidas orçamentárias e administrativas do Estado que foram criadas por leis. Por fim, o Poder Judicante ou Judiciário é aquele competente para julgar, isto é, para solucionar os litígios, conforme a Constituição.

⁴¹ *Primeiro caso de covid-19 no mundo completa dois anos.* EXAME, 2020. Disponível em: <<https://exame.com/ciencia/primeiro-caso-de-covid-19-no-mundo-completa-dois-anos/>>. Acesso em: 08, jun., 2023.

⁴² *Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença.* Disponível em: <<https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca>>. Acesso em: 08, jun., 2023.

⁴³ *Pandemia de Covid-19.* UOL, 2020. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/pandemia-de-covid-19.htm>>. Acesso em: 08, jun., 2023.

de oxigênio em Manaus no estado do Amazonas, fizeram com que várias profissionais de saúde e cidadãos perdessem suas vidas. Em abril de 2021, o Brasil vivenciou a segunda onda de contágios da covid-19, a mais letal entre todas as ondas de contágio que culminou com o infeliz número de 13 milhões de pessoas infectadas e 4211 óbitos em um único dia.⁴⁴

Destaca-se ainda que foi em 2021 que foi iniciada a vacinação no país. A primeira dose da vacina foi aplicada em São Paulo em 17 de janeiro, logo depois, seis meses, aproximadamente 50% da população já havia se vacinado e tomado pelo menos uma dose. Até o mês de dezembro de 2022, mais de 80% dos brasileiros já haviam se vacinado com duas doses da vacina ou dose única. Ressalta-se que no mesmo período, mais de 107 milhões de pessoas tinham tomado a dose de reforço.⁴⁵

Dados atualizados do Ministério da Saúde mostram que até o dia 02 de janeiro de 2023, o Brasil contabilizava 36.362.366 casos confirmados de covid-19, sendo o estado de São Paulo aquele com o maior número de notificações, seguido de Minas Gerais e Bahia. A pandemia do novo Coronavírus além de trazer para a humanidade uma grave doença, trouxe também grande dificuldade para os Estados⁴⁶ se organizarem e a combaterem com eficiência. Muitos problemas surgiram no decorrer da pandemia, como a alta dos preços dos insumos básicos de proteção e higiene para proteção ao vírus aumentou de forma exponencial nas farmácias e comércios em geral.⁴⁷⁻⁴⁸ No entanto, este problema não é algo particular de uma pandemia, mas de certa forma até comum em momentos de exceção, como o professor americano Michael J. Sandel conta em seu livro intitulado “Justiça, o que é fazer a coisa certa” ao relatar os problemas que foram

⁴⁴ PINHEIRO, Lara. *Em 12 dias, abril ultrapassa julho e tem o segundo maior número de mortes no Brasil desde o início da pandemia*. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/24/pandemia-gera-escassez-de-materia-prima-e-faz-precos-subirem-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 08, jun., 2023.

⁴⁵ *Queda das mortes por Covid aponta indício do efeito da vacinação no Brasil; veja o que se sabe e os alertas*. G1, 2020. Disponível em: < <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/07/02/queda-das-mortes-por-covid-aponta-indicio-do-efeito-da-vacinacao-no-brasil-veja-o-que-se-sabe-e-os-alertas.ghtml>>. Acesso em: 08, jun., 2023.

⁴⁶ Informação disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/06/21/por-covid-19-brasil-despenca-em-ranking-de-investimentos-e-volta-20-anos.htm>> acesso em: 16 mai., 2023.

⁴⁷ BBC. *Pandemia gera escassez de matéria-prima e faz preços subirem no Brasil*. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/24/pandemia-gera-escassez-de-materia-prima-e-faz-precos-subirem-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 08, jun., 2023.

⁴⁸ MADEIRO, Carlos. *Alta de preços pressiona redes de saúde e ameaça ações contra covid no país*. UOL, 2020. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/25/alta-de-precos-pressiona-redes-de-saude-e-ameaca-acoes-contra-covid-no-pais.htm>>. Acesso em: 08, jun., 2023.

gerados pelo furacão Charley que varreu a Flórida em 2004.⁴⁹ O professor comenta que era verão e por ser a estação mais quente dos EUA os sacos de gelos vendidos em postos de gasolina passaram de dois dólares para dez dólares, tendo em vista as altas temperaturas e a falta de refrigeradores ou ar-condicionado para a população que já sofria com a perda advinda do furacão.

A semelhança com o ocorrido no Brasil por meio da pandemia não é apenas mera semelhança, mas é resultado da sistemática capitalista. Contudo, é necessário que haja intervenção estatal para que tais atitudes não alcancem a maioria da população, restando aos governos proteger seus cidadãos. Assim, na Flórida, foi necessária a implementação da Lei sobre preços extorsivos, pois nas palavras do procurador-geral da época, Crist. (um republicano que mais tarde seria eleito governador da Flórida), os preços “inescrupulosos” não seriam reflexo de um comércio verdadeiramente livre, pois pessoas em situação cotidiana de mercado não comprariam livremente pelos preços praticados muito acima do normal. Assim, elas na verdade estariam sendo “coagidas” a comprar tais produtos pelos preços absurdamente mais caros por necessidade.⁵⁰

Desse modo, em um país como o Brasil com dimensões continentais, os problemas ficaram ainda maiores, pois o que ocorreu na Flórida era um problema regional e com a pandemia a extensão passou a ser nacional. Assim, um grande desafio se criou além dos preços praticados, de contágio pelo vírus, pelas mortes em grande escala e o rápido contágio da doença que foi o conflito federativo. Mas a pergunta que se coloca é: com tantos problemas graves advindos da pandemia já citados neste trabalho, por que se preocupar com conflitos federativos? A resposta é simples, como já exposto anteriormente, o país é federal, isto é, dividido em unidades federativas que são encarregadas de pôr em prática os serviços administrativos dentre os quais se destaca a prestação de serviços de saúde pública e, dessa forma, é imprescindível ter a exata informação de quem é o ente responsável por executar tais medidas.

⁴⁹ SANDEL, Michael J. *Justiça: O que é fazer a coisa certa*. 22. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2016. P. 11.

⁵⁰ Ibid. P. 13.

O PAPEL DOS ENTES NO ESTADO FEDERAL

2.1 A competência dos Estados na saúde pública assegurada pela Constituição

Inicialmente, antes de ser delineada a competência dos Estados em matéria de saúde pública, faz-se necessária a conceituação de Estados como entes da federação e suas competências⁵¹ na Constituição da República Federativa do Brasil. O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona em seu livro *Curso de Direito Constitucional*⁵² que os Estados-membros são instituídos através da criação da Federação como forma de Estado e uma das características já mencionadas neste trabalho da Federação é que seus entes possuem autonomia e, assim, é com os Estados-membros. Cabe destacar que essa autonomia que é dada aos Estados é a autodeterminação⁵³ dentro dos parâmetros e limites impostos pela Constituição Federal.

⁵¹ O Estado Federal importa numa divisão de competências. O poder de dispor obrigatoriamente (a competência) é partilhado entre a União (o poder central) e os Estados-membros (o poder regional). Excepcionalmente com poderes locais, os Municípios.

Essa partilha se dá por duas técnicas principais: uma, a da reserva de matérias à União ou aos Estados, daí competências reservadas ou exclusivas da União ou dos Estados. Nesses casos, somente quem recebeu a competência pode dispor sobre a matéria, com exclusão de qualquer outro. Daí, por exemplo, o poder constituído da União não poder invadir a esfera de competência dos Estados, sob pena de inconstitucionalidade. Essa técnica é chamada de repartição horizontal, porque separa competências como se separasse setores no horizonte governamental.

Por vezes, a mesma matéria é deixada ao alcance de um (União) ou de outro (Estados ou Distrito Federal). Fala-se então em competência concorrente. De acordo com a Constituição em vigor (art. 24, § 1º), nesse campo cabe à União apenas estabelecer as normas gerais. Consequentemente, cabe aos Estados (ou ao Distrito Federal) complementar essas normas gerais, adaptando-se às peculiaridades locais (art. 24, § 2º). Se, todavia, inexistem as normas gerais editadas pela União, pode o Estado, exercendo a chamada competência supletiva, estabelecer as próprias normas gerais (art. 24, § 3º), as quais perderão eficácia quando vier a ser editada a lei federal de normas gerais (art. 24, § 4º).

Essa técnica de repartição de competências é chamada de vertical porque separa em níveis diferentes o poder de dispor sobre determinada matéria. Isto, na verdade, favorece a coordenação no tratamento de uma questão por parte de diversos entes federativos.

⁵² FILHO, Manoel Gonçalves F. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 09 jun. 2023. P. 59.

⁵³ Autodeterminação, conforme os ensinamentos do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, compreende a auto-organização. A auto-organização de que trata o professor é o autogoverno que consiste em um poder dirigente autônomo, ou seja, não subordinado a outro poder mais alto com competências próprias e não dispensa recursos financeiros próprios. Salienta-se que toda a autonomia que é dada ao Estado não significa soberania, pois ele sempre precisa obedecer a comandos da Constituição Federal. A auto-organização dos Estados está prevista no art. 25 da Constituição Federal de 1988 e lá está prevista a possibilidade de o Estado criar sua própria constituição e, evidentemente, esta constituição deve respeitar os parâmetros e linhas gerais dispostas na Carta Magna. Como já dito, não há soberania, isto é, não há poder ilimitado para a atuação da Constituição Estadual, devendo ela sempre observar os ditames da União. Destaca-se ainda que os Estados possuem competências próprias após excluir aquelas que competem à União e as específicas dos Municípios, possuindo receitas próprias advindos de tributos privativos conforme preceitua a Constituição Federal e, como já mencionado, não estão subordinados à União, seja de forma dos Poderes Estaduais ou administração Estadual à Federal.

