



LEONARDO LOLLOBRIGIDA SIMÕES

**DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM  
TEMPOS DE PANDEMIA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

**SÃO LOURENÇO**

**2022**



LEONARDO LOLLOBRIGIDA SIMÕES

**DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM  
TEMPOS DE PANDEMIA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pelo aluno Leonardo Lollobrigida Simões como requisito para obtenção do título de Bacharel, do Curso de Direito, da Faculdade de São Lourenço.

Orientador: Professor Me. Geraldo Luiz Vianna

**SÃO LOURENÇO**

**2022**

RA:	9713	Local: (no verso da folha de rosto)	
Nome:	LEONARDO LOLLOBRIGIDA SIMÕES		
Título da Monografia:	DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF		
Subtítulo da Monografia:			
Orientador:	GERALDO LUIZ VIANNA		
Curso:	DIREITO	Número de Páginas:	19
Palavras- Chave:	REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS; COVID-19; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; FEDERALISMO COOPERATIVO.		

341.4191

S593r Simões, Leonardo Lollobrigida

Da repartição de competências constitucionais em tempos de pandemia à luz da jurisprudência do STF / Leonardo Lollobrigida Simões. - - São Lourenço: Faculdade de São Lourenço, 2022.

19 f.

Orientador: Geraldo Luiz Vianna

Artigo científico (Graduação) – UNISEPE / Faculdade de São Lourenço / Bacharel em Direito.

1. Supremo Tribunal Federal. 2. Federalismo cooperativo. 3. Pandemia - STF. I. Vianna, Geraldo Luiz, orient. II. Título.

Catálogo na fonte

Bibliotecária responsável: Fernanda Pereira de Castro – CRB-6/2175

# DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM TEMPOS DE PANDEMIA À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo analisar as principais e recentes decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no tocante ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 pelos entes federados, abordando-se as previsões constitucionais e posições doutrinárias acerca do federalismo brasileiro, notadamente, a repartição de competências constitucionais, os conflitos de competência surgidos durante o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19 e seus reflexos na ordem constitucional, procurando demonstrar que as decisões a respeito dos conflitos surgidos levam em consideração a ideia do federalismo cooperativo.

**Palavras-chave:** Repartição de Competências; Covid-19; Supremo Tribunal Federal; Federalismo Cooperativo.

## ABSTRACT

This course conclusion work aims to analyze the main and recente decisions handed down by the Federal Supreme Court regarding the confrontatio of the Covid-19 pandemic by the federated entities, approaching the constitutional provisions and doctrinal positions about Brazilian federalism, notably, the divison of constitutional competences, the conflicts of competence that arose during the confrontation of the pandemic caused by Covid-19 and reflexes in te constitutional order, seeking to demonstrate that te decision regarding the conflicts that arise take into account the idea of cooperative federalismo.

**Keywords:** Division of Competencies; Covid-19; Federal Court of Justice; Cooperative Federalism.

## INTRODUÇÃO

O tema em análise não poderia ser mais atual, e polêmico, vez que trouxe diversos embates no âmbito jurídico, mas também, e principalmente, no âmbito político, haja vista a grande divergência sobre “a quem competiria a política de enfrentamento à pandemia causada pela Covid-19, bem como se era legítimo que Estados-Membros e Municípios determinassem fechamento de comércio e outras

restrições à circulação de pessoas”, dentre outros vários exemplos discursados e adotados pelos governos em âmbito municipal, estadual e federal.

União, Estados, Municípios? A quem competia delimitar a política de enfrentamento da pandemia causada pelo vírus “SARS-Cov-2”, popularmente conhecido por Covid-19?

Este embate jurídico e político trouxe ao Órgão Máximo do Poder Judiciário a missão de estabelecer preceitos a respeito do(s) ente(s) federativo(s) competente(s) para dispor(em) sobre tais matérias, bem como alguns direitos e ações que, de certo modo, sofreram restrições em razão da pandemia que tanto assolou o Brasil, trazendo reflexos diretos no tema relativo ao Federalismo Brasileiro, mais especificamente no modelo de Repartição de Competências Legislativas e Administrativas estabelecias pela CRFB/88 em seus arts. 21, 22, 23, 24 e 30.

Com base nesse cenário político-jurídico, o presente artigo científico trará, em seu primeiro capítulo, uma abordagem geral acerca do tema Federalismo, seu surgimento, bem assim como e quando foi adotado no Brasil.

