VIDERE
V. 13, N. 28, SET.-DEZ. 2021
ISSN: 2177-7837

Recebido: 15/07/2021.
Aprovado: 29/08/2021.

Páginas: 347-363.

DOI: 10.30612/videre.v13i28.13279

*
Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
Professor do Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul.
brunahubner@mx2.unisc.br
OrcID: 0000-0003-2221-6841

**
Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
Professor do Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul.
janriereck@unisc.br
OrcID: 0000-0001-9162-8941

CC BY NC SA

As decisões do Supremo Tribunal Federal referentes à pandemia da COVID-19 e a cooperação entre os entes federados[1]

The decisions of the Supreme Federal Court regarding the COVID-19 pandemic and cooperation between federated entities

Las decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre la pandemia COVID-19 y la cooperación entre entidades federadas

Bruna Henrique Hübner[*]
Janriê Rodrigues Reck[**]

Resumo
Este trabalho versa sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) referentes à pandemia da COVID-19 e a cooperação entre os entes da federação. O problema que norteia a pesquisa é identificar se, nas primeiras decisões do STF sobre a COVID-19, o tribunal estabeleceu ou, pelo menos, insinuou estabelecer um dever de cooperação entre os poderes e União, estados e municípios. A metodologia utilizada para a abordagem é a dedutiva, na qual a análise dos casos concretos se dará ao final, após o desenvolvimento do referencial teórico e dos conceitos e categorias fundamentais ao trabalho. O método de procedimento é o monográfico e a técnica de pesquisa, a bibliográfica (livros, revistas, artigos, jornais, jurisprudência, *sites*). A conclusão é de que o STF apontou em suas decisões a aplicação de um federalismo descentralizado, baseado na cooperação, em observância à Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Cooperação. COVID-19. Decisão. Fede-

1 O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

ralismo. Supremo Tribunal Federal.

Abstract
This paper deals with the decisions of the Federal Supreme Court regarding the pandemic of COVID-19 and the cooperation between the entities of the federation. The problem that guides the research is to identify whether in the first decisions of the Supreme Federal Court on COVID-19 the court established or at least implied a duty of cooperation between the powers and the Union, states and municipalities. The methodology used for the approach is deductive, where the analysis of concrete cases will take place at the end, after the development of the theoretical framework and the concepts and categories fundamental to the work. The procedure method is the monographic and the bibliographic research technique (books, magazines, articles, newspapers, jurisprudence, websites). The conclusion is that the Supreme Federal Court pointed in its decisions the application of a decentralized federalism, based on cooperation, in compliance with the 1988 Federal Constitution.

Keywords: Cooperation. COVID-19. Decision. Federalism. Federal Court of Justice.

Resumen
Este trabajo trata de las decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre la pandemia de COVID-19 y la cooperación entre las entidades de la federación. El problema que guía la investigación es identificar si en las primeras decisiones del Supremo Tribunal Federal sobre COVID-19 el tribunal estableció o al menos implicó un deber de cooperación entre los poderes y la Unión, estados y municipios. La metodología utilizada para el abordaje es deductiva, en la que el análisis de casos concretos tendrá lugar al final, luego del desarrollo del marco teórico y de los conceptos y categorías fundamentales del trabajo. El método de procedimiento es la técnica de investigación monográfica y bibliográfica (libros, revistas, artículos, periódicos, jurisprudencia, sitios web). La conclusión es que el Supremo Tribunal Federal apuntó en sus decisiones la aplicación de un federalismo descentralizado, basado en la cooperación, en cumplimiento de la Constitución Federal de 1988.

Palabras llave: Cooperación. COVID-19. Decisión. Federalismo. Supremo Tribunal Federal.

INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 e seus consequentes desdobramentos são observados em todo o mundo. Vive-se um momento sem precedentes na história recente da humanidade e, dessa forma, a cada dia, surgem novas descobertas e novos desafios à sociedade e aos administradores públicos. Tão logo os primeiros casos surgiram no país, questões nunca antes debatidas foram levadas ao Poder Judiciário, que passou a desenvolver um papel de "moderador" entre os entes – União, estados, Distrito Federal e munícipios – quanto às medidas adotadas no enfrentamento à pandemia da COVID-19.

Nesse contexto, busca-se responder à seguinte questão: nas primeiras decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a COVID-19, o Tribunal estabeleceu ou, pelo menos, insinuou estabelecer um dever de cooperação entre os poderes e União, estados e municípios?

A metodologia que se utiliza para a abordagem é a dedutiva, na qual a análise dos casos concretos se dará ao final, após o desenvolvimento do referencial teórico e dos conceitos e categorias fundamentais ao trabalho. O método de procedimento é o monográfico e a técnica de pesquisa, a bibliográfica (livros, revistas, artigos, jornais, jurisprudência, *sites*).