Ressalta-se que a Constituição impõe princípios que devem ser observados pelos Estados e é o que o professor menciona no trecho de seu livro a seguir:

“Com efeito, por um lado, a Constituição Federal impõe aos Estados a observância, sob pena de intervenção federal, de alguns princípios que devem ser adaptados pelo constituinte Estadual às peculiaridades locais. São os princípios enumerados no art. 34, VII, da Constituição, ou seja, forma republicana, sistema representativo e regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia Municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Verifica-se que aos Estados foi concedida maior autonomia de auto-organização do que aquela que lhes cabia no direito anterior. A Constituição de 1967 previa a auto-organização dos Estados, mas limitava-lhes extensamente esse poder, obrigando-os ao respeito de inúmeras regras, pré ordenando sua organização (EC nº 1/1969, art. 13), além de incorporar-lhes grande parte do direito federal (EC nº 1/1969, art. 200).”⁵⁴

O Ministro Alexandre de Moraes assevera em seu livro que a autonomia dos Estados-membros se caracteriza pela tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração, dessa forma, possui capacidade para se manter com autonomia perante à União. Continua ensinando que eles se organizam através do seu poder constituinte derivado-decorrente⁵⁵ se identificando nas Constituições Estaduais e na própria legislação. O STF já se movimentou em decisões sobre esse assunto, senão vejamos:

“se é certo que a nova Carta Política contempla um elenco menos abrangente de princípios constitucionais sensíveis, a denotar, com isso, a expansão de poderes jurídicos na esfera das coletividades autônomas locais, o mesmo não se pode afirmar quanto aos princípios Federais extensíveis e aos princípios constitucionais estabelecidos, os quais, embora disseminados pelo texto constitucional, posto que não é tópica a sua localização, configuram acervo expressivo de limitações dessa autonomia local, cuja identificação – até mesmo pelos efeitos restritivos que deles decorrem – impõe-se realizar”⁵⁶

⁵⁴ FILHO, Manoel Gonçalves F. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 09 jun. 2023. P. 59.

⁵⁵ O Poder Constituinte derivado decorrente consiste na possibilidade que os Estados-membros possuem em virtude de sua autonomia político-administrativa de se auto-organizarem através de suas Constituições Estaduais, devendo sempre respeitar as diretrizes da Constituição Federal de 1988.

⁵⁶ STF – Pleno – Adin nº 216/PB – Rel. Min. Celso de Mello; RTJ 146/388.

A Constituição em seu art. 25 § 1º⁵⁷ estabelece a reserva de competência que não seja vedada por ela, no entanto em seus artigos 21, 22, 23 e 24⁵⁸ em que estabelece as competências

⁵⁷ Ibid. Art. 25.

⁵⁸ Art. 21. Compete à União:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

V - decretar o Estado de sítio, o Estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do País e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações;

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interEstadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012) (Produção de efeito)

XIV - organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e a ferroviária Federais, bem como a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia penal, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 104, de 2019)

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

XVI - exercer a classificação, para efeito indicativo, de diversões públicas e de programas de rádio e televisão;

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; (Regulamento)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso agrícolas e industriais; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022)

c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 118, de 2022)

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

XXVI - organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interEstadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;

XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;

XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 69, de 2012) (Produção de efeito)

XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;

XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;

XX - sistemas de consórcios e sorteios;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária Federais;

XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

exclusivas da União, privativa da União e as competências concorrentes e comuns e ainda cabe destaque o art. 30, I,⁵⁹ estabelecem que a competência dos Estados-membros é residual, isto é,

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

XXX - proteção e tratamento de dados pessoais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 115, de 2022)

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672)

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará 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.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Ibid. Art. 24.

⁵⁹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a Estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação Estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do

o que não for da União, Distrito federal ou Municípios será de competência dos Estados-membros. Assim, a Constituição disciplina a competência dos Estados-membros para sua atuação na área da saúde que está prevista no art. 24, XII em que assevera que são competentes a União, os Estados, o Distrito Federal para legislar concorrentemente em assuntos de previdência social, proteção e defesa da saúde. Dessa forma, fica estabelecido que os Estados possuem competência concorrente em matéria de saúde pública e, assim, deve agir de forma coordenada e interativa com os demais entes da federal, em especial, os Municípios que atuam diretamente no combate aos problemas sanitários daquele Estado.

2.2 A competência dos Municípios na Saúde Pública assegurada pela Constituição

Como já realizado anteriormente neste trabalho com relação aos Estados-membros, deve-se, inicialmente, conceituar e trazer aprofundamentos em relação à competência dos Municípios na Constituição Federal. O professor Alexandre de Moraes preceitua em seu livro que a Carta Maior consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao funcionamento do pacto federativo, garantindo-lhe plena autonomia frente as outras esferas de governo. O professor Paulo Bonavides exclama o seguinte em seu livro:

“não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia Municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988”⁶⁰

Cristina Thedim Brandt, em seu artigo,⁶¹ explica que até a Constituição de 1988 os Municípios possuíam autonomia administrativa, no entanto não pertenciam a estrutura federativa do país. Porém, com a Constituição de 1988 que restaurou a força da Federação,

parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e Estadual.

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. Ed. São Paulo: Malheiros Editores: 2004. Op. cit P. 437.

⁶¹ Informação disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1>> acesso em: 09 jun, 2023.

instituiu novos mecanismos de autonomia que culminou com a elevação dos Municípios ao posto de ente da federação. Alguns doutrinadores entendem que o Município não seria um ente da federação por não ter representação no Senado Federal e por não possuir Poder Judiciário, mas a Carta Magna atribui esse status aos Municípios. O Ministro Alexandre de Moraes explica que a autonomia Municipal se dá da mesma forma que as obtidas pelos Estados-membros lastreadas na tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração. Assim, o Município institui sua organização através da Lei Orgânica e por meio de edição de leis Municipais, possuindo eleição direta para prefeito, vice-prefeito e vereadores sem que os Governos Federais e Estaduais tenham qualquer ingerência sobre suas eleições e, por fim, autoadministra-se por meio das suas competências administrativas, tributárias e legislativas atribuídas diretamente pela Constituição Federal do Brasil.

O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶² explica que o Município, no direito constitucional brasileiro vigente, é entidade política dotada de autonomia político-administrativa suficientemente regida pela Constituição de 1988, prevendo que o Município é entidade federativa, conferindo-lhe competência e discriminando rendas, ou seja, não há mais o que se discutir sobre a natureza dos Municípios como era a polêmica doutrinária existente até então. A autonomia atribuída aos Municípios é tão relevante que o próprio corpo normativo constitucional dar esse status atribuindo competências enumeradas, assim, como são atribuídas à União, deixando os Estados-membros com competências remanescentes. Embora, a autonomia que os Municípios possuem seja mais restrita que a dos Estados, pois não possui a competência para instituição do Poder Judiciário, no plano estritamente político, possui manifestação através da eleição para o Legislativo com seus vereadores e na esfera do Executivo com a eleição de seu prefeito.

Paulo Bonavides, em seu curso de Direito Constitucional⁶³ ensina que os Municípios obtiveram, inequivocamente, o maior avanço de proteção e abrangência já recebido em todas as épocas constitucionais da história do Brasil. Salienta ainda que as mudanças ocorridas

⁶² FILHO, Manoel Gonçalves F. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

⁶³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. Ed. São Paulo: Malheiros Editores: 2004. Ibid. P. 437.

alargaram de forma excepcional o alcance da autonomia adquirida pelos Municípios. O professor destaca ainda que a alteração realizada na Constituição de 1988 com o art. 18⁶⁴ inseriu o Município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fazendo com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a constituir a terceira esfera de autonomia da federação brasileira, abandonando a forma clássica dual de formação de federação e criando de forma inédita no Brasil a forma tripartite de federações. Ademais, juntamente com o art. 25⁶⁵ da Carta Maior traz uma grande Acréscimo de institucionalização em apoio à concretude do novo modelo federativo que passaria a ser adotado pelo Brasil, somando-se a isso o art. 30⁶⁶ da Constituição que assevera sobre a competência dos Municípios em interesse local fomenta ainda mais essa nova dimensão dos Municípios em âmbito jurídico-normativo do Brasil.

É interessante destacar a autonomia municipal na elaboração de sua Lei Orgânica, observados os preceitos da Constituição Federal de 1988 e da Constituição do Estado-membro ao qual seu território estar localizado. Ainda em seu curso de Direito Constitucional, Bonavides⁶⁷ ensina que esses três artigos serão a pedra angular da compreensão da autonomia adquirida pelos Municípios. Diante dessa nova perspectiva dada pela Constituição da República Federativa do Brasil, os Municípios passaram a possuir mais autonomia no campo de atuação na área da saúde pública, como preceitua o art. 30, VII,⁶⁸ da Constituição. Vale salientar que essa cooperação realizada pelos Municípios na ceara da saúde pública é realizada observando

⁶⁴ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios preservarão a continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, far-se-ão por lei Estadual, obedecidos os requisitos previstos em Lei Complementar Estadual, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei Estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 - ADCT

⁶⁵ Ibid. Art. 25.

⁶⁶ Ibid. Art. 30.

⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. Ed. São Paulo: Malheiros Editores: 2004. Ibid. P. 437.

⁶⁸ Ibid. Art. 30.

critérios técnicos e financeiros motivados pelo interesse local com o auxílio da União e dos Estados, isto é, os Municípios atuam em defesa diretamente do interesse local, observando o princípio da supremacia do interesse local. A Constituição em seu art. 23, II e IX⁶⁹ assegura a competência concorrente entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no cuidado da saúde pública. Dessa forma, o Município goza de competência dada pela própria Constituição em sua atuação em saúde pública.

2.3. Existe hierarquia entre Estados Federados e Municípios?

O professor José dos Santos Carvalho Filho⁷⁰ assevera que a organização administrativa resulta de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa, isto é, o arcabouço normativo rege todas as relações no campo da função administrativa. Dessa forma, responder esta pergunta é facilitada pela própria Constituição e os conceitos já expostos neste trabalho de maneira exaustiva. Assim, compreende-se que os Estados não possuem hierarquia sobre os Municípios visto que a própria Constituição Federal atribui autonomia aos Municípios nas suas competências administrativas. Existia uma discussão em relação a natureza dos Municípios no pacto federativo que por muitos anos não detinha a autonomia e o status de ente da federação. Nessa época, a discussão fazia algum sentido, pois não se tinha a exata distinção do que se tratava a natureza dos Municípios, no entanto, com a Carta Magna de 1988 essa discussão se torna inócua, tendo em vista a natureza de ente federativo atribuído aos Municípios pela Constituição. No entanto, o que se observa na prática jurídica muitas vezes difere dessa autonomia, veja, na pandemia foram produzidos muitos conflitos federativos e em decisões conflitante, inclusive, com o entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal que dava preponderância ao princípio do interesse local, observados critérios técnicos na produção de políticas públicas de combate ao vírus da covid-19.

⁶⁹ Ibid. Art. 23.