No segundo capítulo, abordará de maneira sucinta os modelos de repartição de competências existentes, os conflitos reais surgidos durante a pandemia, visando demonstrar algumas normas gerais sobre o enfrentamento da pandemia, bem como alguns direitos e ações que foram restritos em razão da pandemia.

Já no terceiro e derradeiro capítulo, discutirá a respeito das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal que tratam do assunto, trazendo uma análise da postura adotada pela Corte suprema frente às discussões levadas acerca da repartição de competências envolvendo a adoções de medidas de enfrentamento da pandemia pelas diferentes esferas de governo.

## **1 – FEDERALISMO (IDEIA GERAL) E REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS:**

Conforme Lenza (2022), o conceito de Federação surge ao final do século XVII nos Estados Unidos, em virtude de os Estados formarem uma espécie de tratado internacional visando proteger-se de constantes ataques oriundos da metrópole inglesa. No pacto criado pelos Estados, admitia-se a denúncia a qualquer tempo, permitindo-se a retirada daquele Estado integrante, o que denominou-se como direito de retirada, ou direito de secessão.

Ocorre que, a previsão no tratado do chamado direito de secessão aumentava ainda mais a fragilidade dos Estados aderentes em face dos iminentes ataques britânicos. Assim, os Estados resolveram reunir-se em uma espécie de Confederação de Estados, resultando na criação de bases para uma Federação, suprimindo o direito de retirada (secessão) daqueles Estados aderentes (LENZA, 2022).

Nessa nova ideia de Federação, cada um dos Estados cedia parte de sua soberania a um órgão central, que se tornava responsável pela centralização e unificação, formando-se o que hoje chamamos de Estados Unidos da América (EUA).

Diante desta situação,

É que alguns autores explicam que a criação da Federação dos EUA deu-se por um movimento centrípeto, ou seja, Estados soberanos, cedendo parcela de sua soberania para um órgão central, em uma espécie aglutinação. De outro norte, a criação do Brasil resultou-se de um movimento centrífugo, ou seja, um Estado unitário e centralizado que foi descentralizando-se (LENZA, 2022, p. 1.169).

Assim, quando verificado que há uma preponderante concentração de competências em um órgão central, estaremos diante de um modelo centrípeto (também chamado de federalismo por agregação ou associação), ao passo que, quando verificada uma maior distribuição de competências entre os entes autônomos, há que se falar em um movimento centrífugo (federalismo por segregação).

Apesar da influência inegável, o fluxo de formação divergente dos casos norte-americano e brasileiro explica a franca diferença entre os modelos práticos resultantes da forma de Estado.

De acordo com Dirley da Cunha Junior:

A Federação brasileira foi inspirada no modelo norte-americano. Não obstante, a nossa Federação formou-se em sentido contrário àquela que serviu de paradigma. Certamente seja essa a razão de a Federação no Brasil ter sido, originalmente e por muito tempo, uma Federação sem equilíbrio, enfraquecida, com concentração de poder no ente central (a União), restando pouco, muito pouco, para os Estados-membros (DIRLEY, 2012, p. 538)

O federalismo, como forma de Estado, possui algumas características que lhe são marcantes, quais sejam, descentralização política, em que há cessão da autonomia do órgão central aos demais entes; repartição de competências, garantindo equilíbrio federativo; base jurídica norteada por uma Constituição rígida; inexistência do direito de retirada (secessão); soberania do Estado federal; intervenção como instrumento de controle para assegurar o equilíbrio federativo; auto-organização dos Estados-Membros; órgão representativo dos Estados; um guardião da Constituição; e repartição equilibrada de receitas.

Tais características são encontradas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, como, por exemplo: art. 60, §4º, I, CRFB/88 (vedação ao direito de secessão); art. 25, caput, CRFB/88 (auto-organização dos Estados); art. 46, CRFB/88, (órgão representativo dos Estados no Poder Legislativo) e art. 102, caput, CRFB/88 (órgão do Judiciário guardião da Constituição). Todavia, o Brasil já adota a forma federativa de Estado desde a proclamação da República, que se consolidou em nível constitucional com a primeira Constituição Republicana, de 1891.