Inicialmente, abordar-se-á o papel dos tribunais constitucionais nos estados democráticos de direito, considerando que o objeto de estudo são decisões do Supremo Tribunal Federal, importante para a contextualização histórica e social que levou o Poder Judiciário à arena de decisões antes restrita ao demais poderes.

Após, passa-se a analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal referentes ao primeiro semestre de 2020 que tratam acerca de conflitos entre os entes federados gerados a partir da pandemia da COVID-19.

A partir das decisões apresentadas, observou-se que o Supremo Tribunal Federal apontou em suas decisões a aplicação de um federalismo efetivamente descentralizado, baseado na cooperação, em observância à Constituição Federal de 1988 e seu *espírito* federalista, que prevê diversas competências para cada um dos entes federativos, por vezes com maior centralização de poder, principalmente na própria União (artigo 22, Constituição Federal de 1988), outras vezes, com uma maior descentralização nos estados-membros e municípios (artigos 24 e 30, inciso I, Constituição Federal de 1988).

1 OS TRIBUNAIS CONSTITUCIONAIS COMO MARCO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Foi no contexto da criação do primeiro Tribunal Constitucional na Europa que ocorreu o debate teórico Hans Kelsen *versus* Carl Schmitt sobre a quem caberia a guarda da Constituição.

Na Europa, após a guerra de 1919, surgiram dois modelos de justiça constitucional distintos: na Alemanha, a Constituição da República de Weimar previa um Tribunal de competência para julgar conflitos entre poderes constitucionais e a Constituição Austríaca de 1920, cujo sistema foi idealizado Kelsen. Para Schmitt, caberia ao chefe do Poder Executivo a guarda da Constituição, já Kelsen defendia a existência de um órgão específico para tal finalidade, o que acabou prevalecendo. Kelsen defendia, em seu sistema, que o Poder Legislativo era dividido em dois órgãos: o Parlamento, que detinha a iniciativa política, e o Tribunal Constitucional, que deveria retirar do sistema as leis que não observassem a Constituição (LEAL, 2007).

O advento do Estado Democrático de Direito, no pós-Segunda Guerra Mundial, foi caracterizado pela centralidade da dignidade da pessoa humana e dos direitos fun-

damentais e por constituições principiológicas/abertas, que necessitam de interpretação para sua concretização.

Importante ressaltar o contexto histórico do surgimento do Estado Democrático na Europa continental. Trata-se de países que saíram de regimes autoritários e passaram por uma redemocratização, em que pairava o receio de deixar a constituição, novamente, aos cuidados do Poder Legislativo. Dessa forma, sobrevêm ao Poder Judiciário as atuações nas decisões acerca das questões constitucionais, nos moldes da teoria da Constituição dirigente. Destaca-se, também, a desconfiança com o critério da maioria, que foi utilizado para legitimação dos regimes nazifascistas, passando os tribunais constitucionais a exercer um papel contramajoritário (LEAL, 2007).

Assim, com a valorização da interpretação hermenêutica e o surgimento de tribunais constitucionais (contramajoritários), observou-se o crescente protagonismo do Poder Judiciário, o que ainda hoje é facilmente notado.

Com o segundo pós-guerra, os Tribunais Constitucionais Europeus se afastaram do modelo de controle concentrado sistematizado por Kelsen, iniciando um processo de incorporação de outros ideais. A derrocada da Constituição da República de Weimar, utilizada de maneira desvirtuada pelo nazismo, fez com que a Alemanha, em sua Constituição de 1949 (Lei Fundamental de Bonn) adotasse, com alterações, o sistema proposto por Kelsen (LEAL, 2007).

Com a consolidação dos regimes liberais na Europa pós-revolução e nos Estado Unidos, no decorrer do século XIX, surgiu o primado da Constituição, como norma fundamental do Estado e que assegurou os direitos e liberdades individuais. O constitucionalismo foi um contraponto ao contratualismo e à soberania popular, ideias centrais da Revolução Francesa. Por outro lado, a Constituição foi usada para limitar os poderes do regime absolutista na figura do monarca. Assim, a Constituição, por um lado, limitou os poderes do rei e por outro, conferiu à soberania popular como elemento do Estado. As constituições daquela época, em que pese liberais, não podem ser consideradas, ainda, democráticas. Ademais, a Constituição não pertencia ao povo ou ao monarca, mas ao Estado (BERCOVICI, 2004).