⁷⁰ FILHO, José dos Santos C. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

O que causa certa estranheza, tendo em vista que de 1988 até 2020 que foi o ano que tais decisões foram produzidas, passaram-se 32 anos e ainda existiam magistrados que entendiam que os Municípios deveriam apenas complementar as normas Estaduais, retirando, assim, parcela da autonomia que foi amplamente dada pela Constituição. Como o professor Paulo Bonavides assegurou de forma brilhante em seu livro, a autonomia dada pela Constituição aos Municípios jamais foi vista em todo ordenamento jurídico brasileiro na história. Tais decisões podem ser observadas nos trechos expostos a seguir: Compreende-se ainda, que estas decisões ocorrem apenas porque no entendimento do magistrado o Município tem competência meramente suplementar aos Estados e à União, como se pode perceber no conflito entre o Município de Diadema e o Estado de São Paulo dirimido pelo juiz André Mattos Soares, conforme matéria jornalística disponível no Consultor Jurídico (Conjur) que, assim, entendeu:

Já aos Municípios a competência legislativa é meramente suplementar, conforme dispõe o artigo 30, II, do texto constitucional. O réu, portanto, afronta a repartição constitucional de competências, ao editar ato normativo em desconformidade com as disposições do Decreto Estadual 64.881/2020.⁷¹

O que chama atenção nesse julgado é que o magistrado condena o Município por ele não cumprir decreto Estadual, todavia, a Constituição assevera que os Municípios podem legislar com competência ampla desde que não afronte as normas gerais da União e do Estado, isto é, tem competência mais restrita que os Estados, mas não significa apenas suplementar as normas Estaduais, visto que nessa mesma época os Estados legislaram de maneira mais ampla amparadas pelo entendimento da Suprema Corte, tendo em vista a excepcionalidade do momento vivido pela pandemia do coronavírus. Nota-se esse direcionamento dos tribunais, como nos julgados a seguir: A Desembargadora entendeu nesse julgado que o Município não deve descumprir as normas estabelecidas pelo decreto Estadual.

“A desembargadora Maria Olívia Alves, da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, manteve liminar de 1º grau que obriga o Município de São José dos Campos a cumprir o Decreto Estadual nº 64.881/20 sobre medidas de combate à pandemia de Covid-19 e suspende os efeitos do Decreto Municipal que versava sobre o mesmo assunto. Nos autos de ação civil pública, o Ministério Público alegou que o Decreto Municipal nº 18.506/20 flexibilizava o funcionamento de serviços e atividades em geral (comércios, shoppings centers, bares, restaurantes,

⁷¹ Disponível em <https://www.conjur.com.br/2020-abr-27/tj-sp-tende-garantir-prevalencia-norma-Estadual-covid-19> Acesso em: 09 de junho de 2023.

salões de beleza etc.) e adotava isolamento social seletivo durante o período de pandemia de Covid-19, contrariando as diretrizes impostas pelo Estado.

A magistrada afirmou em sua decisão que, conforme a Lei Federal nº 13.979/20, a norma Estadual, ordenada por exigências epidemiológicas e sanitárias, não pode ser contrariada pela norma Municipal, sob pena de ofensa às regras constitucionais de distribuição de competências.⁷²

Já neste julgado, o magistrado entendeu que devido à grande disseminação do vírus o Município não deve flexibilizar as normas de contenção estabelecidas por decreto Estadual e, assim, decidiu que fossem suspensas as normas Municipais que contrariam a norma Estadual.

“A justiça da Comarca de Ribeirão Preto determinou, no plantão de domingo (26), a suspensão de artigo de decreto da Prefeitura de Cravinhos que abranda as regras de isolamento social para o comércio e outros estabelecimentos. O Município deverá cumprir as disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo sobre o novo coronavírus, em especial a prorrogação até 10 maio da suspensão dos atendimentos presenciais das atividades não essenciais, sob pena de multa diária de R\$ 100 mil, sem prejuízo de eventual responsabilização por improbidade administrativa.”⁷³

Nesta decisão, a magistrada entendeu que ao efetuar uma ponderação de direitos entre o direito à liberdade econômica e o direito à saúde, este prepondera sobre aquele e, assim, decidiu que o Município deve seguir as normas Estaduais, tendo em vista ainda que do dia da prolação da decisão faltava pouco tempo para que houvesse flexibilização das regras de quarentena.

“A justiça de Sertãozinho, por meio da 1ª Vara Cível da Comarca de Sertãozinho, deferiu, ontem (24), o pedido liminar do Ministério Público, em ação civil pública de obrigação de fazer para o cumprimento do Decreto Estadual nº 64.881/2020 e todas as disposições emanadas pelas autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo, no que refere à pandemia do Covid-19 (coronavírus), enquanto perdurar seus efeitos. A decisão da juíza Daniele Regina de Souza suspendeu as atividades nos estabelecimentos privados de serviços e atividades não essenciais, cujo funcionamento, ainda que parcial, havia sido autorizado por decreto Municipal. Além disso, foi determinado, no caso de descumprimento, pena diária de

⁷² Informação disponível em: < <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60917&pagina=1> > acesso em: 09 jun, 2023.

⁷³ Informação disponível em: < <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60920&pagina=1> > acesso em: 09 jun, 2023.

R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a ser destinada ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos (Lei 7.347/85 e Lei Estadual nº 13.555/09).”⁷⁴

Nesta última decisão aqui exposta, tem-se que o magistrado decidiu em prol do Estado de São Paulo, fazendo com que o Município de Diadema cumpra as regras Estaduais com a pena do descumprimento fixado em R\$ 50 mil reais.

“A Vara da Fazenda Pública da Comarca de Diadema concedeu tutela provisória para que o Município cumpra integralmente o Decreto Estadual nº 64.881/20 e todas as disposições das autoridades sanitárias do Governo do Estado de São Paulo sobre a pandemia do novo coronavírus, suspendendo, com isso, as atividades e serviços autorizados pelo Decreto Municipal nº 7.727/20 que conflitam com as determinações do Estado. Em caso de não cumprimento, foi determinada multa diária de R\$50 mil, a ser destinada ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados. A decisão foi proferida em ação civil pública proposta pelo Ministério Público.”⁷⁵

Por fim, nota-se que existe uma preponderância nas decisões Estaduais em dar preferência aos Estados em detrimento dos Municípios. Compreenda-se que alguns desses julgados tinha o escopo de proteger a população contra medidas descabidas durante a pandemia, mas na decisão do magistrado André Mattos Soares é observado que a decisão foi na direção da ideia da preponderância das normas Estaduais sobre as Municipais e, certo, é que não há essa hierarquia entre os entes, salvo se houver colisão das normas Municipais com as normas constitucionais Estaduais. Portanto, o art. 18 da Carta Magna disciplina que a organização político-administrativo compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, todos autônomos, ou seja, sem hierarquia entre eles. Senão, vejamos:

“A Constituição brasileira de 1988, no que segue a anterior, não se contenta em estabelecer a Federação, descentralizando o todo; estabelece também o municipalismo, impondo a descentralização das partes. Há em nossa Constituição três ordens e não duas, como é normal no Estado federal. Em primeiro lugar, a ordem central — a União —; em segundo lugar, ordens regionais — os Estados —; e, em terceiro lugar, ordens locais — os Municípios.

⁷⁴ Informação disponível em:< <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60919&pagina=1> > acesso em: 09 jun, 2023.

⁷⁵ Informação disponível em:< <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60917&pagina=1> > acesso em: 09 jun, 2023.

A Constituição Federal, com efeito, afora organizar a União, prevê e reconhece os Estados, dando-lhes competências e rendas; prevê e reconhece os Municípios, entidades intraestaduais, conferindo-lhes competências e rendas.⁷⁶

O REFLEXOS DA PANDEMIA NO PACTO FEDERATIVO

3.1 A crise sanitária da Covid-19 e o conflito federativo

Independente da crise sanitária que assola o mundo, o pacto federativo é um assunto sempre muito complexo e a pandemia potencializou isso. Em 11 de março de 2020, foi declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) a pandemia da Covid-19.⁷⁷ O termo pandemia⁷⁸ é utilizado quando uma epidemia, surto que afeta apenas uma região, espalha-se por diversos continentes com transmissão sustentada de pessoa para pessoa, ou seja, significa dizer que a doença é transmitida e espalhada em diversos continentes, tendo por característica a transmissão pessoal. Sabe-se que ela teve início na China⁷⁹ e se espalhou rapidamente por todo o mundo. Os efeitos em um país, que uma crise sanitária mundial pode surtir, dependem muito de como ele é gerido, em regra, é sempre um problema muito complexo de se resolver.

Na pandemia do novo coronavírus, um dilema muito complexo tomou os governos, tribunais e toda a sociedade de maneira geral sobre o que tem mais importância para a sociedade, a saúde ou a economia? Debate complicado, mas necessário, pois muitos governadores se depararam com esta problemática e se utilizando de ferramentas científicas

⁷⁶ FILHO, Manoel Gonçalves F. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 10 jun. 2023. *Ibid.* P. 52.

⁷⁷ *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. UNASUS, 2020. Disponível em: < <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus> >. Acesso em: 09, jun., 2023.

⁷⁸ *O que é uma pandemia*. FIOCRUZ, 2021. Disponível em: < <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia#:~:text=Segundo%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20pandemia%20%C3%A9,sustentada%20de%20pessoa%20para%20pessoa.> >. Acesso em: 09, jun., 2023.

⁷⁹ BLANES, Simone. *Cientistas Descobrem onde começou a pandemia da Covid-19*. VEJA, 2022. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/saude/cientistas-descobrem-onde-comecou-a-pandemia-da-covid-19>>. Acesso em: 09, jun., 2023.

tomaram suas decisões, uns na direção de um isolamento social completo e outros na direção de uma redução desse confinamento. Quando se pensa em medidas de isolamento social completo (lockdown), a ideia é segurar o contágio para não esgotar os hospitais públicos e, conseqüentemente, não ter um caos na saúde. Sabe-se que no Brasil, por mais que o SUS seja um exemplo de sistema público de saúde para o mundo (na teoria), os hospitais são sucateados e com o grande poder de contágio da Covid-19 seria muito perigoso ter políticas flexíveis de combate ao vírus.

Cabe destacar ainda, que o Brasil é um país continental e centralizar os esforços no combate à doença em um determinado ente seria equivocado e a constituição já prevê a descentralização do cuidado com a saúde. Ademais, todo esse cenário difícil fica ainda mais complicado quando se observa que no Brasil existem 17 milhões de pequenos negócios, entre microempreendedores individuais e micro e pequenas empresas, que representam 99% das empresas brasileiras, 30% do Produto Interno Bruto (PIB) e 55% dos empregos formais, conforme a SEBRAE⁸⁰. O impacto que a pandemia teve nesses negócios pode ser observado na alta do desemprego registrada entre os meses de maio e setembro de 2020, em maio havia 10.129.000 milhões desempregados e em setembro passou a ter 13.486.000 milhões de desempregados, uma alta de 33,1% no período de acordo com levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme noticiado pela reportagem no portal de notícias da Globo através do G1⁸¹.