O surgimento da Federação Brasileira deu-se em razão do Decreto nº 1 de 15/11/1889, o qual também instituiu a forma de governo como sendo a Republicana. Desde então, a começar pela Constituição de 1891, as Constituições posteriores mantiveram a forma federativa de Estado, porém, "não se pode deixar de registrar o entendimento de alguns, segundo o qual, nas Constituições de 1937 e de 1967, bem como durante a vigência da Emenda n. 1/69, tivemos no Brasil somente uma Federação de fachada" (LENZA, 2022, p.1169).

Voltando à Constituição Federal de 1988, relacionado ao tema objeto deste trabalho, impende ressaltar que o Constituinte Originário fez previsão expressa, logo no art. 1º, da Forma Federativa de Estado, ao dispor expressamente que a República

Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e, no art. 18, estabelece que a sua organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

Norteando a ideia de federalismo, o Constituinte Originário, de maneira inteligente, fez expressa previsão acerca das denominadas vedações constitucionais impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estando as mesmas dispostas no art. 19 da CRFB/88.

Quanto às atribuições e atuações de cada um dos entes federados, a CRFB/88 estabelece, do art. 21 ao art. 24, as respectivas competências, que podem ser classificadas em competências materiais (também chamadas de administrativas ou não legislativas) e competências legislativas.

A competência material, como o próprio nome induz, é aquela destinada à atuação político-administrativa daquele ente, não se falando, nessa hipótese, de atuação legiferante, mas tão somente, administrativa. Subdivide-se em exclusiva (art. 21 da CRFB/88); e comum/cumulativa (art. 23 da CRFB). Traduzindo a ideia de federalismo cooperativo, o art. 23, parágrafo único da CRFB/88 de maneira inteligente, faz previsão de que “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” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Por sua vez, a competência legislativa, e também por indução, é aquela que dá atribuição ao ente federado para elaboração de leis, podendo ser privativa (art. 22 da CRFB/88), o que não impede que o tema seja elaborado por outros entes, se cumpridos os requisitos do parágrafo único do mesmo artigo, quais sejam, Lei Complementar e questões específicas; e concorrente (art. 24 da CRFB), limitando à União para estabelecer normas gerais e as regras em que os Estados-Membros e o Distrito Federal possuirão competência suplementar ou plena (§§ 1º a 4º do art. 24 da CRFB/88).

Ressalta-se, por fim, a competência residual dos Estados Membros, conforme § 1º do art. 25 da CRFB, bem como as competências atribuídas aos Municípios, tais como legislar sobre assunto de interesse local, suplementar a legislação federal e

estadual e tratar dos demais assuntos que lhes são pertinentes, nos termos do art. 30, cabendo ao Distrito Federal realizar as competências dos Estados Membros e também dos Municípios, de acordo com o § 1º do art. 32, dadas as suas peculiaridades.

Verificada a ideia geral do federalismo por meio da abordagem, ainda que sucinta, da repartição de competências estabelecida pela Constituição, passa-se à análise dos conflitos surgidos entre entes federativos brasileiros durante a situação de pandemia de COVID-19.

## **2 – CONFLITOS DE COMPETÊNCIA SURGIDOS DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

Como se vê, da leitura da CRFB/88, principalmente dos arts. 21, 22, 23, 24 e 30, é fácil notar que há clara fixação de repartição de competências, principalmente em razão das capacidades de auto-organização, autogoverno e autolegislação outorgado aos 4 entes federados. Tais atribuições foram outorgadas pelo constituinte originário, todavia, não se verifica haver empecilho para que as matérias sejam transferidas da competência de um ente para o outro. Assim, por exemplo, é plenamente possível que haja uma Emenda à Constituição deslocando a competência para legislar sobre Direito Civil, que hoje pertence à União (art. 22, I, CRFB/88), para os Estados-Membros.

Tal repartição de competências é analisada e classificada pela doutrina por meio de alguns modelos, quais sejam, modelo clássico ou moderno, e modelo horizontal ou vertical.

No modelo clássico, que possui apoio na Constituição Norte-Americana de 1787, "compete à União exercer os poderes enumerados e aos Estados, os poderes não especificados, em um campo residual." (LENZA, 2022, p.1.293). Assim, verifica-se uma certa "preponderância" à União para estabelecer aquelas normas gerais e de maior valia, restando ao Estado-Membro àquelas normas de caráter mais residual.