Os Estados Nacionais modernos são resultados dos processos de transformação ocorridos no mundo capitalista pós-guerra, quando o Estado passa a promover o bem-estar social, a fim de tentar amenizar os impactos na guerra sobre seus cidadãos, em especial na Europa. Ao assumir esse papel, o Estado proporcionou à comunidade o sentimento paternalista e assistencial, destacando também o seu papel centralizador e burocratizador, passando a ser o único legitimado a determinar e decidir acerca das prioridades e de como se dará a execução das políticas públicas consagradas no princípio da legalidade (BITENCOURT; PASE, 2015).

As regras jurídicas asseguram aos indivíduos a garantia de proteção de seus direitos e garantias individuais, pois estabelecem a predefinição de comportamentos a serem estabelecidos e observados pelo Estado. Isso ocorre porque o estado de direito moderno deve ser o responsável por assegurar os direitos de personalidade, contribuindo para a vida em sociedade, a economia e a cultura, passando de uma atuação negativista para uma atuação positiva (BERCOVICI, 1999).

No Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, o Estado passou não apenas a conceder, mas também a fornecer os meios de garantir e efetivar os direitos sociais, como mandado de injunção, mandado de segurança coletivo e inconstitucionalidade por omissão (BONAVIDES, 2011)

As constituições dirigentes, como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são alvos de duras críticas nos últimos tempos, o debate que mais tem repercutido é a respeito da continuidade ou não de um modelo de desenvolvimento centrado no Estado intervencionista, surgindo dentro da seara jurídica os defensores da "desconstitucionalização" e da "desregulamentação" (BERCOVICI, 1999).

O fim almejado pela Constituição Dirigente é a racionalização da política, impondo uma legitimação material da Constituição pelos fins e tarefas previstos no texto constitucional, quando estabelece um fundamento constitucional para a política. Nesse sentido, dentro da Teoria da Constituição Dirigente, a Constituição não garante apenas o direito posto e existente, mas também um programa para o futuro, ao "fornecer linhas de atuação para a política, sem substituí-la, destaca a interdependência entre Estado e sociedade: a Constituição Dirigente é uma Constituição estatal e social." (BERCOVICI, 2004, p. 12).

> **Constitucionalismo** é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma *técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos*. O conceito constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma *teoria normativa da política*, tal como a teoria da democracia ou a teoria do liberalismo (CANOTILHO, 20--, p. 51, grifo do autor).

A inserção do Brasil no contexto do constitucionalismo contemporâneo e no Estado Democrático de Direito possui características semelhantes, em partes, ao que ocorreu na Europa continental: saída de um regime autoritário para um processo de redemocratização, tendo como marco a Constituição Federal de 1988.

A partir do constitucionalismo contemporâneo, o Poder Judiciário passa a se manifestar acerca de questões antes restritas à esfera dos Poderes Executivo e Legislativo, passando a fazer parte da arena política de tomada de decisões antes limitada aos poderes eleitos por sufrágio.

> Os direitos só ganham existência quando um órgão do governo – um órgão judicial, muitas vezes – esforça para definir termos básicos, como "excessivo", "razoável" e "cruel". A dimensão exata dos nossos direitos vai mudando de acordo com as decisões dos tribunais. O papel do tribunal não é somente o de impedir os abusos do poder executivo (entendendo aqui o termo "abuso" num sentido muito geral, como sinônimo de tudo aquilo que a Constituição proíbe); é também o de estipular os critérios para distinguir a ação abusiva da não abusiva. Trata-se de uma tarefa afirmativa inevitável (HOLMES; SUSTEIN, 2019, p. 65).

Nesse cenário, o Poder Judiciário e, especialmente, as cortes constitucionais são reiteradamente chamadas de ativistas (o que pode ser pejorativo ou não). Dois fenômenos são importantes para se entender a questão: ativismo judicial e judicialização da política. Embora seguidamente utilizados como sinônimos, os fenômenos da judicialização e do ativismo judicial são distintos:

> A judicialização e o ativismo judicial são primos. Vêm, portanto, da mesma família, frequentam os mesmos lugares, mas não têm as mesmas origens. Não são gerados, a rigor, pelas mesmas causas imediatas. A judicialização, no contexto brasileiro, é um fato, uma circunstância que decorre do modelo constitucional que se adotou, e não um exercício deliberado de vontade política. [...] Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva (BARROSO, 2012, p. 25).

O ativismo judicial "se caracteriza por uma atuação judicial que extrapola os limites jurídicos (Constituição, Princípios Jurídicos, Leis, Jurisprudência, etc.) e/ou invade a competência dos demais Poderes" (STRECK, 2016, p. 730), a judicialização da política "é uma contingência histórica que ocorre de tempos em tempos, sobretudo em países periféricos de modernidade tardia que possuem uma constituição analítica como o Brasil." (STRECK, 2016, p. 730).