Observa-se que em muitos Municípios esta realidade é ainda mais complicada no qual o fechamento dos estabelecimentos pode gerar uma crise econômica tão grave quanto à crise sanitária, pois dependem diretamente deles para movimentar sua economia, gerando empregos e renda para sua população. No entanto, diante do fechamento dos estabelecimentos comerciais muitas demissões têm ocorrido, fazendo com que além da crise sanitária se inicie uma crise econômica. Através desse aumento do número de desempregados outra realidade aparece de acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o qual constatou em sua

⁸⁰ *Esperança no dia da micro e pequena empresa*. SEBRAE, 2021. Disponível em: <<http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/esperanca-no-dia-da-micro-e-pequena-empresa,44b6a2ce208f4710VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 09, jun., 2023.

⁸¹ SILVEIRA, Daniel. *Desemprego diante da pandemia bate novo recorde em outubro, aponta IBGE*. G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/01/desemprego-diante-da-pandemia-volta-a-bater-recorde-em-outubro-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 09, jun., 2023.

pesquisa que com o aumento da taxa de desemprego, aumenta diretamente o índice de homicídios em 1,18%.⁸² Logo, com a recessão e o desemprego que as medidas restritivas importarão e já vêm importando, muitas vidas ao longo dos anos se perderão silenciosamente, porque tais mortes passarão despercebidas e não serão computadas da mesma forma que as vítimas dessa terrível doença e talvez esse número, no passar dos anos, seja até maior que o de vidas perdidas através do coronavírus.

O Presidente da República Jair Messias Bolsonaro em 20 de março de 2023 disse não ter cogitado decretar o estado de sítio em virtude da pandemia, no entanto, o congresso permaneceu em atenção aos passos que Bolsonaro viria a tomar em relação ao coronavírus. Logo depois, o Congresso aprovou a Lei de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do COVID, Lei nº 13.979, 6 de fevereiro de 2020, que conferiu ao Ministro da Saúde o poder de determinar a duração da situação emergencial no país. O art. 3º da mesma lei conferiu às autoridades poderes para o enfrentamento da emergência e restringir direitos fundamentais, no entanto, o termo autoridades ficou demasiadamente vago e de difícil exatidão de como proceder. Ademais, as competências em matéria de saúde pública são concorrentes, assim, restaram dúvidas de como Estados e Municípios adotariam tais medidas. No livro de coordenação Carlos Blanco de Moraes, Miguel Nogueira Brito e Miguel Assis Raimundo, “Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público”⁸³, ensina o seguinte:

“[...] De entre as restrições de direitos fundamentais a serem decretados pelas referidas autoridades, o artigo 3.º enumerou, através de normas com um alcance muito genérico, as seguintes, de entre outras: isolamento; quarentena; determinação compulsória de exames médicos, testes, amostras clínicas, vacinação e tratamentos médicos específicos; uso de máscaras; exumações e cremações; restrição de circulação em rodovias, portos e aeroportos; requisição de bens e serviços mediante justa indenização bem como de pessoas; autorização para importação de bens, equipamentos e medicamentos.[...]”

A continuação da crise sanitária e a caducidade da Lei de emergência colocaram problemas críticos sobre a continuidade da sua aplicação. O Supremo

⁸² Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35110&catid=8&Itemid=6 Acesso em: 09 de jun de 2023.

⁸³ MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. *Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público*. Rio de Janeiro: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

Tribunal Federal numa sentença “normativa” reflexiva do seu ativismo ímpar em qualquer outro ordenamento (STF 31 Dez 2021) decidiu:

- i) Prorrogar a vigência da lei⁷;
- ii) Excluir do seu âmbito de aplicação as medidas extraordinárias previstas nos artigos 3.º, 3.º-A, 3.º-B, 3.º-C, 3.º-D, 3.º-E, 3.º-F, 3.º-G, 3.º-H e 3.º-J, inclusive dos respetivos parágrafos, incisos e alíneas;
- iii) Admitir que Federação, Estados e Municípios pudessem adotar as medidas restritivas de âmbito sanitário já que esta matéria se inscreveria no domínio de competências concorrenciais (permitindo aos entes menores o encerramento de estabelecimentos, contra o entendimento dos órgãos administrativos Federais)⁸, implicando este entendimento que Estados e Municípios poderiam adotar medidas sanitárias restritivas de direitos fundamentais (artigos 23.º e 24.º da Constituição).

Considerou-se, de entre vozes críticas, que a falta de determinabilidade das normas da lei habilitante da restrição de direitos geraria um risco de governamentalização arbitrária da afetação de direitos, espalhada de forma diferente por um elenco vastíssimo de entidades territoriais, com risco de conflitos positivos e negativos de competências com a Federação.”⁸⁴

Por isso, em alguns Municípios, prefeitos têm tomado medidas mais flexíveis no combate à doença para que o seu sistema económico não entre em colapso antes mesmo do sistema de saúde, essas decisões, em muitos casos, confrontam decisões dos governadores aos quais optaram pelo fechamento do comércio e a partir desse momento muitos conflitos federativos começaram a ocorrer, trazendo uma grave insegurança jurídica e, desse modo, começaram a movimentar o Poder Jurisdicional. Destaca-se inicialmente, que o conflito federativo teve início entre a União e os Estados-membros, fazendo com que o Supremo Tribunal Federal decidisse que todos os entes Federais teriam competência para agir no enfrentamento à Covid-19. Com esta decisão, os governadores e prefeitos começaram a tomar atitudes para combater a pandemia, contudo essas decisões foram em muitos casos descoordenadas e contrárias, iniciando um conflito entre esses entes. Assim, muitas dessas deliberações dos executivos Estaduais e Municipais foram parar no Poder Judiciário.

Tendo uma visão retrospectiva da crise sanitária que assolou o mundo inteiro, tem-se a compreensão que grande parte dos ordenamentos jurídicos da maioria dos países não estavam

⁸⁴ MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público. Rio de Janeiro: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

preparados para o que enfrentara. Um quadro catastrófico estava diante dos governantes marcou um período como histórico para a humanidade. Os cidadãos sujeitos às perdas expressivas que a pandemia os acometeu e de quadros de emergência inéditos e, em especial, a sociedade brasileira tinha que lidar com o aspecto político que fervia na época com constantes falas disruptivas do até então Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, tiveram suas vidas alteradas para sempre com uma intensidade gigantesca. A sociedade foi sujeitada à restrições em seus direitos fundamentais em grande escala que, certamente, mudaram por completo sua forma de viver. A maioria dos países ao redor do planeta não tinha dimensão e nem perspectiva de vivenciar uma crise sanitária nos moldes da pandemia do coronavírus. Desde a Segunda Guerra Mundial, o mundo não vivenciava um período de excepcionalidade tão intenso e grande como o experienciado pela pandemia. Com efeito dessa grande problemática, os países não estavam preparados para uma ameaça das dimensões do coronavírus e não possuíam ferramentas jurídicas adequadas que combatessem de maneira eficaz esse grave problema.

No universo jurídico não havia previsão em nenhuma lei, Constituição e nem em institutos jurídicos a certa da tomada de decisão frente ao um desastre dessa dimensão. A sociedade acostumada a usufruir de toda a liberdade disposta no seu cotidiano passou a experimentar políticas de restrição muito severas, tão severas que inúmeras famílias perderam entes queridos e não tiveram a oportunidade ao menos de se despedirem, pois as regras de distanciamento social eram muito rígidas. No decorrer dessa situação, os entes federativos começaram a desenvolver políticas públicas de contenção ao vírus com o escopo de conter a doença e manter os leitos dos hospitais sem lotação máxima. Todavia, os governantes se deparavam com o dilema da crise financeira que decisões severas de enfrentamento da covid-19 trouxeram. Assim, foram surgindo diversas medidas que não coadunavam uma com as outras, como o Município do Rio de Janeiro ordenar o fechamento de todos os estabelecimentos comerciais e o estado do Rio de Janeiro ter normas mais flexíveis.

Assim, foram surgindo os conflitos federativos já mencionado em tópico anterior deste trabalho. Ademais, carecia-se de uma padronização e uma harmonização dos esforços empregados no combate ao vírus para que fosse atingido o objetivo de controlar a doença. Mas, se for feito um exercício de memória e retornar ao período da pandemia será notório a falta de

interesse de alguns governantes, dentre eles, o Presidente da república de ter uma política de cooperação entre os entes da federação.

3.2 ADI 6341 e o entendimento do STF sobre a competência concorrente no combate à Covid-19

Para um melhor entendimento da ADI 6341, é relevante que se leia a ementa de forma integral com a finalidade de se observar os motivos determinantes de tal decisão, senão vejamos:

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1074-2CE8-5D8A-207E e senha E571-260F-5727-607B Supremo Tribunal Federal Inteiro Teor do Acórdão - Página 1 de 147 Ementa e Acórdão ADI 6341 MC-REF / DF saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. 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. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é

garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 2 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1074-2CE8-5D8A-207E e senha E571-260F-5727-607B Supremo Tribunal Federal ADI 6341 MC-REF / DF saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. 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. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 2 Supremo Tribunal Federal Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 1074-2CE8-5D8A-207E e senha E571-260F-5727-607B Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 147 Ementa e Acórdão ADI 6341 MC-REF / DF 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

A C Ó R D Ã O Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em referendar a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e,

em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Brasília, 15 de abril de 2020. Ministro EDSON FACHIN Redator para o acórdão⁸⁵

É fato público e notório através da leitura atenta da ementa da ADI 6341 a preocupação manifesta do Supremo Tribunal Federal com a correta aplicação das normas Constitucionais no que diz respeito à repartição de competências em matéria de saúde pública. No ponto de número da ementa, observa-se a relevante preocupação do Ministro com relação a arbitrariedades que poderiam ser cometidas caso não houvesse decisão do Supremo na direção de se organizar e enfatizar a existência dos freios e contrapesos constitucionais como proteção ao Estado Democrático de Direito, pois implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de tecer críticas relativas a elas.