Já o modelo moderno começa a ser verificado após a Primeira Guerra Mundial, "estando descritas nas Constituições não somente as atribuições exclusivas da União, como, também, as hipóteses de competência comum ou concorrente entre a União e os Estados." (LENZA, 2022, p.1.294). Evoluindo, pode ser verificada uma maior parcela de autonomia aos Estados-Membros, que, inclusive, poderiam atuar em conjunto com a União, o que também demonstra que este ente possuía ainda certa sobreposição na repartição de competências e tomadas de decisões.

Já a classificação quanto ao modelo horizontal e o vertical, leva-se em conta a ocorrência ou não de concorrência e certa subordinação entre os entes federados.

No modelo horizontal não se verifica concorrência entre os entes federativos. Cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica. No Brasil, são exemplos do modelo horizontal os arts. 21, 22, 23, 25 e 30, da CRFB/88.

Por sua vez, no modelo vertical, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles. Como exemplo, pode ser citado o art. 24, caput e §§1º e 2º, CRFB/88 que, muito embora, em sua parte inicial, preveja a denominada competência concorrente entre União, Estados-Membros e Distrito Federal, deixa claro, no §1º do mesmo artigo a competência da União para estabelecer normas gerais, devendo o Estado suplementá-la.

Com se verifica, a Constituição Federal de 1988 adotou, de forma predominante, o modelo horizontal, contudo, deixou claro que, quando se tratar de competência concorrente, o modelo vertical deve prevalecer.

"Finalmente, constata-se que no modelo vertical há uma maior aproximação entre os entes federativos, que deverão atuar em complemento, em "condomínio legislativo". Já no modelo horizontal, parece haver um maior afastamento, na medida em que a distribuição de competência se mostra bastante rígida e sem interferência de um sobre outro." (LENZA, 2022, p.1.296).

No tocante às controvérsias surgidas durante a pandemia, em 20 de março de 2020, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU 20.03.2020, Seção 1 – Extra, pág. 1) o Decreto Legislativo nº 6, o qual reconheceu, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) a

ocorrência do estado de calamidade pública, em razão da pandemia causada pelo denominado vírus “SARS-Cov-2”, também conhecido por Covid-19.

Tal situação alterou drasticamente todo o cenário no âmbito dos 3 poderes constituídos em nosso país, e, principalmente, no que concerne à repartição de competências para tratar da saúde.

Contudo, no Brasil, toda polêmica acerca da repartição de competência já começa muitíssimo antes da pandemia, mais precisamente em 05.10.1988, quando da promulgação da atual Constituição da República Federativa do Brasil. Isso por que, o legislador constituinte originário, ao tratar do tema repartição de competências, estabeleceu que cada um dos entes federativos possui a sua bem delimitada, dividindo-se em competências legislativas e materiais (ou administrativas), tudo, conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho.

E é no tema afeto à competência legislativa que se desdobra todo imbróglio jurídico. Isso porquê o art. 22, XXIII, CRFB/88 estabelece que compete privativamente à União legislar sobre [...] seguridade social”.

Por sua vez, o art. 194, também da CRFB/88, assim dispõe que a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Da conjugação dos arts. 22, XXII, com o art. 194, *caput*, ambos da CRFB/88, pode-se concluir, em tese, que compete privativamente à União legislar sobre matérias afetas à saúde, uma vez que o art. 22, XXIII, CRFB/88 prevê como competência privativa legislar sobre seguridade social, que, nos termos do art. 194, CRFB/88 destina-se a assegurar direitos relativos à saúde.

Contudo, o art. 24, XII, estabelece competência legislativa também aos Estados-Membros para, dentre outras matérias “legislar concorrentemente sobre [...] previdência social, proteção e defesa da saúde”.

Ainda no tema competências, dentro da Constituição Federal, há que se destacar também o art. 23, II, que dispõe acerca da competência material (não legislativa), essa, de todos os quatro entes federados para “[...] cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”. Neste ponto, segundo o estabelecido por tal artigo, cabe aos entes federados (e aqui

o Município encaixa-se na competência suplementar estabelecida pelo art. 30, II, CRFB/88), de forma cooperativa, legislar sobre proteção e defesa da saúde.

E, em se tratando de Direito à Saúde, o art. 200, ao disciplinar sobre o Sistema Único de Saúde (SUS), esse, de atribuição também dos quatro entes federados, estabelece que “ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei [...] executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador”.

Diante desse cenário, o que se pode perceber é que, do ponto de vista da competência material, a Constituição atribuiu competência comum aos quatro entes para cuidar da saúde e, neste contexto, implementar ações que visem evitar a propagação do vírus. Nestes casos, ou seja, de competência material comum, deve haver, não uma relação de hierarquia, mas sim uma cooperação entre os entes federativos na implementação das atividades elencadas no art. 23, próprio de um modelo horizontal adotado, consoante o disposto no parágrafo único do mesmo artigo.

Quanto à atribuição de legislar, há uma competência concorrente, mas que deve ser exercida nos termos dos §§1º a 4º do art. 24, CRFB/88:

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

[...]

Por fim, o art. 30, II, CRFB/88 vem para estabelecer que apenas em caráter suplementar os Municípios poderão exercer competência legislativa. De acordo com o referido dispositivo constitucional, “Compete aos Municípios– [...] suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.

Da leitura dos parágrafos acima, pode-se concluir, em tese, que, no âmbito de legislação concorrente, a União deve estabelecer aquelas normas de caráter geral, ao passo que os Estados-Membros, àquelas de caráter específico e os Municípios deverão suplementar a legislação federal e estadual, naquilo que for inexistente.

E é nesse ponto que surge toda a polêmica envolvendo os conflitos de competência surgidos durante a pandemia.

Isso porquê, antes mesmo de que fosse decretado o estado de calamidade pública em decorrência do vírus, mais precisamente em 06.02.2020, foi publicada a Lei 13.979/2020 que dispôs sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde causada pela pandemia.

Logo de início, no art. 3º, a referida Lei fez a seguinte previsão:

Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

- I - isolamento;
- II – quarentena;
- [...]

De início, o § 7º do mesmo artigo dispôs sobre qual ente detinha competência para adotar as medidas restritivas:

§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:

- [...]
- II - pelos gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do caput deste artigo;
- [...]

Em regulamentação ainda mais específica, de atribuição do Ministério da Saúde, foi editada a Portaria nº 356/2020 que, dentre outras previsões, dispôs, em seu art. 4º, §1º, o seguinte:

Art. 4º A medida de quarentena tem como objetivo garantir a manutenção dos serviços de saúde em local certo e determinado.

§ 1º A medida de quarentena será determinada mediante ato administrativo formal e devidamente motivado e deverá ser editada por Secretário de Saúde do Estado, do Município, do Distrito Federal ou Ministro de Estado da Saúde ou superiores em cada nível de gestão, publicada no Diário Oficial e amplamente divulgada pelos meios de comunicação.

Antes mesmo da pandemia, Gilmar Mendes, em seu livro, já trazia previsão acerca da atuação dos entes federados no que diz respeito à saúde

A Constituição de 1988 adotou a sistemática preconizada pelo federalismo cooperativo, em que o Estado, permeado pelos compromissos de bem-estar social, deve buscar a isonomia material e atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas. Para tanto, foi dado destaque à distribuição de receitas pelo produto arrecadado e ampliada participação de Estados e Municípios na renda tributária<sup>144</sup>.

Além da previsão da criação de fundos públicos e do federalismo cooperativo como formas de combate aos desequilíbrios regionais, a Carta Constitucional também destaca o planejamento, favorecendo-se a execução de políticas públicas no longo prazo. É o que se depreende do parágrafo único do art. 23 da CF (“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”). (MENDES, 2022, p.1964) (*grifei*)

E foi com base em todo este arcabouço jurídico-legal, notadamente, às legislações afetas ao enfrentamento da pandemia, somadas às previsões constitucionais de repartição de competências, que o Estado de São Paulo, na pessoa de seu Governador, editou diversos decretos restritivos, dispondo sobre atividades que não se considerava como essenciais, devendo-se, portanto, suspender o funcionamento. Em efeito cascata, diversos outros Estados-Membros e Municípios também editaram diversos decretos restritivos, decretos estes que restringiram e, de certa forma, confrontaram alguns direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, mas que não serão objeto de discussão no presente trabalho, dada a objetividade a que se busca.

Diante desse cenário, que então, torna-se um tanto quanto político, é que o Presidente da República, no uso de suas atribuições conferidas pela Constituição Federal de 1988, principalmente, o estabelecido pelo art. 84, além das demais atribuições conferidas pelas Leis específicas de enfrentamento à pandemia (como por exemplo, o art. 3º, §9º, com redação dada pela medida provisória 926/2020), de maneira legal, mas como espécie de “resposta à Governadores e Prefeitos”, edita decretos dispondo quais atividades eram de caráter essencial, e por isso, poderiam manter em pleno funcionamento, sendo as mesmas que mais eram restringidas por Governadores e Prefeitos em âmbito estadual e municipal, respectivamente, como por exemplo, igrejas, barbearias, salões de beleza, pequenos comércios em geral, etc, o que trouxe um conflito político entre União e Estados/Municípios.

### **3 – DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA:**

Diante de todo esse cenário jurídico-político, coube ao órgão a quem compete a Guarda da Constituição, nos termos do art. 102, CRFB/88, se pronunciar acerca de como se daria a atuação de cada ente federado, podendo ou não adotar medidas restritivas, fixando o cenário jurisprudencial no tocante à interpretação da própria Constituição Federal, bem assim das legislações afetas ao combate à pandemia.

Tudo se inicia com a decisão proferida na ADPF nº 690 ajuizada pelos partidos políticos REDE, PSOL e PCDoB, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, o qual determinou que todos os entes devem promover a divulgação de dados relativos à Covid-19. A referida ação foi ajuizada, uma vez que Governo Federal e alguns Estados-Membros estavam omitindo-se na divulgação de dados relativos ao número de casos e mortes diárias causadas pela pandemia, violando, de acordo com o STF, um dos princípios da própria Administração Pública, previsto no art. 37, caput, CRFB/88, qual seja, da publicidade.

Talvez, a mais importante das decisões, e que norteia toda ideia de Federalismo Cooperativo, seja a proferida na ADPF nº 672, ajuizada pelo Conselho Federal da OAB (CFOAB) e também de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, no qual ficou decidido, em caráter liminar, em 09/04/2020, com ulterior confirmação no julgamento definitivo em 13/10/2020, que a implementação de medidas preventivas para o combate à pandemia é de competência comum (administrativa) e concorrente (legislativa), nos termos dos arts. 23, II; 24, XII; 30, II e 198, todos da CRFB/88.

O ministro se pronuncia, na fundamentação de sua decisão, que a pandemia causou um verdadeiro embate político nos mais diversos níveis de governo dos entes federados, o que divergiu da própria ideia de unicidade federalista e cooperação no combate a pandemia, que deveria estar acima de toda e qualquer ideologia partidária.

Ressalta, ainda, que se fazia necessária uma verdadeira harmonia entre as competências federais, estaduais e municipais, não competindo ao Governo Federal afastar decisões adotadas por Governos Estaduais e Municipais no combate à pandemia.

A fundamentação do Ministro demonstra que, em que pese o art. 24, §1º, CRFB/88 estabelecer que no âmbito da legislação concorrente, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, os Estados-Membros (e Municípios, valendo-se da competência supletiva outorgada pelo art. 30, II, CRFB/88) possuíam uma maior e melhor visão situacional das taxas de ocupação de leitos clínicos, número de casos e mortes diárias, podendo assim, delimitar com maior precisão, medidas mais ou menos restritivas em determinadas épocas.

Assim, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento pelo qual, nos termos do que dispõe os arts. 23, II e 24, XII c/c art. 30, II, todos da CRFB/88, Estados-Membros e Municípios possuem competência para delimitar ações no combate à pandemia e impor medidas restritivas, observadas e atendidas as peculiaridades de cada localidade, mediante decisões cientificamente fundamentadas, o que não exclui a competência da União Federal para dispor, em caráter geral, normas acerca do enfrentamento da pandemia.

O entendimento fixado na ADPF 672 foi utilizado como paradigma, ainda, para novo pronunciamento do STF, dessa vez, na ADI 6343, ajuizada pelo partido político REDE SUSTENTABILIDADE e também de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, reforçando a ideia de federalismo cooperativo. Neste julgamento, restou decidido que 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 ou 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. Com tal decisão, resta claro que, para o enfrentamento da pandemia, o STF utilizou-se da competência comum, de índole administrativa, para que Estados e Municípios dispusessem sobre normas restritivas, competindo à União aqueles preceitos de índole geral e abstrata.

Por fim, na ADI 6341, ajuizada pelo PDT, de relatoria do ministro Marco Aurélio, mais uma vez a ideia de Federalismo Cooperativo é reforçada, quando o STF decide mais uma vez que, em se tratando de direito à saúde, aplicam-se as regras do art. 23,

II e 24, IX, ou seja, os Estados-Membros (e os Municípios, mais uma vez valendo-se da competência supletiva outorgada pelo art. 30, II, CRFB/88) podem sim, desde que de forma fundamentada, estabelecer preceitos restritivos para conter o avanço da pandemia, devendo a União respeitar tais decisões, uma vez que tomadas no âmbito de suas competências, valendo-se também do preceito estabelecido pelo art. 198, CRFB/88, o qual dispõe que os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada.

Diante de tais decisões, resta claro que, no entendimento do Supremo Tribunal Federal, uma federação rege-se com base na harmonia e cooperação entre os entes federados, visando-se o bem comum, objetivo de maior interesse para todo e qualquer Estado, no combate de toda e qualquer guerra, principalmente, política e de saúde, na proteção do direito que talvez possua a maior predominância em nossa Constituição, qual seja, o direito à vida.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho visou demonstrar as principais decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no que diz respeito a atuação dos entes federados no combate à pandemia causada pela Covid-19, tendo o pretório excelso decidido que deve ser adotada a ideia do federalismo cooperativo, razão pela qual os entes federados devem abrir mão de parcela de sua autonomia visando um bem maior, de interesse geral, que independe da localidade, vez que com tais restrições, buscou-se preservar o direito à vida, alicerce de todo e qualquer Estado Soberano, também pautado pela democracia, restando claro que não há soberania entre qualquer dos entes federados, mas o que deve preponderar no caso concreto são os interesses gerais daquela localidade, e por tais razões, Estados-Membros e Municípios possuíam um maior controle sobre a situação de suas localidades para determinar, de forma fundamentada, quando seria o momento de se impor medidas mais restritivas ou menos restritivas.

Tal decisão é embasada na própria ideia de Brasil, como República Federativa, uma vez que esta é formada pela descentralização política e administrativa, razão

pela qual os entes federados, no combate à pandemia, possuem uma melhor visão situacional de cada localidade, privilegiando a atuação de Estados-Membros e Municípios na adoção de medidas de maior ou de menor restrição, a depender da época e dos diversos fatores adotados pela própria OMS, tais como taxa de transmissão do vírus, número de infectados, mortes e ocupações nos leitos de hospitais.

De mais a mais, o pronunciamento da Suprema Corte vem, de forma equânime, fortalecer o disposto na própria Constituição Federal, em seu art. 18, o qual preceitua que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são autônomos e, por este motivo, a União, por si só, não dispunha de maior autonomia frente aos demais entes para afastar a aplicação de preceitos restritivos por estes estabelecidos, uma vez que fundamentados em estudos técnicos e científicos sobre o assunto.

Diante de tais preceitos, o Pretório Excelso reafirma algo que é pacífico na doutrina e na jurisprudência. Não há direito(s) fundamental(is) absoluto(s), devendo, o legislador e o próprio julgador, no caso concreto, avaliar aquele(s) direito(s) que beneficiará(ão) um maior número de pessoas para que seja aplicado em detrimento de outro direito, tudo pelo bem comum da coletividade. Assim, legítimo se restringir, de maneira parcial, o fundamento da livre iniciativa, a liberdade de toda e qualquer profissão, e a própria liberdade de locomoção, pela proteção do direito à vida e à saúde, uma vez que, repita-se, não há direito fundamental de caráter absoluto.

## REFERÊNCIAS:

BONAVIDES, P. Do Velho ao Novo Federalismo, Notas e Comentários. Disponível em <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SeQigSPG1fMJ:https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/23772/22528/43051+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 25 jul. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada em 05.10.1998. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 30 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em 21 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em 30 jun. 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#art1). Acesso em 04 jul. 2022.

BRASIL. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20356-20-MS.htm). Acesso em 04 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em 06 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false>. Acesso em 05 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672. Disponível em

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em 05 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 690. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444257/false>. Acesso em 05 jul. 2022.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.

LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. E-book.

SILVA, José Afonso Da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 39ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.