Os defensores do ativismo destacam sua importância na efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 e justificam a participação do Poder Judiciário em searas antes restritas aos Poderes Legislativo e Executivo, como Educação e Saúde, em razão da insuficiente atuação desses Poderes, cabendo, ao Judiciário, suprimi-la. Por outro lado, os apoiadores da autocontenção judicial defendem que o ativismo deteriorara o estado democrático de direito (BARBOSA; ROCHA, 2015).

A judicialização da política está atrelada ao funcionamento insuficiente das instituições integrantes do estado democrático quando o Judiciário passa a promover a realização dos direitos enunciados na Constituição Federal, atuando no campo político e na concretização de políticas públicas.

> O ativismo sempre é ruim para a democracia, porque decorre de comportamentos e visões pessoais de juízes e tribunais, como se fosse possível uma linguagem privada, construída à margem da linguagem pública. Já a judicialização pode ser ruim ou pode não ser. Depende dos níveis e da intensidade em que ela é verificada. Na verdade, sempre existirá algum grau de judicialização (da política) em regimes democráticos que estejam guarnecidos por uma Constituição normativa (STRECK, 2016, p. 724).

Para Barroso (2012), as causas da judicialização no Brasil, em síntese, seriam a redemocratização do país, marcada pela promulgação da Constituição de 1988; a constitucionalização de matérias antes restritas aos Poderes Executivo e Legislativo; e o sistema de controle de constitucionalidade adotado no Brasil, caracterizado por sua grande abrangência (conceituado como um sistema híbrido, o qual combina características de dois sistemas distintos, o controle difuso e o controle concentrado). Destaca, ainda, os legitimados ativos da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, previstos no artigo 103 da Constituição de 1988: o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, partido político com representação no Congresso Nacional e confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Durante o período eleitoral de 2018, foi observado um aumento substancial no número de ataques e ameaças ao Judiciário, à Justiça Eleitoral e ao STF, com a veiculação de notícias fraudulentas sobre as urnas eletrônicas, para desacreditar e tumultuar o processo eleitoral. O mesmo fenômeno ocorreu em diversos julgamentos com temas polêmicos.

> Circunstâncias diversas, associadas à Constituição, à realidade política e às competências dos Poderes alçaram o Supremo Tribunal Federal, nos últimos tempos, às manchetes dos jornais. Não exatamente em uma seção sobre juízes e tribunais – que a maioria dos jornais não tem, embora seja uma boa idéia (*sic*) –, mas nas seções de política, economia, ciências, polícia. Bastante na de polícia. Acrescente-se a tudo isso a transmissão direta dos julgamentos do Plenário da Corte pela TV Justiça. Em vez de audiências reservadas e deliberações a portas fechadas, como nos tribunais de quase todo o mundo, aqui se julga sob o olhar implacável das câmeras de televisão. Há quem não goste e, de fato, é possível apontar inconveniências. Mas o ganho é maior do que a perda (BARROSO, 2012, p. 23).

Contudo, nada se comparou, em razão da agressividade, ao ataque de junho de 2020. Reunidos em frente ao Supremo Tribunal Federal, apoiadores do presidente

Jair Bolsonaro lançaram fogos de artifício para ameaçar a mais alta corte de Justiça do país. Durante as explosões, os manifestantes gritavam palavras de ordem e ameaças contra os integrantes do tribunal e o governador do Distrito Federal (2020, https://www.correiobraziliense.com.br).

Pode-se apontar o posicionamento jurisprudencial do STF, centrado na proteção de direitos individuais, em especial das minorias, que vai contra o ultraconservadorismo do Governo Federal, bem como as decisões que vão contra as medidas adotadas pelo Chefe do Executivo Federal no combate à pandemia, como fatores que levaram seus apoiadores a atacarem o órgão máximo do Poder Judiciário Brasileiro.

> Não por acaso, nos últimos anos, podemos perceber o advento de um discurso político mais contundente em relação ao STF, apoiado, muitas vezes, no argumento de praticar ativismo judicial em excesso, usurpando competências do Poder Legislativo e do próprio Governo. Ainda em campanha, importa recordar, o Presidente atual defendeu aumentar de onze para vinte e um o número de membros da Corte sob o argumento de que era preciso "colocar dez juízes isentos lá dentro". Vale destacar, também, a tentativa de revogar a EC n. 88/2015 – resultante da chamada "PEC de Bengala", que elevou de setenta para setenta e cinco a idade de aposentadoria compulsória dos ministros do STF –, o que provocaria a saída imediata de alguns membros do STF, criando-se a oportunidade para novas indicações a cargo do Presidente. Aliás, Jair Bolsonaro já sinalizou que, quando surgisse a vaga, indicaria para o Tribunal um juiz "terrivelmente evangélico" (LEITE, 2020, p. 44).