Importante destacar dois pontos da ementa da ADI 6341, os pontos 4 e 5 que em sua decisão os Ministros asseveram que a diretriz constitucional da hierarquização, constante no caput do art. 198 não significa que exista hierarquia entre os entes da federação. Salienta ainda que é importante fazer uma leitura desse artigo de modo a entender que as normas que integram a Lei 13.979⁸⁶, de 2020, decorrem da competência própria da União para legislar sobre a vigilância epidemiológica. No entanto, enfatiza que o exercício da competência da União de forma nenhuma diminui a competência própria dos demais entes da federação, visto que a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços, em outras palavras, o STF entende que a competência da União não afasta a competência dos outros entes da federação tendo em vista que a ideia da Constituição é na vertente do princípio do interesse local. Porém, não é o que se observa na prática. Como visto nos tópicos anteriores, as decisões dos tribunais Estaduais têm dado prevalência aos Estados e, travando de alguma maneira os Municípios de atuarem no combate à pandemia. O Supremo Tribunal Federal já vem ajustando entendimento no sentido de que a competência do ente federativo menor, Município, será afastada apenas se a norma

⁸⁵ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em 09 Jun. 2023.

⁸⁶ BRASIL. Lei nº 13.979. *Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm

Federal ou Estadual indicar de modo expresso, adequado, necessário e razoável que as normas Municipais não estão enquadradas nas competências legislativas e materiais.

Esse entendimento pode ser observado no RE 194.704, rel. p/ o ac. min. Edson Fachin, j. 29-6-2017, P, DJE de 17-11-2017 que assim diz:

“Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption). Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou Estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.”⁸⁷

Observa-se ainda, que na ADI 6341, recentemente julgada pelo STF, ficou estabelecido que a competência entre os entes da federação é concorrente e a predominância é o interesse local, no entanto os tribunais Estaduais têm deliberado de forma bastante diversa desse entendimento que vem se consolidando na Suprema Corte Brasileira, pois foi exatamente a ausência de hierarquia e a predominância do interesse municipal que foram contemplados nesse julgado, como é possível notar em seu fragmento que, assim, assevera:

"O que nela se contém - repita-se à exaustão - não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios. Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro, em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente".⁸⁸

⁸⁷ Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigo.asp?item=357&tipo=CJ&termo=37>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

⁸⁸ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765> <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

Evidencia-se também, que o critério adotado pelo mencionado julgamento por via de controle concentrado de constitucionalidade adveio através da alusão à Lei 8.080/1990⁸⁹, a Lei do SUS, consoante o Informativo 973 do STF que atesta da seguinte forma:

Assentou que o caminho mais seguro para identificação do fundamento constitucional, no exercício da competência dos entes federados, é o que se depreende da própria legislação. A Lei 8.080/1990, a chamada Lei do SUS (Sistema Único de Saúde) dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CF, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo. Entendeu ser necessário ler as normas da Lei 13.979/2020 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei do SUS, o exercício dessa competência da União não diminui a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço.⁹⁰

Nota-se, portanto, que o entendimento do STF é no sentido de uma competência comum entre os entes e da predominância do interesse local. Nessa lógica, os tribunais não deveriam decidir indicando que cabe aos Municípios apenas complementar os Estados no combate ao vírus quando o Supremo indica diametralmente o oposto, pois em muitas decisões o que fica claro é a tendência em legitimar uma hierarquia entre os entes que não existe na Constituição, assim, os órgãos responsáveis para dar segurança jurídica à sociedade, acabam, por conseguinte, em majorar esse problema.

3.3 Motivos para interpretação ampliativa do STF diante do conflito federativo

Conforme a ementa disposta no tópico anterior, é possível notar qual era a preocupação do Supremo ao julgar a ADI 6341 de maneira a dar interpretação, durante a pandemia, da

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 8.080. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em 08 jun. 2023.

⁹⁰ Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo973.htm> Acesso em: 09 de Jun de 2023.

proteção à saúde pública de maneira a ter uma interpretação da divisão de competências comuns entre os entes de maneira um pouco diversa de outras áreas dos direitos fundamentais. Em matéria de Direito Ambiental, o entendimento do Supremo é o da competência concorrente tradicional, isso significa, que o entendimento é pela União editando normas gerais de preservação do meio ambiente e os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios apenas complementam tais normas, conforme informativo nº 872 de 7 a 11 de agosto de 2017.⁹¹

Em decisão a respeito da ADI 7019, o STF entendeu que a lei do Estado de Rondônia que proíbe a denominada linguagem neutra seria inconstitucional, visto que a competência para estabelecer normas gerais sobre diretrizes e bases da educação é a União. O Ministro Edson Fachin entende que os Estados têm competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação, mas apenas de maneira suplementar visto que a competência para editar normas gerais é da União. O Ministro assevera o que se segue:

“Agora, em voto no mérito, Fachin explicou que os Estados têm competência concorrente para legislar sobre educação, mas devem obedecer às normas gerais editadas pela União. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/1996) engloba, segundo a jurisprudência da Corte, as regras que tratam de currículos, conteúdos programáticos, metodologia de ensino ou modo de exercício da atividade docente. "No âmbito da competência concorrente, cabe à União estabelecer regras minimamente homogêneas em todo território nacional", ressaltou.”⁹²

Esses exemplos demonstram um posicionamento clássico do STF quando a discussão é competência concorrente dos entes da federação. O que estava designado até aquele momento era que a União é o ente dotado de competência para editar normas gerais, enquanto os demais entes detêm a competência de suplementar as normas no silêncio da União. No entanto, na ADI 6341 o STF entendeu de modo diverso do que vinha praticando, pois primou pelo interesse local como princípio base para a divisão de competências concorrentes. O entendimento atual é da primazia do interesse local. O questionamento que se deva fazer é se o STF alterou seu entendimento apenas e puramente em virtude da pandemia que exigiu de todos um

⁹¹ Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo872.htm>>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

⁹² Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=502208>>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

posicionamento diferente, sendo uma decisão circunstancial ou já é uma visão que vem sendo transformada paulatinamente através dos anos?

Em artigo publicado no Conjur, Beatriz Bastide Horbach⁹³ realizou uma pesquisa e percebeu que o STF já vem alterando seu entendimento em pequenas doses no decorrer dos anos. No seu artigo ela cita alguns exemplos, como os votos do Ministro Edson Fachin vem encorajando a exploração de todas as inovações dispostas na Carta Magna, inclusive o federalismo cooperativo, como no julgado que defendeu o seguinte:

“Que a legislação federal se abstenha de intervir desproporcionalmente nas competências locais, como também que, no exercício das competências concorrentes, a interferência das legislações locais na regulamentação federal não desnature a restrição claramente imposta por ela (ADI 5356, Rel. Min. Edson Fachin, Red. p/acórdão Min. Marco Aurélio, julg. em 3.8.2016.)”⁹⁴

Em outra ação Constitucional, a ADPF 109, o Ministro Edson Fachin, relator, votou pela constitucionalidade da Lei 13.113/2001 do Município de São Paulo que entendeu ser proibida a utilização de materiais e elementos construtivos em construção civil compostos por amianto e teve sua tese como a vencedora por maioria. (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 30 de novembro de 2017).

3.4 Análise crítica das decisões do STF em face do conflito federativo

No Brasil, os contornos constitucionais possibilitam o desenvolvimento de uma federação cooperativa. Durante um longo tempo o Supremo Tribunal Federal não tinha exatamente esse pensamento. Ao longo do tempo, essa posição veio a ocupar um posto de destaque. Fazendo

⁹³ HORBACH, Beatriz Bastide. *STF redescobre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã*. CONJUR, 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/stf-redescobre-federalismo-cooperativo-notas-visao-alema>>. Acesso em: 09, jun., 2023.

⁹⁴ CARVALHAL, Ana Paula. *Supremo fortalece competência municipal em matéria ambiental*. CONJUR, 2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-out-22/observatorio-constitucional-stf-fortalece-competencia-municipal-materia-ambiental#:~:text=No%20julgamento%20do%20Tema%20970,sacolas%20pl%C3%A1sticas%20pelo%20com%C3%A9rcio%20local.>>. Acesso em: 09, jun., 2023.

um exercício de volta ao tempo, depara-se com um movimento gradual da Suprema Corte na direção de entender a predominância do interesse local em uma federação cooperativa, como a alemã. A jurisprudência do STF passou por um processo de redescobrimto do federalismo cooperativo, em especial nos votos do Ministro Edson Fachin.

No entanto, esse ideal deve ser levado com muito cuidado, pois é importante que se tenha equilíbrio entre as pretensões e interesses locais. A utilização do termo cooperação não pode ser levado como uma novidade quando se fala em federação, pois não existe a possibilidade de haver uma federação sem que exista cooperação⁹⁵ entre os entes. Todavia, o federalismo cooperativo não pode ser encarado de maneira genérica como uma relação entre a União e os Estados-membros em regime de ajuda, pois vai muito além disso. Um Estado que possui essa característica, significa dizer que ele detém uma estrutura de colaboração com uma série de ferramentas de procedimentos especiais que buscam se desenvolver de maneira equilibrada com programas que possuem o escopo de envolver todos os entes da federação. Tomando por base o modelo alemão de federação, em artigo escrito por Beatriz Bastide Horbach, explica o seguinte:

“Nesse contexto, é essencial que exista o que na Alemanha é chamado de princípio de lealdade à Federação (*Bundestreue*). Vinculado à concepção contratualista do *II Reich* como tradução política das exigências de boa-fé e de confiança inerentes a todo negócio contratual, trata-se da ideia de que cabe aos Entes federativos se comportar, ao exercer suas competências constitucionais, com lealdade aos demais entes. De acordo com o Tribunal Constitucional Federal alemão, é a “a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do todo”.⁹⁶

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal veio caminhando na direção de prestigiar o federalismo cooperativo dando destaque às alterações ocorridas a partir da Constituição de 1988. Dessa forma, o STF começou a alterar seu entendimento. Ao julgar vencedora o

⁹⁵ A etimologia da palavra cooperação vem do latim cooperativo. onis. significa contribuição, prestando ajuda ou auxílio, colaboração e contribuição.

⁹⁶ HORBACH, Beatriz Bastide. *STF redescobre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã*. CONJUR, 2017. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/stf-redescobre-federalismo-cooperativo-notas-visao-alema>>. Acesso em: 09, jun., 2023.

Município de São Paulo na ADPF 109⁹⁷, em 2017, O Ministro Edson Fachin entendeu o seguinte:

“Consiste em saber se os Municípios podem, por meio de legislação específica, instituir regras que, não obstante em uma primeira mirada aparentem versar sobre produção e consumo, estejam, em realidade, vocacionadas à consecução das promessas constitucionais de manutenção da higidez ambiental e à tutela do direito fundamental a saúde, suplementado a legislação federal e Estadual com base na existência de interesse local passível de regulamentação (art. 30, II e I, CRFB, respectivamente), tal qual a escolha política de desenvolvimento econômico do Município”. Em seu voto, o Ministro Fachin ressaltou que a Constituição de 1988 determina a maximização do exercício das competências para que o Estado cumpra seu papel de pacificação social. Desse modo, a Constituição busca “(i) a otimização da cooperação entre os entes federados; (ii) a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; (iii) o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado”. (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 30 de novembro de 2017).⁹⁸

Outro julgado interessante que caminha nessa mesma direção é a ADI 4060 e na ADPF 109 que declarou inconstitucional a lei municipal que regulamentava a utilização de embalagens biodegradáveis em estabelecimentos comerciais no Município de Mogi das Cruzes, ao entender pela constitucionalidade da legislação municipal, destacou o que se segue:

“À luz exclusivamente do disposto no art. 23, VI, da Constituição (‘proteger o meio ambiente e combates a poluição em qualquer de suas formas’), parece não haver dúvidas, tal como aduzem os recorrentes, que a competência é municipal. De fato, sendo assunto de seu interesse local, e tendo, também, competência para suplementar a legislação sobre esse tema (art. 24, VI, § 1º, § 2º, e 3º, combinado com o art. 30, I, e II, da Constituição), parece ser de interesse a restrição do uso de sacolas plásticas.

(...)

Assim, muito embora seja concorrente e comum a competência para a preservação do meio ambiente, seria simplesmente inconstitucional que o efeito da legislação geral, quer a da União, quer a do Estado-membro, pudesse impor níveis de tolerância à poluição incompatíveis com a saúde da população local. É fato notório que um dos principais impactos ambientais nas cidades é causado pelos resíduos sólidos. Porque é um problema essencialmente ligado ao meio ambiente local, apenas se a legislação federal ou Estadual viesse a dispor, de forma clara e cogente – indicando as razões pelas quais é o ente federal o mais bem preparado para fazê-lo –, que os Municípios sobre ela não podem legislar, seria possível afastar a competência Municipal para impor limites restrições ao uso de sacolas plásticas.”

⁹⁷ Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749050355>>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

⁹⁸ Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2505793>>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

Ademais, importante precedente deixado pelo STF que pode ser enxergado como a virada de entendimento do STF foi no julgamento da ADI 4060⁹⁹, DE RELATORIA DO Ministro Luiz Fux, em 25 de fevereiro de 2015, quando o Supremo entendeu por unanimidade, procedente a ADI, deixando o entendimento que lei local pode disciplinar o número máximo de alunos em sala de aula. Naquela decisão, o Ministro Luiz Fux deixou claro seu entendimento do excesso de centralização das competências na União, tornando inviável a própria autonomia dos entes da federação, impedindo que eles tomem medidas com relação à educação. Naquela oportunidade, o Ministro Gilmar Mendes, citando ensinamentos do jurista Konrad Hesse, trouxe à luz que a União deve legislar sobre normas gerais, sem, contudo, deixar de dar espaço aos Estados-membros exercer sua competência.

No entanto, o que causa estranheza é a alternância basicamente de posicionamento em matéria de saúde pública, pois como já exposto neste trabalho, em outras matérias o Supremo não alterou sua inclinação em se orientar pela competência concorrente clássica em que a União é incumbida de produzir normas gerais e os outros entes da federação ficam com a ideia apenas complementar das leis. O que leva a crer que fez o STF alterar seu entendimento geral de maneira tão salutar durante a pandemia é basicamente político, fazendo um exercício de memória é fácil ter essa visão, tendo em vista o Presidente da época Jair Bolsonaro querer ignorar todos os mandamentos técnicos dos órgãos competentes e capazes de solucionar os problemas pandêmicos.¹⁰⁰ Aqui, faz-se necessário uma breve explanação sobre as funções estatais e também sobre políticas públicas. Sabe-se que existem três funções desempenhadas pelo Estado, são elas: a função Executiva a qual cabe o dever de administrar a máquina estatal, a função legiferante a qual cabe o dever de formular leis para o pleno funcionamento da máquina estatal e a função jurisdicional a qual tem o dever de pacificar litígios de qualquer espécie.

A constituição estabelece quem são os órgãos e autoridades responsáveis pelo exercício de cada uma dessas funções, que também são chamados pelo ordenamento jurídico de Poderes.

⁹⁹ Disponível em: < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8340395>>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

¹⁰⁰ Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/ignorar-isolamento-e-nova-obsessao-de-bolsonaro-relembre-outras-desde-o-inicio-do-governo.shtml>>. Acesso em: 09 de Jun de 2023.

Existem dentro desses Poderes as funções típicas que são as já listadas e as funções atípicas que são exercidas pelos Poderes de forma excepcional, por exemplo, o Poder Judiciário exercendo a função legiferante ao elaborar seus regulamentos internos ou exercendo a função executiva ao administrar seu quadro de servidores, dando-lhes férias ou benefícios assegurados pelas suas normas internas ou Constitucionais. Ainda fazendo uma breve conceituação, as políticas públicas, conforme conceituação clássica do cientista político Thomas Dye, é “tudo o que os governos escolhem fazer ou deixar de fazer”¹⁰¹, ou seja, política pública é toda escolha de fazer ou não fazer ou decisão tomada pela autoridade competente para desenvolver esses mecanismos na administração pública. Já a cientista política Celina Souza resume política pública como sendo “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente)” e, quando necessário, assevera a autora, “propor mudanças de rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”¹⁰².

Um bom exemplo da chamada variável dependente conforme conceitua a cientista política Celina Souza é o que se observa no comportamento do Presidente Jair Messias Bolsonaro, no início da pandemia tinha uma postura negacionista em relação à doença. Apenas para exemplificar esta afirmação, pode-se demonstrar através de uma de suas falas em março de 2020, mais precisamente em 9 de março de 2020, quando ele disse “tem a questão do coronavírus também que, no meu entender, está superdimensionado, o poder destruidor desse vírus.”¹⁰³ No entanto, com o agravamento da doença e uma forte pressão popular, “coincidentalmente” após decisão do Supremo Tribunal Federal anulando sentença em que condenava o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, tornando-o elegível para as próximas eleições. O então Presidente Bolsonaro mudou todo o seu discurso e começou a apoiar a vacinação em massa, tentando demonstrar a importância de uma política mais combativa ao grave problema que a pandemia tem trazido para toda sociedade brasileira que chegou a triste marca de 300 mil mortes pelo vírus.¹⁰⁴ Ademais, a autora compreende que existem ciclos na

¹⁰¹ DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. NJ: Prentice Hall, 1995.

¹⁰² SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

¹⁰³ RIBEIRO, Matheus. *Brasil, 200 mil mortes por covid: 200 frases de Bolsonaro minimizando a pandemia*. Portal Yahoo Notícias, São Paulo, 07 de Jan. de 2021. Disponível em: <https://esportes.yahoo.com/noticias/200-frases-de-bolsonaro-minimizando-a-pandemia-do-coronavirus-203647435.html>. Acesso em: 25 de Mar. de 2021.

¹⁰⁴ Jornal Nacional. *Brasil Ultrapassa 300 mil mortes por Covid*. Portal de notícias do Globo, Rio de Janeiro, 24 de Mar. de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/03/24/brasil-ultrapassa-300-mil-mortes-por-covid.ghtml>. Acesso em: 25 de Mar. de 2021.

política pública e que no entendimento dela existem 6 (seis) estágios que podem ser dispostos da seguinte maneira, (i) na definição da agenda, (ii) na identificação de alternativas, (iii) na avaliação de opções, (iv) na seleção de opções, (v) na implementação e, por fim, (vi) na avaliação.¹⁰⁵

Destaca-se ainda que o Poder Judiciário, em regra, não formula ou executa programas sociais e econômicos, no entanto, em um Estado de Direito “as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade”.¹⁰⁶ De acordo com o professor Laone Lago em seu artigo intitulado “*CONTROLE JUDICIAL ENVOLVENDO POLÍTICAS PÚBLICAS: convenções processuais sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas*”, o controle judicial em relação a políticas públicas se dá de forma excepcional, que somente ocorre através de uma omissão do Poder competente ou em face de incompletude da política pública em curso.¹⁰⁷ O professor Laone diz ainda que “se utilizando dos ciclos de políticas públicas, apenas excepcionalmente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ promove a prestação de uma política pública” e ainda afirma que “em algumas ocasiões, incorre em uma avaliação, oferecendo em ambos os casos respostas pontuais diante da provocação que foi instado a se manifestar.”¹⁰⁸

Dessa forma, observa-se que a construção do entendimento exposto na ADI6341 durante a pandemia, não foi um ato isolado apenas com fins políticos, mas a conclusão de uma construção gradual e cuidadosa do estabelecimento de uma federação cooperativa. Mas ainda fica expresso que a motivação maior da decisão do STF diferente de outras decisões em matérias similares era a gravidade do estado de calamidade pública e o comportamento do Presidente há época, que parecia atentar contra a saúde pública ao promover a reabertura do comércio então fechado em virtude da pandemia.

¹⁰⁵ SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

¹⁰⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça – STJ, REsp 1.068.731/RS, Segunda Turma, Relator Ministro Herman Benjamin, j. 17.2.2011, DJe 8.3.2012

¹⁰⁷ LAGO, Laone. *Controle Judicial Envolvendo Políticas Públicas: convenções processuais sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas*. Rio de Janeiro, ano 2020. Editora autografia. P. 58.

¹⁰⁸ Ibid. p. 58.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, entende-se que há uma dissonância entre as decisões do Supremo Tribunal Federal e os tribunais regionais. Essa falta de harmonia traz certa incerteza em âmbito jurídico à sociedade, pois enquanto a Suprema Corte trata de modo a prevalecer o interesse local nos conflitos entre os entes no combate ao coronavírus, as decisões jurisdicionais estaduais dão preferência as decisões do executivo regional. Outro ponto relevante a ser observado neste trabalho é alteração de entendimento do Supremo Tribunal Federal na linha de privilegiar o princípio do interesse local, dando aos Municípios maior destaque no combate ao vírus e na atuação no sistema federativo.

Assim, observa-se que os tribunais vêm promovendo decisões que dão suporte e preponderância ao entendimento que compete aos Municípios apenas complementar as normas Estaduais, contrariando o posicionamento mais recente do Supremo. Dessa forma, essa deliberação limita a atuação dos prefeitos, pois se em um determinado Município o prefeito obtiver informações técnicas e científicas que balizem as decisões pela abertura ou fechamento do comércio local e não puder colocá-las em prática fica prejudicada a política pública de combate a qualquer problema que vier a surgir e não apenas a luta contra o vírus. O combate não só ao vírus, mas também contra a miséria que em determinados Municípios poderia ocorrer em virtude do fechamento total dos comércios, ficaria, dessa forma, extremamente prejudicada. Portanto, havendo justificativa plausível, razoável e baseada em dados confiáveis no sentido da desnecessidade ou da lesividade do lockdown, o prefeito daquele determinado Município poderia exercer sua competência independente de disposição contrária estadual.