Cabe ao Supremo Tribunal Federal a defesa institucional do Estado Democrático de Direito. Assim, deve proteger, também, as minorias que o constituem, pois "as maiorias podem muito. Mas não podem romper o pacto social que confere a todos os cidadãos iguais direitos" (SOUZA NETO, 2020, p. 256).

A partir das temáticas abordadas neste capítulo, buscou-se traçar o histórico e os fatores sociais que contribuíram para o protagonismo do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. Passa-se para a análise das decisões do Supremo Tribunal Federal do primeiro semestre de 2020, acerca de conflitos entre os entes federados gerados a partir da pandemia da COVID-19, para que se possa responder ao objeto do presente estudo.

2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM TEMPOS DE PANDEMIA DA COVID-19 E A COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

As consequências da pandemia da COVID-19 no Brasil são vivenciadas por toda a estrutura do Estado Democrático de Direito, colocando à prova as instituições democráticas. A pandemia deixou ainda mais evidentes as mazelas da sociedade brasileira,

atingindo de forma mais severa a parcela mais vulnerável da população. Não há apenas uma crise sanitária e de saúde pública; como se não bastasse, o país encontra-se absorto em crises de ordem política, econômica, de representatividade e do próprio Estado Democrático de Direito, com crescente apelo autoritário – anti-intelectualismo e negacionista – que contribuiu para a judicialização de questões recentes envolvendo a COVID-19 e seus reflexos na sociedade.

> [...] apesar de o Brasil não ter sido epicentro inicial e também ter tido legislação precoce, infelizmente não houve ações rápidas e exemplares para conter a acentuada curva de contágio e de mortes pela COVID-19, tendo o País concentrado em conjunto com os Estados Unidos, em julho, 40% dos contaminados do mundo pela COVID-19 (sendo que os dois países juntos não têm 7% da população mundial). Ainda, em agosto de 2020, o Brasil superou os Estados Unidos em mortes por COVID em 100 mil habitantes, o que colocou o País no epicentro dos impactos da doença. Logo no início de agosto de 2020 o Brasil ultrapassou a marca de 100 mil mortos pela COVID-19. (NOHARA, 2020, http://direitoadm.com.br).

Observou-se um esforço para o enfrentamento da pandemia por parte dos estados e dos municípios. medidas como a restrição de circulação de pessoas e de funcionamento do comércio foram tomadas por governadores e prefeitos de todo o país.

Contudo, assim como ocorreu durante as eleições presidenciais de 2018, a sociedade encontra-se polarizada no que se refere ao modelo de enfrentamento a ser adotado. De um lado, os defensores das medidas de restrição à circulação e ao comércio, pautados na saúde pública coletiva; de outro lado, os defensores da continuidade das atividades, apoiados na importância da manutenção da economia nacional.

Esse cenário de tensionamento entre poderes e entre setores da sociedade civil, acentuado pela pandemia da COVID-19, abarrotou o Poder Judiciário de demandas que traduzem esse cenário. Apenas o Supremo Tribunal Federal "já recebeu 814 processos que tratam de temas afetos à epidemia de Corona vírus, dos quais 381 tiveram negado seguimento" (CONCI, 2020, p. 65).

> Em momentos como esses, em que a força normativa da constituição é coloca à prova, sobressai a necessidade em garantir a integridade de suas instituições e do funcionamento dos freios e contrapesos, incluindo a função contramajoritária da jurisdição constitucional. Curiosamente, o tradicional argumento da ilegitimidade democrática dos Tribunais Constitucionais para se contrapor às maiorias eleitas ou ao clamor social passa a receber outra leitura. A jurisdição constitucional é, realmente, uma instituição diferente no arranjo democrático-representativo, mais associado ao princípio majoritário (LEITE, 2020, p. 47- 48).

Em texto que trata sobre a denominada "jurisprudência de crise", Gilmar Mendes (2020) destaca que, frente ao atual cenário pandêmico, o Supremo Tribunal Federal precisa adotar uma abertura hermenêutica da jurisdição constitucional em compasso com a realidade econômica e social.

> Experiências recentes do Direito Comparado, embora não equiparáveis à magnitude global da situação vivenciada na crise do Coronavírus, ilustram as tensões entre o constitucionalismo e a necessária proteção de Direitos Sociais em regimes de excepcionalidade financeira. Destaco, no ponto, a experiência Portuguesa em que a Corte Constitucional, em meados de 2011, em casos relacionados a políticas de austeridade, passou a produzir o que se tem chamado *jurisprudência da crise*. (2020, https://www.conjur.com.br).

Ao julgar a medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 669/DF, o Supremo Tribunal Federal proibiu a produção e circulação, por qualquer meio, de qualquer campanha que defenda "O Brasil Não Pode Parar", cujo vídeo preliminar teria sido veiculado no Instagram do Governo Federal e disseminado por meio do aplicativo WhatsApp, que sugeriria à população não respeitar as medidas de isolamento social e retomar as atividades de forma plena ou que minimizasse os efeitos da pandemia frente à saúde e à vida da população. Destaca-se que o extrato de dispensa de licitação, com o objeto de "prestação de serviços de comunicação digital" foi publicado no Diário Oficial de 26/03/2020, prevendo a contratação de campanha publicitária no valor de R$ 4.897.855,00. (BRASIL, STF, 2020, p. 03).

Ainda sobre a decisão liminar na ADPF 669/DF, é importante realçar o seguinte trecho:

> É igualmente importante ter em conta que não se trata aqui de uma decisão política do Presidente da República acerca de como conduzir o país durante a pandemia. Haveria uma decisão política, no caso em exame, se a autoridade eleita estivesse diante de duas ou mais medidas aptas a produzir o mesmo resultado: o bem estar (*sic*) da população, e optasse legitimamente por uma delas. Não é o caso. A supressão das medidas de distanciamento social, como informa a ciência, não produzirá resultado favorável à proteção da vida e da saúde da população. Não se trata de questão ideológica. Trata-se de questão técnica. E o Supremo Tribunal Federal tem o dever constitucional de tutelar os direitos fundamentais à vida, à saúde e à informação de todos os brasileiros. (BRASIL, STF, 2020, p. 16).

O plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a decisão liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6351 para suspender a eficácia do artigo 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pela Medida Provisória 928/2020, a qual limitou o acesso às informações prestadas por órgãos públicos durante a emergência de saúde pública decretada em razão da pandemia da COVID-19, suspendendo a prestação de informa-

ções públicas nos moldes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Dito de outra forma, a Medida Provisória inverteu a lógica da informação como regra e o sigilo como exceção (BRASIL, STF, 2020, p. 4). Na época da decisão liminar em comento, o Presidente Jair Bolsonaro era cobrado a divulgar o resultado do seu exame referente à COVID-19.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672, em liminar do Ministro Alexandre de Moraes, foi reconhecido e assegurado o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital e suplementar dos governos municipais para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União (BRASIL, STF, 2020, p. 10).

> Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) (BRASIL, STF, 2020, p. 09).

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341, o Plenário do STF, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios (2020, http://portal.stf.jus.br). Nessa decisão, a Corte "utilizou-se da técnica da interpretação conforme a Constituição para a compreensão da Lei nº 13.979/2020, estabelecendo que Estados e Municípios podem autonomamente aplicar medidas restritivas sanitárias" (GABARDO; RECK, 2020, p. 36).

No mesmo sentido, foi a decisão da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343, ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, para suspender parcialmente a eficácia de dispositivos das Medidas Provisórias (MPs) 926/2020 e 927/2020. Por maioria dos votos, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que estados e municípios, no âmbito de suas competências e em seu território, podem adotar, respectivamente, medidas de restrição à locomoção intermunicipal e local durante o estado de emergência decorrente da pandemia da COVID-19, sem a necessidade de

autorização do Ministério da Saúde para a decretação de isolamento, quarentena e outras providências (2020, http://portal.stf.jus.br/processos).

No exame da Suspensão de Segurança 5364, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Dias Toffoli, confirmou decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que permitia o funcionamento de lojas de conveniência em postos de combustíveis em Niterói, desde que respeitadas as orientações vigentes de prevenção ao contágio pela COVID-19 (BRASIL, STF, 2020, p. 08).

No caso, o município de Niterói editou decreto, restringindo a abertura de lojas em postos de conveniência, contrariando determinação constante em Decreto Estadual. O Ministro ainda destacou que "A jurisprudência desta Suprema Corte consolidou o entendimento de que, em matéria de competência concorrente, há que se respeitar o que se convencionou denominar de predominância de interesse, para a análise de eventual conflito porventura instaurado" (BRASIL, STF, 2020, p. 07).

> Segundo essa compreensão, têm sido julgados os casos submetidos à competência desta Suprema Corte, forte no entendimento de que a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local não afasta a incidência das normas estaduais e federais expedidas com base na competência concorrente, conforme, por exemplo, decidido quando do julgamento do RE nº 981.825-AgR-segundo/SP, de cuja ementa destaco o seguinte excerto: "(...) A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes (...)" (1ª Turma, Relª Minª Rosa Weber, DJe de 21/11/19). (BRASIL, STF, 2020, p. 08).

Nesse diapasão, o Ministro Dias Toffoli afastou o pedido do município de Santa Cruz do Sul para suspender decisão do Tribunal do Rio Grande do Sul, que permitiu a abertura de loja de produtos naturais, sem restrição de funcionamento por *delivery* ou *drive-thru* (BRASIL, STF, 2020, p. 07).

Essas demandas surgem "em um contexto político altamente conflituoso no Brasil, onde as autoridades acusam-se mutuamente e atuam de forma contraditória, ora eximindo o poder público da necessidade de atuar, ora aplicando alguns instrumentos interventivos" (GABARDO; RECK, 2020, p. 37). Contudo, a partir das decisões aqui apresentadas, observou-se que o Supremo Tribunal Federal vem apontando em suas decisões a aplicação de um federalismo descentralizado, baseado na cooperação entre os entes federativos, em observância à Constituição Federal.

Por federalismo, entende-se "uma configuração em forma de Direito da organização interna das organizações políticas, cuja função é simbolizar autonomia e cooperação mediante uma função de separação de esferas públicas, cujo objetivo é a formação mais legítima das decisões jurídicas." (RECK, 2018, p. 62).

> A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARRETCHE, 2004, p. 20).

Historicamente, pode-se observar dois movimentos contrastantes de desenvolvimento do federalismo no Brasil pós-redemocratização. No primeiro, na década de 1980, no período de transição democrática, a ideia era a busca por um federalismo descentralizado, em resposta à centralização do período militar. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo um sistema federativo descentralizado, baseado no modelo federativo cooperativo. Em um segundo momento, a partir da década de 1990, a União encabeça um movimento de "recentralização" das políticas públicas (TOMIO; ORTOLAN, 2015).

A partir do início dos anos 2000, houve a expansão dos programas de transferência de renda, nos quais "os governos locais são colaboradores de programas formulados e financiados pelo governo federal" (ARRETCHE, 2012, p. 161).

Ao tratar acerca da descentralização oriunda do constitucionalismo pós Constituição de 1988, deve-se observar os conceitos de *descentralização política*, que consiste na "possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo" (ARRETCHE, 2012, p. 147); *descentralização fiscal*, que é "relativa à participação de receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado" (ARRETCHE, 2012, p. 147) e *descentralização de competências*, que diz respeito à responsabilidade pela execução de políticas públicas.

> A Descentralização política, porém, não coincide com o federalismo. Um Estado federal é, certamente, politicamente descentralizado, mas temos Estados politicamente descentralizados que não são federais. Somente quando a Descentralização assume os caracteres da Descentralização política podemos começar a falar de federalismo ou, a nível menor, de uma real autonomia política das entidades territoriais. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 341).

Contudo, nota-se que, em razão de sua trajetória desenvolvimentista, o Brasil "dotou a União de autoridade normativa e capacidade de gasto que lhe permite afetar decisivamente a agenda dos governos subnacionais, a despeito da descentralização política, fiscal e de competências adotada a partir da Constituição de 1988" (ARRETCHE, 2012, p. 146).

A fim de garantir a descentralização federativa, a Constituição Federal de 1988 prevê diversas competências para cada um dos entes federativos, por vezes, com maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), outras vezes, com uma maior descentralização nos estados-membros e municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). Após a construção teórica e a análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, passa-se às considerações finais acerca do trabalho desenvolvido.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 estabelece um sistema federativo descentralizado, baseado no modelo federativo cooperativo, dispondo diversas competências para cada um dos entes federativos, possibilitando alternância de poder entre União e estados-membros e municípios.

Contudo, a autonomia política dos demais entes federados em relação à União e a descentralização de competências não são necessariamente determinantes para a autonomia dos governos subnacionais ao implementarem políticas, em razão da limitação que os governos superiores possuem a partir da regulação autorizada pela Constituição Federal de 1988.

Considerando a importância da autonomia dos governos subnacionais, bem como a necessidade de coordenação entre os entes federados na pandemia da COVID-19, buscou-se trazer um panorama das primeiras decisões referentes à COVID-19 julgadas pelo Supremo Tribunal Federal no primeiro semestre de 2020 que envolveram conflitos de competência entre os entes federados.

Em resposta ao problema de pesquisa do presente trabalho, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir questões relativas à pandemia da COVID-19, buscou estabelecer a observância ao federalismo descentralizado, baseado na cooperação, mantendo a eficácia das decisões tomadas por estados e municípios para o enfrentamento da pandemia, bem como afastar as tentativas de centralização por parte do Poder Executivo Federal, preservando a eficácia do artigo 23 da Constituição Federal de 1988.

Não obstante o atual cenário de crise no país demande medidas excepcionais, deve-se ter especial cautela com as tentativas de utilizar o discurso de crise para justificar uma centralização de poder e avalizar medidas arbitrárias de restrições de direitos.

No primeiro semestre de 2020, correspondente ao início da pandemia da COVID-19 no Brasil, observou-se que o Supremo Tribunal Federal decidiu de forma a assegurar direitos fundamentais básicos, buscando reduzir os já graves danos causados pela crise sanitária e ataques centralizadores/autoritários.

Em razão da maior proximidade aos cidadãos, cabe aos estados e, principalmente, aos municípios a execução de políticas públicas e, consequentemente, a concretização de direitos fundamentais. Dessa forma, destacam-se os esforços empreendidos por governadores e prefeitos no enfrentamento da pandemia da COVID-19, o que reforça a importância do federalismo cooperativo em um país como o Brasil, gigante em extensão territorial, bem como na desigualdade social.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18 (2), p. 17-26, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf. Acesso em: 31 ago. 2020.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BARBOSA, Claudia Maria; ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. O papel dos precedentes para o controle do ativismo judicial no contexto pós-positivista. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, número especial, 2015, p. 115-133.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista (Syn)thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012, p. 23-32.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, abr./jun. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova [online]**, n.61, p.5-24, 2004.

BITENCOURT, C. M.; PASSE, E. S. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia "não amadurecida" na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de investigações constitucionais**. vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política I**. Tradução: Varriale, C. C. *et al*. 11. ed. rev. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 de jul. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669 Distrito Federal**. Rel. Luís Roberto Barroso. Julgada em 30 mar. 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351 Distrito Federal.** Rel. Alexandre de Moraes. Julgada em 30 abr. 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 Distrito Federal**. Rel. Alexandre de Moraes. Julgada em 08 abr. 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal**. Rel. Marco Aurélio. Julgada em 24 mar. 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343 Distrito Federal**. Rel. Marco Aurélio. Julgada em 06 mai. 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 5.364 Rio de Janeiro**. Rel. Dias Toffoli. Julgada em 17 abr. 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 27 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 5.370 Rio Grande do Sul**. Rel. Dias Toffoli. Julgada em 22 abr. 2020. Disponível em: http://www.stf.jus.br. Acesso em: 27 jul. 2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 26. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, [20--].

CORREIO BRAZILIENSE. **Fogos contra o STF**: repercussão de ataques mobiliza ministros e autoridades. Brasília, 15 jun. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/06/15/interna_politica,863743/fogos-contra-o-stf-repercussao-de-ataques-mobiliza-ministros-e-autori.shtml. Acesso em: 2 ago. 2020.

GABARDO, Emerson; RECK, Janriê Rodrigues. Problemas emergentes da jurisdição una em tempos de COVID-19: diretrizes para o desenho de uma jurisdição especializada. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 22, n. 123, p. 33-51, set./out. 2020.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende de impostos. Tradução: Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **Jurisdição Constitucional Aberta:** reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática-uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LEITE, Glauco Salomão. COVID-19 e democracia no brasil: controlando a proliferação do populismo. *In:* CONCI, Luiz Guilherme Arcaro (org.). **O direito público em tempos pandêmicos**: 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 21-42. E-book. Disponível em: https://editorial.tirant.com/br/libro/o-direito-publico-em-tempos-pandemicos--E000020005222. Acesso em: 27 jul. 20120.

MENDES, Gilmar. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, abr. 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais. Acesso em: 21 jul. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Jurisprudência do STF sobre COVID-19**. Disponível em: http://direitoadm.com.br/jurisprudencia-do-stf-sobre-covid-19/. Acesso em: 31 ago. 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica da personalização dos entes federativos e suas competências em políticas públicas. *In:* BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica**: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. p. 52-69. *E-book.* Disponível em: https://www.unisc.br/images/cursos/stricto/ppgd/publicacoes/Polticas-pblicas-e-matriz-pragmtico-sistmica.pdf. Acesso em: 7 ago. 2020.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil**: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL**], Joaçaba, v.17, n.3, p.721-732, set./dez. 2016. DOI: https://doi.org/10.18593/ejjl.v17i3.12206. Disponível em: https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206. Acesso em: 22 jun. 2020.

TOMIO, Fabrício; ORTOLAN, Marcelo. (2015). Federalismo Predatório e Municipalização de Políticas Públicas Sociais. **Revista de administração municipal**, São Paulo, 284. 4.