Por outro lado, embora, a ideia que foi passada inicialmente, fazia crer que essa alternância de entendimento derivaria de uma manobra política para impedir que o antigo Presidente da República conseguisse realizar políticas nocivas em relação ao combate a pandemia, na verdade não era essa a motivação principal do STF. O Supremo já vinha desde 2015, progressivamente, alterando seu posicionamento clássico em entender a divisão de competências concorrentes de maneira que a União elabore normas gerais e os demais entes as normas suplementares com menor destaque ao Município. No entanto, com a pandemia e o ex-

Presidente Bolsonaro, tentando utilizar da competência de elaborar normas gerais em matéria de competência concorrente para flexibilizar e fragilizar o combate à covid-19 fez com que o STF acelerasse a exposição de seu novo entendimento, primando pela federação cooperativa em que os Municípios possuem maior destaque.

No entanto, a alternância de posicionamentos ao longo do tempo gera incerteza quanto à interpretação e aplicação das normas, tornando difícil para os entes federativos, os juristas e os cidadãos saberem exatamente quais são suas competências e responsabilidades em determinadas áreas. Essa falta de previsibilidade pode resultar em dificuldades práticas na elaboração de políticas públicas, na tomada de decisões administrativas e na coordenação entre os diferentes níveis de governo. A mudança de entendimento do STF pode exigir que os entes federativos reajustem suas atuações e reavaliem suas políticas, o que pode ser oneroso e impactar a eficiência e a eficácia das ações governamentais. Além disso, a variação de entendimento também pode gerar insegurança jurídica para os cidadãos e as empresas, que dependem de uma compreensão clara das regras e das competências estabelecidas. Quando o STF altera seu posicionamento, pessoas e empresas podem ser pegas de surpresa, tendo que se adaptar rapidamente às novas interpretações, o que pode gerar litígios e dificuldades na aplicação das normas.

A falta de coerência na interpretação da competência concorrente pelo STF também pode abrir espaço para um maior protagonismo do tribunal na definição de políticas públicas, muitas vezes extrapolando sua função de guardião da Constituição. A alternância de entendimentos pode gerar um cenário de insegurança jurídica, em que o STF acaba por exercer um papel legislativo, ao determinar quais competências devam prevalecer, em vez de se limitar à interpretação e aplicação da Constituição. Em suma, a variação de entendimento do Supremo em matéria de competência concorrente pode prejudicar a previsibilidade, a segurança jurídica, a eficiência administrativa e a estabilidade das políticas públicas. Essa situação destaca a importância de uma jurisprudência consistente e coerente, que ofereça clareza e estabilidade às relações entre os entes federativos e aos cidadãos, garantindo a harmonia e o bom funcionamento do sistema federativo brasileiro.

Todavia, na prática, os tribunais Estaduais ainda entendem que os Municípios não possuem esse destaque que vem sendo prestigiado pelo STF e acabam produzindo decisões em que colocam os Municípios apenas com a competência suplementar. Esta tendência em fazer prevalecer às diretrizes Estaduais em conflitos federativos é muito prejudicial à população, porque é justamente nos Municípios que a população sente os efeitos da pandemia, seja no número de mortes, seja na aniquilação da economia que também leva ao desastre sanitário. Nota-se que é bem claro que o termômetro da pandemia é mais preciso nas cidades e estas têm mais acerto nas políticas de enfrentamento, seja endurecendo as regras de circulação, seja tornando mais flexível. Observa-se que muitas decisões têm seguido esta tendência e o que se percebe é o Poder Judiciário querendo fazer às vezes de Poder Executivo ao formular políticas públicas.

Além disso, o chefe do executivo Municipal é o agente mais próximo do cidadão, é dele que partem as análises mais precisas sobre o enfrentamento naquele determinado local, é ele que pode com mais precisão determinar se aquele Município pode ou deve fechar. Exemplo dessa afirmação, é que no combate à pandemia no Município do Rio de Janeiro o prefeito determinou o bloqueio parcial de determinadas regiões do seu Município como os calçadões de Bangu, Campo Grande e Santa Cruz, pois de acordo com ele a população e os comerciantes não estavam respeitando a quarentena imposta pelo governo Municipal e os índices de mortalidade neles estavam sendo os maiores da cidade. Portanto, o que se observa desde o início da pandemia é que todo este cenário poderia ter sido outro caso as autoridades competentes criassem uma interligação entre os entes da federação sem objetivo político. Além disso, um projeto coordenado pelo Poder Executivo Federal liderando e organizando todas as frentes de combate com grande interlocução entre o Ministério da Saúde e todas as Secretarias de Saúde dos Estados e Municípios mapeando todas as necessidades desses órgãos, sim, evitar-se-ia tantas demandas nos tribunais, fazendo com que os tribunais atuem muitas vezes como atores competentes nas políticas públicas. No entanto, o que se viu foi uma verdadeira guerra política para tentar tirar proveito político de uma tragédia que assola centenas de milhares de famílias por todo o Brasil, fazendo com que houvesse vários litígios entre os entes da federação e essas demandas fossem desaguando no Poder Judiciário.

Por fim, é essencial destacar que este estudo visa incentivar o debate em torno da modulação do entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a competência concorrente entre os entes da federação. O Supremo tem enfatizado cada vez mais a necessidade de implementar os sistemas modernos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pelas decisões dos tribunais. No entanto, a análise das resoluções desses conflitos revela que eles são frequentemente influenciados apenas pelas posições dos magistrados em relação ao dilema entre preservar vidas ou proteger a economia. Em vez disso, deveria ser buscada uma abordagem que proporcionasse segurança jurídica aos agentes públicos, visando uma aplicação mais eficaz das medidas sanitárias necessárias para combater a pandemia. Isso implica em considerar não apenas a dicotomia entre vida e economia, mas também a ponderação de outros interesses relevantes, como a proteção da saúde pública, a estabilidade social e o funcionamento dos serviços essenciais. Portanto, é crucial promover um debate amplo e aprofundado sobre a modulação da competência entre os entes federativos, a fim de estabelecer critérios mais claros e abrangentes para a tomada de decisões no enfrentamento da pandemia. Dessa forma, será possível alcançar uma maior segurança jurídica, promovendo uma melhor coordenação e implementação das medidas sanitárias, sem negligenciar a importância tanto da preservação da vida quanto do equilíbrio socioeconômico.

Ao longo da discussão, abordou-se a competência concorrente em matéria de saúde pública, a variação de entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação a essa competência, os impactos de decisões específicas, a possibilidade de influências políticas nas oscilações, a diferença de entendimento em relação a outros temas concorrentes, a restrição de direitos fundamentais sem Estado de Exceção, entre outros pontos relevantes. Uma conclusão crítica que pode ser feita é a seguinte: a oscilação e divergência de entendimentos do STF em matéria de competência concorrente, especialmente no contexto da saúde pública, podem gerar insegurança jurídica e dificuldades para a implementação efetiva das políticas públicas. A falta de uma posição clara e consistente do STF pode causar confusão e conflitos entre os entes federativos, prejudicando a coordenação e a eficácia das medidas adotadas no enfrentamento de crises, como a pandemia de COVID-19.

Essa variação de entendimentos pode refletir não apenas em diferentes interpretações jurídicas, mas também possíveis influências políticas e ideológicas que permeiam o ambiente

jurídico. Isso pode resultar em decisões que privilegiam interesses específicos em detrimento do bem comum e da proteção da saúde pública. A ausência de uma orientação estável do STF em relação à competência concorrente em matéria de saúde pública pode impactar negativamente a capacidade de resposta rápida e eficaz dos governos locais diante de situações emergenciais. A falta de clareza nas atribuições pode gerar conflitos de competência, atrasos na tomada de decisões e, por consequência, prejudicar a proteção da saúde da população. Essa situação ressalta a importância de uma atuação mais consistente e previsível do Supremo Corte no tocante à competência concorrente, especialmente em momentos de crise, como uma pandemia.

Uma maior uniformidade de entendimentos e diretrizes claras por parte do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à competência concorrente em matéria de saúde pública traria diversos benefícios para a atuação dos entes federativos e para a proteção da saúde da população, contribuindo para um desempenho mais eficiente e coordenado dos entes federativos, assegurando a proteção da saúde pública de forma equilibrada e respeitando a autonomia dos Estados e Municípios. É fundamental que o STF, como guardião da Constituição, seja capaz de fornecer uma interpretação coerente e estável em matéria de competência concorrente, evitando oscilações excessivas e promovendo a segurança jurídica necessária para a tomada de decisões pelos gestores públicos e o cumprimento efetivo das políticas públicas.

Essa consistência de entendimentos também facilitaria a coordenação entre os diferentes níveis de governo. Os Estados e Municípios poderiam atuar de forma mais eficiente e coordenada, desenvolvendo estratégias conjuntas e compartilhando boas práticas no enfrentamento de crises, como a pandemia de COVID-19. Dessa forma, seria possível evitar a sobreposição de ações e a fragmentação das políticas públicas, otimizando os recursos e ampliando a capacidade de resposta diante de situações emergenciais. Além disso, uma atuação mais clara e coerente do STF em relação à competência concorrente seria fundamental para assegurar a proteção da saúde da população de forma equilibrada. Seria possível estabelecer parâmetros claros para a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos, respeitando a autonomia local sem comprometer a efetividade das medidas de prevenção, controle e tratamento de doenças.

Por fim, uma jurisprudência mais uniforme do STF em relação à competência concorrente em saúde pública fortaleceria a confiança da sociedade no sistema de justiça. A população poderia ter maior segurança de que as decisões judiciais estão sendo tomadas de forma imparcial, com base na Constituição e no interesse público, sem influências políticas ou ideológicas. Isso contribuiria para a legitimação das ações governamentais e para a adesão da população às medidas de saúde pública. Em síntese, uma maior uniformidade de entendimentos e diretrizes claras por parte do STF em relação à competência concorrente à saúde pública traria benefícios como a segurança jurídica, a coordenação mais produtiva dos entes federativos, a proteção equilibrada da saúde da população e o fortalecimento da confiança na justiça. Esses elementos são essenciais para uma execução mais eficiente e coordenada no enfrentamento de crises e para a efetividade das políticas públicas de saúde, especialmente em momentos de crise e emergência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGAMBEN, Giorgio. *Meios sem fim. Minas Gerais: Grupo Autêntica, 2015. E-book. ISBN 9788582175125. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788582175125/>. Acesso em: 08 jun. 2023. p. 15.*

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15. Ed. São Paulo: Malheiros Editores: 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria da Norma Jurídica*. 2ª edição. São Paulo: Editora EDIPRO, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 30. ed. São Paulo: Saraiva: 2011.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. NJ: Prentice Hall, 1995.

FILHO, Manoel Gonçalves F. *Curso de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FILHO, José dos Santos C. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559771837. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771837/>. Acesso em: 10 jun. 2023.

FILHO, Manoel Gonçalves F. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. E-book. ISBN 9788502220775. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502220775/>. Acesso em: 02 jul. 2023.

MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. *Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público*. Rio de Janeiro: Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Acesso em: 09 jun. 2023.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *É o STF um tribunal constitucional? Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*. Belo Horizonte: Fórum, ano 1, n. 3, p. 75-92, jul./set. 2007.

MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. *Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público*. São Paulo: Grupo Almedina (Brasil), 2022. E-book. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Acesso em: 03 jul. 2023.

PEIXOTO, Leonardo Scofano D. *Coleção Gilmar Mendes - Supremo Tribunal Federal - Composição e Indicação de seus Ministros - Vol. 16*. São Paulo: Grupo GEN, 2012. E-book. ISBN 978-85-309-4747-7. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-4747-7/>. Acesso em: 08 jun. 2023.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. 27ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

SANDEL, Michael J. *Justiça: O que é fazer a coisa certa*. 22. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2016.

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SCHMITT, Carl. *A Crise da Democracia Parlamentar*. São Paulo: Scritta, 1996.

SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político / Teoria do Partisan*. Minas Gerais: Del Rey, 2009.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

Aumento de 1% no desemprego dos homens eleva a taxa de homicídios em 1,8%. IPEA, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=35110:aumento-de-1-no-desemprego-dos-homens-eleva-a-taxa-de-homicidios-em-18&catid=8:diest&directory=1. Acesso em: 08, jun., 2023.

BBC. *Pandemia gera escassez de matéria-prima e faz preços subirem no Brasil*. G1, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/24/pandemia-gera-escassez-de-materia-prima-e-faz-precos-subirem-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 08, jun., 2023.

BLANES, Simone. *Cientistas descobrem onde começou a pandemia da Covid-19*. VEJA, 2022. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/saude/cientistas-descobrem-onde-comecou-a-pandemia-da-covid-19>. Acesso em: 09, jun., 2023.

BRANDT, Cristina Thedim. *A criação de Municípios após a Constituição de 1988 O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996*. SENADO FEDERAL, 2010. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198693/000897816.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09, jun., 2023.

Coronavírus: Brasil confirma primeiro caso da doença. ANA-SUS. ANA-SUS. Informação disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/coronavirus-brasil-confirma-primeiro-caso-da-doenca#:~:text=O%20Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde%20confirmou,para%20It%C3%A1lia%20regi%C3%A3o%20da%20Lombardia>. Acesso em: 16 mai, 2023.

CARVALHAL, Ana Paula. *Supremo fortalece competência municipal em matéria ambiental*. CONJUR, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-22/observatorio-constitucional-stf-fortalece-competencia-municipal-materia-ambiental#:~:text=No%20julgamento%20do%20Tema%20970,sacolas%20pl%C3%A1sticas%20pelo%20com%C3%A9rcio%20local>. Acesso em: 09, jun., 2023.

Coronavírus: o que se sabe sobre o novo vírus que surgiu na China. G1, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/02/27/o-que-se-sabe-e-o-que-ainda-e-duvida-sobre-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 08, jun., 2023.

CHADE, Jamil. *Investimento no Brasil retrocede 20 anos, e país despenca em ranking global...* - *Veja mais em* <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/06/21/por-covid-19-brasil-despenca-em-ranking-de-investimentos-e-volta-20-anos.htm?cmpid=copiaecola>. UOL, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/06/21/por-covid-19-brasil-despenca-em-ranking-de-investimentos-e-volta-20-anos.htm>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Esperança no dia da micro e pequena empresa. SEBRAE, 2021. Disponível em: <http://www.agenciasebrae.com.br/sites/asn/uf/NA/esperanca-no-dia-da-micro-e-pequena-empresa,44b6a2ce208f4710VgnVCM1000004c00210aRCRD>. Acesso em: 09, jun., 2023.

Estados e Municípios também podem tomar medidas contra pandemia, diz decisão liminar do STF. AGÊNCIA DO SENADO, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/24/Estados-e-municipios-tambem-podem-tomar-medidas-contr-pandemia-diz-decisao-liminar-do-stf>. Acesso em: 08, jun., 2023.

HORBACH, Beatriz Bastide. *STF redescobre federalismo cooperativo — notas sob a perspectiva alemã*. CONJUR, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-11/stf-redescobre-federalismo-cooperativo-notas-visao-alema>. Acesso em: 09, jun., 2023.

Ignorar isolamento na Covid foi ideia fixa de Bolsonaro; relembre outras desde o início do governo. FOLHA DE S. PAULO, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/04/ignorar-isolamento-e-nova-obsessao-de-bolsonaro-relembre-outras-desde-o-inicio-do-governo.shtml>. Acesso em: 09, jun., 2023.

JORNAL NACIONAL. *Brasil Ultrapassa 300 mil mortes por Covid*. PORTAL DE NOTÍCIAS GLOBO, Rio de Janeiro, 24 de mar. de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/03/24/brasil-ultrapassa-300-mil-mortes-por-covid.ghtml>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Justiça decide que Município de Sertãozinho deve cumprir o Decreto Estadual 64.881/20. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60919&pagina=1>. Acesso em: 09, jun., 2023.

Justiça suspende abrandamento do isolamento social em Cravinhos. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em:

<https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60920&pagina=1>. Acesso em: 09, jun., 2023.

MADEIRO, Carlos. *Alta de preços pressiona redes de saúde e ameaça ações contra covid no país*. UOL, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/05/25/alta-de-precos-pressiona-redes-de-saude-e-ameaca-acoes-contracovid-no-pais.htm>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Medida Provisória nº 926, de 2020 (Procedimentos para aquisições destinadas ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus). CONGRESSO NACIONAL, 2020. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Município de São José dos Campos deve seguir diretrizes Estaduais de combate à Covid-19. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=60917&pagina=1>. Acesso em: 09, jun., 2023.

Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus. UNASUS, 2020. Disponível em: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 09, jun., 2023.

O que é uma pandemia. FIOCRUZ, 2021. Disponível em: <https://www.bio.fiocruz.br/index.php/br/noticias/1763-o-que-e-uma-pandemia#:~:text=Segundo%20a%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20pandemia%20%C3%A9,sustentada%20de%20pessoa%20para%20pessoa>. Acesso em: 09, jun., 2023.

RIBEIRO, Matheus. *Brasil, 200 mil mortes por covid: 200 frases de Bolsonaro minimizando a pandemia*. PORTAL YAHOO DE NOTÍCIAS, São Paulo, 07 de Jan. de 2021. Disponível em: <https://esportes.yahoo.com/noticias/200-frases-de-bolsonaro-minimizando-a-pandemia-do-coronavirus-203647435.html>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Primeiro caso de covid-19 no mundo completa dois anos. EXAME, 2020. Disponível em: <https://exame.com/ciencia/primeiro-caso-de-covid-19-no-mundo-completa-dois-anos/>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Pandemia de Covid-19. UOL, 2020. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/pandemia-de-covid-19.htm>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Primeiro caso de Covid-19 no Brasil permanece sendo o de 26 de fevereiro. **MINISTÉRIO DA SAÚDE**, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/primeiro-caso-de-covid-19-no-brasil-permanece-sendo-o-de-26-de-fevereiro>. Acesso em: 08, jun., 2023.

PINHEIRO, Lara. *Em 12 dias, abril ultrapassa julho e tem o segundo maior número de mortes no Brasil desde o início da pandemia.* **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/24/pandemia-gera-escassez-de-materia-prima-e-faz-precos-subirem-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 08, jun., 2023.

Queda das mortes por Covid aponta indício do efeito da vacinação no Brasil; veja o que se sabe e os alertas. **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/07/02/queda-das-mortes-por-covid-aponta-indicio-do-efeito-da-vacinacao-no-brasil-veja-o-que-se-sabe-e-os-alertas.ghtml>. Acesso em: 08, jun., 2023.

SILVEIRA, Daniel. *Desemprego diante da pandemia bate novo recorde em outubro, aponta IBGE.* **G1**, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/01/desemprego-diante-da-pandemia-volta-a-bater-recorde-em-outubro-aponta-ibge.ghtml>. Acesso em: 09, jun., 2023.

STF entende que proibição de linguagem neutra em Rondônia invade competência da União sobre educação. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=502208>. Acesso em: 09, jun., 2023.

STF reconhece competência concorrente de Estados, DF, Municípios e União no combate à Covid-19. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 08, jun., 2023.

VIAPIANA, Tábata. *Municípios devem seguir diretrizes Estaduais de combate à Covid-19.* **CONJUR**, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-27/tj-sp-tende-garantir-prevalencia-norma-Estadual-covid-19>. Acesso em: 08, jun., 2023.

LAGO, Laone. *Controle Judicial Envolvendo Políticas Públicas: convenções processuais sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas.* Rio de Janeiro, ano 2020. Editora autografia. p. 58.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.060, Santa Catarina.* Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino - CONFENEM versus Governador de Santa Catarina e Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8340395>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109, São Paulo.* Confederação Nacional dos Trabalhadores Na Indústria e Instituto Brasileiro do Crisotila versus Prefeito de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357641155&ext=.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 109, São Paulo.* Confederação Nacional dos Trabalhadores Na Indústria e outros versus Prefeito de São Paulo e Câmara Municipal de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, DF, 23 de fevereiro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749050355>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, Distrito Federal.* Partido Democrático Trabalhista (PDT) versus Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Informativos STF.* Brasília, DF, 7 a 11 de agosto de 2017. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo872.htm>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Informativos STF.* Brasília, DF, 6 a 17 de abril de 2020. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo973.htm>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Informativos STF*. Brasília, DF, 4 a 8 de novembro de 2002. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo289.htm>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça STJ. Recurso Especial nº 1.366.331-RS (2012/0125512-2), Rio Grande do Sul*. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul versus Município de São Jerônimo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, DF, 17 de fevereiro 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/6433-22739-1-PB.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080. *Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm. Acesso em 08 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.979. *Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*. Brasília, DF: Presidente da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm