

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

GUSTAVO DE OLIVEIRA

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS À LUZ DA ADI 6.343

**FRANCA
2021**

GUSTAVO DE OLIVEIRA

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS À LUZ DA ADI 6.343

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. José Duarte Neto

**FRANCA
2021**

O48d

Oliveira, Gustavo de

Distribuição de competências à luz da ADI 6.343 / Gustavo de
Oliveira. -- Franca, 2021

72 p.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) -
Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências
Humanas e Sociais, Franca

Orientador: José Duarte Neto

1. Federalismo. 2. Competências. 3. Pandemia. 4. Constituição. I.
Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

GUSTAVO DE OLIVEIRA

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS À LUZ DA ADI 6.343

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, para obtenção do título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Duarte Neto
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS – Unesp Franca

Prof. Dr.
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS – Unesp Franca

Prof. Dr.
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – FCHS – Unesp Franca

Franca, _____ de _____ de 2021.

*Aos meus pais,
Razão de minha formação e, sobretudo, de minha felicidade.*

AGRADECIMENTOS

Ofereço minha gratidão a Deus em primeiro lugar, a Ele que me deu a minha vida, a minha família, a minha felicidade e ao qual eu quero amar e servir acima de todas as coisas.

Agradeço sobremodo aos meus pais que, no decorrer de toda a minha criação e até os meus dias como universitário, não pouparam esforços para me oferecer uma formação moral e profissional, dando todos os meios necessários para que eu pudesse hoje finalizar meus estudos como graduando. Seria difícil descrever o quão importantes eles foram e são para minha vida, mas, como um resumo do que desejo exprimir, ofereço aqui ao meu pai e à minha mãe a minha especial gratidão.

Faço meu reconhecimento àqueles outros que me acompanharam e estiveram ao meu lado em toda a minha formação, sobretudo, à minha avó que com incontáveis gestos de bondade me trouxe e me traz incentivo para o meu crescimento pessoal e profissional, despertando em mim motivação e alegria para prosseguir dia após dia.

Também faço um agradecimento póstumo ao meu avô e à minha bisavó. Ao meu avô que, ao lado de minha mãe, constituem o modelo de advocacia que eu quero trilhar e o modelo de pessoa humana que eu quero ser. Assim como à minha bisavó, agradeço por ser uma pessoa que, sem dúvida, muito me inspirou pela sua história de vida e amabilidade tão sincera.

Eu agradeço, enfim, a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a concretização de minha formação no ensino superior, de maneira especial, aos meus demais familiares, aos meus amigos, meus colegas e meus professores.

OLIVEIRA, Gustavo de. **Distribuição de competências à luz da ADI 6.343**. 2021. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RESUMO

O presente trabalho aborda o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito das competências constitucionais dos entes federados no contexto da pandemia do COVID-19, analisado a partir da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343. Nesse sentido, o campo de investigação do trabalho se insere na temática do federalismo, estudado com base nas suas manifestações práticas e teóricas, destacando-se a distinção entre suas vertentes dualista e cooperativa. Como objetivo geral do trabalho, visa-se apresentar a fundamentação que levou os Ministros julgadores ao resultado final da decisão, assim como uma análise desses mesmos fundamentos e questões conexas feita a partir de premissas oriundas, essencialmente, do Direito Constitucional. Para isso, apresenta-se o que motivou a decisão do tribunal para fins de embasar a respectiva análise, considerando-se, também, os votos que não foram vitoriosos no julgamento. As conclusões alcançadas mostram que a corte preconizou o critério da descentralização ao interpretar o federalismo no Brasil, entendendo, por maioria de votos, pela aplicação das competências comuns e concorrentes no caso em detrimento da competência exclusiva da União para o planejamento e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas.

Palavras-chave: Federalismo; Competências; Pandemia; Constituição.

OLIVEIRA, Gustavo de. **Distribuição de competências à luz da ADI 6.343**. 2021. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

ABSTRACT

This paper addresses the understanding of the Supreme Federal Court regarding the constitutional competencies of the federal entities in the context of the COVID-19 pandemic, analyzed from the Direct Action of Unconstitutionality 6.343. In this regard, the scope of investigation of this work falls within the theme of federalism, studied based on its practical and theoretical manifestations, highlighting the distinction between its dualistic and cooperative aspects. The general objective of the work is to present the reasons that led the Justices to the final result of the decision, as well as an analysis of these same reasons and related issues made from premises derived, essentially, from the Constitutional Law. To this end, the court's reasoning is presented as a basis for the respective analysis, also considering the votes that were not victorious in the trial. The conclusions reached show that the court advocated the decentralization criterion when interpreting federalism in Brazil, understanding, by majority vote, for the application of common and concurrent competencies in the case to the detriment of the Union's exclusive competence for planning and promoting permanent defense against public calamities.

Keywords: Federalism; Competencies; Pandemic; Constitution.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Objetivos	9
1.2 Metodologia	10
1.3 Estruturação do trabalho	10
2 ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS DO TEMA	12
2.1 Federalismo brasileiro	12
2.2 Instituto das competências no Direito	13
2.3 Problemática relativa à pandemia do COVID-19	15
2.4 Divergências sobre a matéria	18
3 MANIFESTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ADI 6.343	21
3.1 Fundamentos para o indeferimento da liminar	21
3.2 Ementa e Acórdão	22
3.3 Fundamentos de mérito dos votos	24
3.3.1 <i>Ministro Marco Aurélio Mello</i>	24
3.3.2 <i>Ministro Alexandre de Moraes</i>	25
3.3.3 <i>Ministro Edson Fachin</i>	26
3.3.4 <i>Ministra Rosa Weber</i>	30
3.3.5 <i>Ministro Luiz Fux</i>	30
3.3.6 <i>Ministra Cármen Lúcia</i>	34
3.3.7 <i>Ministro Ricardo Lewandowski</i>	34
3.3.8 <i>Ministro Gilmar Mendes</i>	35
3.3.9 <i>Ministro Dias Toffoli</i>	38
3.3.10 <i>Ministro Celso de Mello</i>	39
4 CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO JULGADO	40
4.1. Reflexos da tese vencedora	40
4.1.1 <i>A decisão do STF face ao princípio da legalidade</i>	40
4.1.2 <i>O alcance de lei complementar que disponha sobre o princípio federativo</i>	41
4.2 Considerações sobre os fundamentos dos votos	41
4.2.1 <i>A ideia de cooperação entre os entes federados</i>	41
4.2.2 <i>A obrigatoriedade de evidências científicas para tomada de decisões do Poder Público</i>	44
4.2.3 <i>O papel da União nas calamidades públicas</i>	49

<i>4.2.4 Princípio federativo em face das calamidades públicas</i>	54
<i>4.2.5 Aspectos de interpretação constitucional teleológica</i>	60
5 CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70

1 INTRODUÇÃO

1.1 Objetivos

O advento da pandemia do COVID-19 deu ensejo à rediscussão do princípio federativo no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF). Ainda no princípio da crise epidemiológica, foi verificável a existência de controvérsias acerca das competências dos entes federados para a tomada de medidas sanitárias de enfrentamento da crise, ou seja, aventou-se a possibilidade de ocorrência de violação das competências constitucionais.

Uma das razões que levou à polêmica relativamente à efetividade do princípio federativo foi a edição da lei federal nº 13.979/2020 sancionada pelo Presidente da República Jair Messias Bolsonaro quando o Ministério da Saúde era chefiado por Luiz Henrique Mandetta. A finalidade da lei era traçar as providências a serem tomadas para debelar a propagação do novo coronavírus. Nesse contexto, ações de competência originária do STF e relativas ao tema em questão foram propostas, exigindo-se a manifestação da suprema corte.

O partido político Rede Sustentabilidade foi o responsável por ingressar com uma das ações mencionadas: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.343. A ação visava declarar incompatíveis com a Constituição Federal dispositivos da lei supracitada, alegando-se ofensa da União às competências de outros entes federados. O julgamento em questão deu-se ainda no primeiro semestre de 2020 trazendo efeitos de grande relevo na condução da crise sanitária no Brasil.

Dentro desse contexto, o presente trabalho visa expor e analisar os principais fundamentos dos votos proferidos pelos Ministros da suprema corte brasileira no âmbito da ADI 6.343, bem como a decisão final que restou consignada no acórdão e ementa do julgado. Ademais, objetiva-se traçar considerações de cunho reflexivo acerca de alguns pontos que foram considerados mais suscetíveis de ponderação, tendo em vista as possibilidades de discussão que tangenciavam as respectivas matérias.

As reflexões aqui engendradas buscam, para além de verificar os fundamentos dos votos enquanto dados objetivos, analisar o modo pelo qual os Ministros chegaram às suas conclusões, assim como questões correlatas trazidas no julgamento, ainda que não tenham ligação direta com a temática da distribuição de competências, mas que, como foram por eles tratadas, pareceram merecer atenção.

1.2 Metodologia

A confecção do trabalho baseou-se em revisão bibliográfica, fazendo uso, sobretudo, de autores nacionais da doutrina jurídica de Direito Constitucional e valendo-se, também, da legislação brasileira e da Constituição Federal. É de se dizer, porém, que o principal parâmetro aqui utilizado foi o texto do julgado da ADI 6.343, a partir do qual foram levantadas todas as questões analisadas neste trabalho. Nesse sentido, utilizou-se o método indutivo, uma vez que foram trechos da referida ação empregados como pressupostos para o desenvolvimento de todos os temas analisados. Estes, por sua vez, foram desenvolvidos a partir dos métodos dialético e hipotético-dedutivo.

Do ponto de vista teórico, não se utilizou de uma perspectiva específica nas análises, mas apenas da confrontação do conteúdo dos votos proferidos no julgamento da ADI 6.343 com dados provenientes da doutrina jurídica brasileira e algumas hipóteses formuladas de modo a que se chegassem a certas conclusões. O uso da doutrina pareceu ser o mais adequado para avaliar os votos, uma vez que permitiria caracterizar o enquadramento dos mesmos na compreensão dos autores versados na matéria. A abordagem empregada levou em consideração hipóteses de entendimento que poderiam ter alterado a decisão final estabelecida no julgado.

A escolha da ADI 6.343 como alicerce do trabalho se deve às possibilidades de análise dos votos apresentados no seu julgamento, assim como pelo fato de a ação ter sido julgada em um momento em que questões atinentes ao federalismo brasileiro no contexto pandêmico já tinham sido levadas anteriormente à apreciação da suprema corte. Dessa forma, seria verossímil supor que o entendimento dos Ministros à época do julgamento da ação em apreço já tivesse atingido um grau de estabilidade relativamente ao tema.

1.3 Estruturação do trabalho

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro deles a presente introdução. No segundo capítulo, por sua vez, estão expostos dados que constituem premissas para a exposição e análise pretendidos de maneira que: (a) apresenta-se a caracterização do federalismo no Brasil, (b) o modo como o tema das competências é entendido no Direito Constitucional, (c) a problemática que levou ao julgamento da ADI 6.343 e (d) a apresentação de um panorama geral das discordâncias existentes na suprema corte sobre o tema.

No terceiro capítulo, está disposta uma apresentação dos fundamentos apresentados pelos Ministros do STF no julgamento analisado, partindo-se daquilo que se pôde depreender

dos votos, além de se apresentarem observações de caráter mais geral sobre os mesmos, sendo, também, delineados os fundamentos da ementa e a decisão que se consagrou no acórdão. A apresentação dos votos se dá na ordem com que foram proferidos.

O quarto capítulo se presta a refletir sobre algumas questões suscitadas pelo julgamento da ADI. A princípio, são expostas considerações já realizadas no campo acadêmico e que se referem ao modo pelo qual a ADI 6.343 irá repercutir em face do princípio da legalidade e da competência da União para legislar sobre o pacto federativo mediante lei complementar.

Em um segundo momento, são abordadas questões de caráter mais reflexivo acerca de elementos trazidos pelos votos dos Ministros e suas consequências na decisão final manifesta no acórdão e ementa do julgado. Serão mostradas algumas visões que poderiam ser, de certo modo, contrastadas àquilo que se apresentou no julgamento.

Nesse sentido, são apresentados cinco pontos e que dizem respeito (a) à cooperação entre os entes federativos conforme abordada na ADI, (b) a obrigatoriedade de evidências científicas nas ações do Poder Público, (c) as atribuições da União nas calamidades públicas, (d) a forma como o princípio federativo se aplica nos momentos de calamidades públicas e (e) o modo de interpretação teleológica da Constituição aparentemente empregado no julgamento. Tratam-se de observações mais específicas sobre temas determinados.

O quinto capítulo traz a conclusão do trabalho. É diante desse quadro que se pretende aqui fazer algumas considerações sobre a temática das competências no Estado Federal brasileiro com as especificidades próprias da matéria abordada.

2 ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS DO TEMA

2.1 Federalismo brasileiro

Existem, fundamentalmente, duas formas de Estado. Estas formas possuem uma série de elementos característicos, mas, em sua essência, ambas se distinguem pelo modo como se dá a descentralização do poder. Trata-se aqui do Estado federal e do Estado unitário.

Relativamente ao Estado Unitário, tem-se que a descentralização do poder é condicionada a decisão do ente político central. Sobre a configuração do Estado Unitário, leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “Existe este sempre que a descentralização nele existente (administrativa, legislativa e/ou política) está à mercê do poder central¹”. Veja-se que é possível encontrar este tipo de Estado vigente, por exemplo, na Itália e na Espanha.

O modelo federativo, por seu turno, surge como forma de Estado na qual se concebe uma divisão de poder entre os entes que compõem a Federação, havendo, porém, um traço que lhe é peculiar: a autonomia desses mesmos entes. Verifica-se nisto o cerne da forma federativa de Estado. Destaca-se, também, o fato de o Estado Federal se perfazer mediante a existência de uma Constituição Federal, a qual será o instrumento jurídico delimitador das respectivas autonomias dos entes federados, ou seja, atribuirá a medida dos poderes em cada unidade federativa.

Vale dizer que, nada obstante se reconheça a autonomia como característica central do sistema federativo, não se pode confundi-la com soberania. Com efeito, a secessão é absolutamente inadmitida no Estado Federal, fato este relevante para distingui-lo das confederações. Enfim, também caracteriza a forma federativa a realidade de que o Estados-membros possuem participação nas decisões do ente central. Exemplo notório é a presença de uma câmara representativa dos interesses dos Estados que, no caso brasileiro, se constitui no Senado Federal.

No Brasil, a Constituição Federal promulgada em 1988, diferentemente do que ocorria nas constituições que lhe precederam, incluiu os Municípios como integrantes da Federação. Tanto o art. 1º, caput², quanto o art. 18, caput³, da Lei Maior mencionam a figura dos

¹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 45.

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito[...].

³ 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.

Municípios no âmbito do pacto federativo, caracterizando, segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴, o que se denomina federalismo de segundo grau.

À vista do apresentado, nota-se que a existência do Estado Federal redundaria necessariamente em uma divisão de competências entre os membros da Federação. A forma como a preferida divisão se dá permite classificar o federalismo em dualista ou cooperativo. Relativamente a esse tema, será feita uma abordagem mais à frente.

2.2 Instituto das competências no Direito

Inicialmente, cabe qualificar a temática das competências. O seu estudo se dá no campo do Direito Constitucional, ligando-se, especialmente, ao constitucionalismo moderno e, por sua vez, à noção de separação do poder. Segundo Jorge Miranda, no que toca às pessoas coletivas de Direito Público, as competências podem ser assim definidas “é o conjunto de poderes de que uma pessoa coletiva pública dispõe para a realização das suas atribuições, havendo ainda que discernir, de harmonia com a estrutura funcional da pessoa coletiva, o segmento conferido a cada um dos seus órgãos⁵”.

A divisão de competências pode se dar de modos distintos, sendo definida em função da matéria, do território, da hierarquia, do valor dos atos e do tempo. Além disso, sua existência é normativamente definida, o que resulta no estabelecimento do princípio da prescrição normativa das competências. Impõe-se, pois, a força obrigatória do respeito às normas de competência. Confirma-se que, de acordo com a lição de Jorge Miranda⁶, eventual descumprimento do aludido princípio por um órgão do Estado mediante prática de ato que fuja à sua competência ensejará a invalidez, irregularidade ou ineficácia do ato em razão da incompetência do órgão, podendo-se falar, a depender do caso, até mesmo em usurpação ou desvio de poder.

Dentro do Estado Federal, a repartição de competências pode se dar por meio da chamada repartição horizontal- caracterizadora do federalismo dualista- ou pela repartição vertical- caracterizadora do federalismo cooperativo. No primeiro caso, as competências são distribuídas entre União e Estados-membros, constituindo-os como esferas de poder com atribuições próprias que não se confundem. Por outro lado, ocorrerá a repartição vertical de

⁴ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 49-50.

⁵ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 499.

⁶ Ibid, p. 501.

competências em um cenário oposto, isto é, com a atribuição de competências que são compartilhadas ou coordenadas entre os entes da Federação.

A propósito de cada uma delas, ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A índole da primeira [repartição horizontal] é a de separar, radicalmente, a competência dos entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma “área” própria, consistente em toda uma “matéria” (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, de outro ente. Daí falar-se, a propósito de tais competências, em competências “privativas” ou “reservadas”. A da segunda [repartição vertical] é a de dividir uma mesma “matéria”, em diferentes níveis, entre diversos entes federativos. Assim, uma mesma “matéria” é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um, atribui-se o estabelecimento de normas gerais; a outro, das normas particulares ou específicas⁷.

Face a isso, veja-se que o federalismo dualista era modelo federativo original proveniente dos Estados Unidos da América (EUA). A partir deste modelo, dispunha-se de um tipo de federação que levava o atributo de dual, porquanto as competências eram bem definidas no tocante à sua distribuição, isto é, à União caberiam as competências que lhe fossem expressamente atribuídas, restando aos Estados-membros a competência residual quanto às demais matérias.

Em contrapartida, o modelo adotado pelo constituinte originário brasileiro fundiu o federalismo como originalmente concebido- ou seja, o federalismo dualista- com o que se denominou federalismo cooperativo, modelo este em que as competências dos entes federados são compartilhadas de maneira que, nesse sentido, o Estado brasileiro dispõe de uma forma mista de enfeixar a Federação. Particularmente na sua vertente cooperativa, o federalismo brasileiro preconiza relativamente às competências legislativas e às competências político-administrativas, tratando-as como competências concorrentes ou comuns a depender do caso.

Resta claro que, na linha do que se disse anteriormente, a Constituição utiliza ambas as técnicas de repartição de competências. Veja-se que o texto constitucional prevê, no art. 22⁸, um rol atinente às competências privativas da União; o art. 23⁹ traz as competências comuns a

⁷ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 181-182.

⁸ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

⁹ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...] 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.

todos os entes federativos; o art. 24¹⁰ faz referência às competências concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal e, ainda, o art. 30¹¹, II, ao tratar das competências dos Municípios, confere aos mesmos a atribuição de complementar as normas federais e estaduais respeitados os limites do texto constitucional. Calha recordar que, de acordo com a lição de Ana Paula de Barcellos¹², o fato de o art. 30, I, atribuir aos Municípios a competência de legislar sobre temas de interesse local faz com que, combinando este preceito àquele que consta do inciso subsequente e ao art. 24, tenha-se, na prática, uma verdadeira competência legislativa concorrente a ser exercida por todos os entes federados no que se refere aos temas do art. 24.

Por derradeiro, insta mencionar o art. 25, § 1^o¹³ da Lei Maior, uma vez que estabelece as competências privativas do Estados-membros.

2.3 Problemática relativa à pandemia do COVID-19

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a existência da pandemia do novo coronavírus meses depois do primeiro caso notificado ao organismo internacional. Antes, porém, da declaração de pandemia pela organização, já havia sido editada lei federal no Brasil visando conter o avanço da doença, tendo sido promulgada como Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. A lei contém, entre seus dispositivos, um elenco de mecanismos de controle da doença, dentre os quais, as restrições à circulação de pessoas mediante ações como isolamento e quarentena. Nesse contexto, os entes federados expediram normas que efetivaram as limitações ao direito de ir e vir.

Subsequentemente, o governo federal editou a Medida Provisória (MP) 926 de 20 de março de 2020 e a sua pertinente regulamentação, o Decreto nº 10.282/2020. Segundo consta do sítio eletrônico do Planalto, a Medida Provisória visava “[...] dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde

¹⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...] § 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 complementar 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.

¹¹ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

¹² BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 166-181, set./dez. 2020, p. 169. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

¹³ Art. 25. [...] § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

pública de importância internacional decorrente do coronavírus.”¹⁴. Cumpre, todavia, mencionar a exposição de motivos da Medida Provisória em que se lê no item 5:

No que se refere às alterações da Lei nº 13.979, de 2020, a primeira alteração é específica para reforçar os limites constitucionais legislativos e, ao mesmo tempo, prezar pelo entendimento mútuo entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. É neste sentido que as medidas de isolamento e quarentena, quando afetarem a execução de serviços públicos regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico, em articulação prévia com o órgão regulador ou com o Poder Concedente ou autorizador¹⁵.

Vê-se, desde já, que a temática das competências foi inserida no campo de abrangência da medida provisória. Sob essa ótica, é perceptível que a justificativa do instrumento normativo cuidou de afirmar que objetivava privilegiar a cooperação entre as unidades federadas e, para tanto, a MP apresentou um condicionamento à ação dos demais entes federados no tocante à adoção das medidas restritivas à locomoção de pessoas. Em seu voto no julgamento da ADI 6.343, o Ministro Gilmar Mendes resumiu teor do ato normativo em questão da seguinte forma:

Em 20.3.2020, o Presidente alterou o texto da lei, por meio da Medida Provisória 926, com o objetivo de concentrar no Governo Federal o poder para estabelecer medidas de restrição de circulação de pessoas, estatuinto que devem ser resguardados das restrições o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Além disso, a referida MP também delega a um decreto a definição do que deve ser considerado serviço público de atividade essencial. Nesse mesmo dia, o Governo editou o Decreto 10.282/2020, que trata das atividades essenciais, do qual constam 35 itens, entre eles, assistência à saúde, segurança pública e transporte intermunicipal, interestadual e internacional de passageiros¹⁶.

Seguiu-se a edição da Medida Provisória 927 de 22 de março de 2020, trazendo, dentre suas providências, outro condicionamento à ação dos entes federativos, desta vez, condicionando o implemento de algumas restrições à circulação de pessoas a ato conjunto dos Ministros da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura.

Em meio a essas circunstâncias, foram ajuizadas ações no STF contestando a adequação das precitadas normas à distribuição de competências preconizada pelo modelo

¹⁴ 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. Acesso em 13 out. 2021.

¹⁵ EMI nº 00019/2020 MS AGU CC/PR CGU. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-926-20.pdf. Acesso em: 13 out. 2021, p. 01.

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 81.

federativo do Estado brasileiro. Dentre as ações em questão, pode-se destacar o ajuizamento da ADI 6.341 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e a ADI 6.343 pela Rede Sustentabilidade, ambas impugnando dispositivos da Lei nº 13.979/2020 confrontando-os com o pacto federativo.

O STF chegou a se debruçar sobre a problemática da pandemia em numerosas outras ocasiões, chegando a criar uma página na internet em que apresenta as ações da corte a respeito da matéria¹⁷. O tema do federalismo em face da pandemia também chegou a ser abordado no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB) em que se questionavam as medidas tomadas pelo governo federal diante da crise sanitária.

Das ações aqui mencionadas, a primeira a ser julgada foi a ADI 6.341, seguida da ADI 6.343 e da ADPF 672. Não obstante, será a ADI 6.343 utilizada aqui como base para análises, tendo em conta ser possível acessar o conteúdo dos votos dos ministros, assim como, por conseguinte, ser possível vislumbrar as divergências acerca do tema dentro da corte.

Ainda assim, à época de seu julgamento, foram referenciadas no julgado tanto a ADI 6.341, quanto a ADPF 672, uma vez que, em relação a esta, já havia decisão monocrática proferida em razão de pedido de medida cautelar. Por conseguinte, a ADI 6.343 se mostra útil enquanto material para análises, haja vista, ademais, que se pode supor que, quando de seu julgamento, a suprema corte já dispunha de um maior grau de compreensão face ao tema das competências no contexto da pandemia.

Inegável é a importância dos julgados em apreço, visto que impactaram a vida dos brasileiros na medida em que a clarificação do tema das competências no contexto pandêmico asseverou quais os agentes públicos responsáveis pela tomada de decisões no âmbito da crise epidemiológica. Sobre o destaque adquirido pela matéria, Ana Paula de Barcellos assentou o seguinte:

A súbita relevância da federação no contexto da pandemia não é surpreendente. A gravidade da crise sanitária levou União, Estados, Distrito Federal e Municípios a adotarem medidas também da maior gravidade para o seu enfrentamento, com repercussões dramáticas na vida das pessoas. Tais medidas envolvem a quarentena de pessoas, bairros e cidades – em alguns casos com o confinamento compulsório –, a

¹⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Painel de ações COVID-19, 2021. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=cursel%2Cctxmenu&select=clearall>. Acesso em: 21 out. 2021.

paralisação de atividades de forma geral, a restrição de circulação de pessoas e bens, dentre outras iniciativas com o objetivo de conter o contágio.¹⁸

No que toca, especificamente, à ADI 6.343, sucintamente, pode-se dizer que a Rede Sustentabilidade pugnou pela declaração de inconstitucionalidade de dispositivos constantes do art. 3º¹⁹ da Lei nº 13.979/20. Nessa perspectiva, o partido contestou, primordialmente, as normativas que condicionavam a ação dos demais entes federados a autorização da União no caso, por exemplo, da tomada de medidas de restrição à circulação de pessoas.

Contestou-se, ainda, a exigência feita pelo § 1º do precitado artigo segundo a qual a efetivação das medidas de combate ao coronavírus ali mencionadas deveriam ser precedidas de evidências científicas, assim como deveriam ser calcadas em análises sobre informações estratégicas de saúde. Neste caso, é possível dizer que o partido argumentou que a urgência na tomada de decisões concernentes à pandemia não poderia ficar dependente das exigências impostas pelo preceito legal sem prejuízo às políticas públicas em concreto.

A ação foi protocolada em 24 de março de 2020. No dia seguinte, o Ministro Marco Aurélio Mello proferiu decisão em resposta ao pedido de liminar, decisão esta *ad referendum* do plenário e na qual indeferiu o pedido inicial. O julgamento da ação foi iniciado em 30 de abril de 2020 e finalizado em 06 de maio do mesmo ano. O pleno do tribunal tinha como pauta decidir se referendava ou não a decisão do Ministro Marco Aurélio- relator do caso.

2.4 Divergências sobre a matéria

A característica cooperativa do federalismo brasileiro mostrou-se o ponto sensível a ser posto em debate na ADI. Se por um lado é fato que a Constituição determinou o compartilhamento de atribuições a distintos entes federados, é também verdade que os critérios

¹⁸ BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 166-181, set./dez. 2020, p. 167. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

¹⁹ Os dispositivos impugnados foram os seguintes: “Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: [...] VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: [...] b) locomoção interestadual e intermunicipal; [...] § 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública. [...] § 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do *caput*. [...] § 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; ou [...]”.

para determinar a medida desse compartilhamento não estiveram claros no contexto pandêmico, haja vista os dissensos dentro do próprio STF e das opiniões manifestas pelos profissionais do Direito em distintas conjunturas.

Em questão, pode-se asseverar que alguns dispositivos constitucionais foram motivo de maiores reflexões do tribunal, justamente dispositivos que manifestam a peculiaridade cooperativa do federalismo brasileiro. Trataram-se do art. 24- sobretudo, em referência ao inciso XII que versa sobre a competência concorrente de União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a defesa da saúde-, o art. 23- atinente às competências comuns- e o art. 30, II- referente à possibilidade de os Municípios suplementarem a legislação federal e estadual.

É certo, porém, que a Constituição traz algumas balizas que se devem perscrutar a fim de definir o alcance das competências concorrentes. Fundamentalmente, trata-se do disposto no art. 24, § 1º, da Lei Maior em cujo teor se verifica que à União cabe legislar sobre normas gerais, não se podendo descurar, por outro lado, do que menciona o art. 30, I, que confia aos Municípios a atribuição de legislar sobre temas de interesse local. Em princípio, pode-se afirmar que estes dois parâmetros seriam capazes de, por exclusão, trazer à luz as competências dos Estados e do Distrito Federal. Nada obstante, também parece claro que ambas as diretivas constitucionais demandam a atuação do intérprete para verificar o que se poderiam classificar como normas gerais ou normas de interesse local.

Com relação às competências comuns relacionadas no art. 23 da Lei Maior, todavia, não se tem nem mesmo a apresentação de um critério, ainda que geral, que permita distinguir a distribuição de competências neste quesito. Tratam-se, neste dispositivo, de competências político-administrativas, sendo que a única norma que poderia aclarar o trabalho do hermenauta seria o seu parágrafo único no qual se estabelece que serão fixadas por leis complementares as normas que versam sobre a cooperação entre entes federados.

A problemática, entretanto, subsiste, porquanto, no caso particular do cuidado da saúde- tratado no inciso II do preceito em questão-, não se tem lei complementar que aborde a matéria. Saliente-se, também, que, em se tratando de competências, a interpretação não fica isolada de outras diretrizes do texto constitucional de modo que, no caso em apreço, ganha relevo o art. 198²⁰ ao se referir à estruturação das ações de saúde no Brasil.

Posto isso, no que concerne às posições internas da corte suprema, três linhas foram sugeridas. A princípio, assentou-se a opinião isolada do Ministro Marco Aurélio- relator

²⁰ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

prevento da ação- que considerou necessário privilegiar o tratamento nacional das políticas relativas ao coronavírus, propondo, por seu turno, a manutenção dos termos de sua decisão monocrática ao apreciar pedido de medida cautelar.

Em segundo lugar, fez-se presente a tese do Ministro Alexandre de Moraes que abriu a divergência em face da posição do ministro relator e que, sinteticamente, pode-se dizer que acolheu o pedido inicial da Rede Sustentabilidade, exceto em relação à suposta inconstitucionalidade do § 1º do art. 3º da Lei nº 13.979/20- foi o juízo que prevaleceu no acórdão.

Enfim, apresentou outro ponto de vista o Ministro Edson Fachin, sustentando, igualmente, o referendo parcial da decisão do Ministro Marco Aurélio, mas apresentando outros fundamentos, assim como propondo a validação de outra tese. Esta, por sua vez, foi acompanhada apenas pela Ministra Rosa Weber.

3 MANIFESTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ADI 6.343

3.1 Fundamentos para o indeferimento da liminar

Ao se manifestar quanto ao pedido de medida cautelar, o Ministro Marco Aurélio resumiu, em sua decisão, as razões aventadas pelo partido Rede Sustentabilidade. Confira-se:

[...] [a petição inicial] Menciona a superveniência das Medidas Provisórias subtraindo competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Conforme argumenta, a imposição de restrição à locomoção intermunicipal e intramunicipal pressupõe recomendação técnica e fundamentada de autarquia federal – Agência Nacional de Vigilância Sanitária –, bem assim autorização do Ministério da Saúde e ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, no que ofendida a autonomia dos entes federados. Diz impedidos os Estados e o Distrito Federal de disporem sobre transporte intermunicipal. Acrescenta inobservada a competência legislativa no tocante à proteção e defesa da saúde. Destaca as atribuições residuais dos Estados. Assinala incumbir aos Municípios organizar e prestar, mesmo sob concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo intramunicipal. Segundo argui, o legislador, ao exigir evidências científicas e análises de informações estratégicas em matéria de saúde, para fins de adoção das providências indicadas no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, criou barreira quase intransponível considerada a implementação de medidas urgentes e indispensáveis ao enfrentamento da crise.”²¹

Como supramencionado, o Ministro indeferiu o pedido apresentado, submetendo sua decisão ao referendo do plenário da Corte.

Relativamente aos fundamentos da decisão, o Ministro, logo na ementa da peça decisória, fez constar que seria necessário preconizar-se o princípio da razoabilidade de sorte a se evitar, ao máximo, “disciplinas normativas locais”²² no controle da pandemia. Como se verifica, a decisão perfilhou um entendimento que supostamente protegeria a segurança jurídica em detrimento das contestações apresentadas. Foi nesse sentido que se lastreou a decisão.

Segundo a peça, o princípio da razoabilidade deveria ser considerado na vertente proporcionalidade e que, assim, as circunstâncias do caso indicariam, em sua totalidade, que o tratamento nacional da pandemia seria o mais adequado. Além disso, a redação conferida pelas medidas provisórias à lei impugnada deveria ser mantida vigente até que o Congresso Nacional se manifestasse sobre o seu conteúdo. Dessa maneira, o Ministro argumenta que a eventual

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 7-8.

²² *Ibid*, p. 5.

suspensão dos dispositivos contestados acarretaria em um favorecimento de visões político-partidárias, prejudicando-se o interesse da coletividade.

No mais, arguiu a necessidade de se tratar o tema da liberdade de locomoção em âmbito nacional, considerando inviável que se privilegiasse o tratamento local da temática. Já no que se refere ao § 1º impugnado- dispositivo que exige a fundamentação científica das medidas contra o coronavírus-, o Ministro afirmou que o cenário existente tudo aconselhava a tomada de ações governamentais calcadas em evidências científicas, devendo-se, assim, beneficiar a segurança jurídica. Este argumento, como se disse, pautou a decisão, inclusive, no tocante ao contestado § 6º do art. 3º, ou seja, dever-se-ia preconizar a segurança jurídica. Outrossim, quanto ao § 7º, o Ministro asseverou também que a coordenação do combate à pandemia deveria ser central o que, em outros termos, significa que deveria ser feita pelo Ministério da Saúde.

Enfim, a peça concluiu declarando que, na hipótese de se conceder a medida cautelar, seria possível vislumbrar o que o Ministro considera consequências danosas e nefastas em detrimento do interesse da sociedade brasileira, o qual deveria ser favorecido. Pode-se dizer que a decisão monocrática se baseou, essencialmente, na ponderação de princípios a partir da ótica e juízo do Ministro.

3.2 Ementa e Acórdão

Como é cediço, o juízo que prevaleceu no julgamento da ADI não foi o do ministro relator. A decisão final da corte encaminhou-se no sentido do acolhimento parcial do pedido de medida acauteladora, o que, dizendo de outro forma, significou o referendo parcial da decisão do Ministro Marco Aurélio. O acórdão, por sua vez, foi escrito pelo Ministro Alexandre de Moraes cuja convicção preponderou no plenário do tribunal. Confira-se o teor do acórdão:

[...] por maioria, acordam em conceder parcialmente a cautelar para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão [...].²³

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto

Ficou, ainda, assentada na deliberação final que restou vencido o Ministro Marco Aurélio e, em parte, os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber. O ministro Luís Roberto Barroso afirmou suspeição no caso. Todos os demais julgadores acompanharam o voto do Ministro Alexandre de Moraes.

O acórdão foi ementado trazendo uma série de razões como fundamentos. Na verdade, a ementa inicia expondo um quadro ideal de combate à pandemia em que, segundo a mesma, deveria haver uma cooperação entre os entes federados na efetivação das medidas pertinentes, bem como a necessidade de as autoridades competentes praticarem todas as ações possíveis no enfrentamento da pandemia. Isto posto, primeiramente, buscou-se afirmar que a União possuía papel fundamental na coordenação da pandemia naqueles termos que a Constituição estabeleceu referentemente ao Sistema Único de Saúde (SUS).

Na sequência, a ementa listou preceitos constitucionais relativos às competências das unidades federadas, sobretudo, referentes à temática da saúde- concretamente, o art. 23, II e IX, que seriam relativos à competência administrativa comum quanto à saúde e assistência pública; o art. 24, XII, relativo à competência concorrente de União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; o art. 30, II, sobre a possibilidade de Municípios suplementarem as legislações federal e estadual em havendo interesse de natureza local e, finalmente, o art. 198 relativo à descentralização político-administrativa do SUS. Também cuidou a ementa de mencionar a legislação infraconstitucional, no caso, a Lei do SUS (Lei nº 8.080/90), especificamente, os artigos 6º, I²⁴, e 7º²⁵ da referida lei. Nesse caso em particular, ressaltou-se que a citada descentralização do sistema de saúde também inclui a execução de serviços e a vigilância epidemiológica e sanitária.

A ementa passa a dizer, então, que o Poder Executivo Federal não poderia afastar de modo unilateral medidas como o distanciamento ou isolamento social que fossem impostas pelos outros entes da Federação. Quando se referiu a isso, a ementa passou a utilizar argumentos que se poderiam qualificar como não expressos na legislação. Efetivamente, as prefaladas medidas de restrição à circulação de pessoas foram qualificadas como medidas importantes e

federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 3-4.

²⁴ Art. 6º Estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS): I - a execução de ações: a) de vigilância sanitária; b) de vigilância epidemiológica; [...]

²⁵ Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios: [...] IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo: a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios; b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;

que seriam consentâneas às recomendações da OMS e a estudos científicos, referindo-se, exemplificativamente, a estudos do *Imperial College of London* nos seguintes termos:

[...] estudos realizados pelo *Imperial College of London*, a partir de modelos matemáticos (*The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression*, vários autores; *Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, vários autores).²⁶

Derradeiramente, a ementa conclui com a declaração de que alguns dos dispositivos impugnados na ação afetavam indevidamente as competências dos Estados e Municípios na tomada de medidas sanitárias face à pandemia do coronavírus. A isso, seguiram-se as determinações estabelecidas no julgado. Aparentemente, a ementa cita que o § 6º-A²⁷ do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 também estaria sendo suspenso pelo tribunal, apesar de o dispositivo não ser mencionado no acórdão, nem no rol de pedidos da peça exordial.

3.3 Fundamentos de mérito dos votos

3.3.1 Ministro Marco Aurélio Mello

No dia 30 de abril de 2020, os Ministros da suprema corte, reunidos por videoconferência sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, iniciaram o julgamento da ação. Inicialmente, o Ministro Marco Aurélio, na qualidade de relator prevento da matéria, proferiu seu voto. Basicamente, o Ministro transcreveu a decisão monocrática que proferiu em resposta ao pedido de medida cautelar e assentou a manifestação da Advocacia-Geral da União (AGU) que, em memorial, pugnou pelo indeferimento do pedido, afirmando a constitucionalidade das normas impugnadas. O voto do Ministro, em essência, resumiu-se a propor o referendo de sua supracitada decisão.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 02-03.

²⁷ § 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos.

3.3.2 *Ministro Alexandre de Moraes*

Seguiu-se ao voto do relator, a manifestação do Ministro Alexandre de Moraes, o qual abriu a divergência com o voto inicial. No seu voto, constam fundamentos que foram utilizados também na ementa do julgado. Em sua substância, o voto faz alusão à repartição de competências no texto da Lei Maior, referenciando os artigos 23, 24 e 30, II, da mesma. Além disso, ressaltou que, tanto o Federalismo quanto a Separação de Poderes constituem cláusulas pétreas da Carta Magna e devem servir de elementos para pautar a interpretação da Lei nº 13.979/20.

Para fundamentação do voto, o Ministro seguiu citando o preâmbulo da Constituição no qual se fala sobre a necessidade de o Estado garantir o bem-estar da sociedade. Igualmente, menciona o direito à vida e à saúde como corolários da dignidade da pessoa humana, fundamento da República, e, particularmente no que concerne ao direito à saúde, fez alusão aos artigos 196²⁸ e 197²⁹ do texto constitucional em que se consagra a proteção ao referido direito.

Sobre as atribuições do Presidente da República, o Ministro disse que incumbe ao chefe do Poder Executivo federal o planejamento e execução de políticas públicas que possuam abrangência nacional e tenham por escopo a redução de efeitos socioeconômicos da pandemia. Frisou, inclusive, que o Presidente da República dispõe de um juízo de conveniência para escolher quais medidas melhor atenderiam ao interesse público no que tange à saúde, à assistência e à economia.

Posteriormente, tratando já da distribuição de competências entre as unidades federadas, o Ministro cita os dispositivos constitucionais e legais mencionados na ementa do julgado e que já se expuseram aqui anteriormente. Subsequentemente, o voto traz um trecho cuja essência foi também utilizada no acórdão. Tratam-se das referências feitas à OMS e a estudos científicos, assim como às já faladas medidas limitadoras do direito de ir e vir como sendo ações importantes para se enfrentar a pandemia, além de se dizer que não caberia ao Poder Executivo nacional o afastamento unilateral dessas mesmas medidas quando tomadas por Estados, Municípios e Distrito Federal.

²⁸ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

²⁹ Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Malgrado tenha considerado que parte dos dispositivos impugnados tenha subtraído a competência dos demais entes federados, o Ministro salientou a relevância do papel da União na coordenação do enfrentamento da pandemia, assim como também se expôs na ementa. Por outro lado, o voto diz que seria de se considerar que a União não disporia de conhecimentos sobre as especificidades das rodovias no âmbito dos Estados e que, por consequência, reservar à União exclusividade para tratar do transporte intermunicipal viria a trazer danos no combate à doença.

Com arrimo no princípio da predominância de interesse- princípio este que se supõe determinante na formação da convicção do julgador-, o Ministro lembra que haveria conjunturas em que a União seria competente para interditar rodovias intermunicipais, ou seja, em havendo interesse geral. Ilustrativamente, cita a hipótese de atuação da União neste quesito por meio da interdição de rodovias para agilizar a chegada de medicamentos a uma dada localidade.

Em relação aos §§ 6º e 7º, II, contestados na petição inicial, o Ministro acentua aqui o dever de se respeitar autonomia dos Estados na tomada de decisões. Sumariamente, cumpre dizer, mais uma vez, que o voto do Ministro Alexandre de Moraes foi o que prevaleceu na decisão final do julgado e que, portanto, a sua posição já foi aqui referida- fundamentalmente, apenas se referendou a decisão do Ministro Marco Aurélio relativamente à não declaração de inconstitucionalidade do § 1º impugnado pelo partido Rede Sustentabilidade.

3.3.3 Ministro Edson Fachin

De sua parte, o Ministro Edson Fachin propôs em seu voto o que considerou ser uma posição intermediária. Ao expor as razões de seu voto no julgamento, o Ministro utilizou-se de uma síntese do mesmo. Nessa direção, apresentou seu voto iniciando com a enunciação de premissas que considerava relevantes para o prosseguimento de seu raciocínio.

A premissa inicial apresentada pelo Ministro foi a afirmação de que o contexto pandêmico não seria autorizador de uma descontrolada discricionariedade, de modo que seria mister que subsistissem os contrapesos do Estado Democrático de Direito. Em segundo lugar, em matéria de competências, o exercício das mesmas no que toca à área de saúde deveria estar vinculado, segundo os dizeres do Ministro, a parâmetros materiais específicos.

Uma terceira premissa a se asseverar seria que, no campo das políticas públicas, o pior erro que pode haver é a omissão. Neste ponto em particular e pelas palavras que se seguem, o Ministro, em um dado momento, parece sugerir o que poderia ser uma crítica ao governo

federal. Entretanto, ainda nesse terceiro pressuposto, afirma o Ministro que também os Estados e Municípios são entes garantidores de direitos fundamentais.

Tratando mais especificamente da distribuição de competências, o Ministro Edson Fachin lembra a possibilidade de a União afastar as competências de outros entes da Federação, citando, para tanto, o art. 24, § 1º e art. 23, parágrafo único, ambos da Lei Maior. No caso, conforme o Ministro, trata-se da hipótese de a União, mediante a edição de lei complementar ou lei geral, normatizar explicitamente determinadas regras que disponham sobre a “organização da cooperação federativa”³⁰. Em havendo situação diversa, garantida estaria a competência dos demais entes políticos.

A quinta premissa para análise do caso seria o fato de que a identificação da base constitucional para exercício das competências repousaria na legislação, a qual seria fundamento seguro nesse sentido. Concretamente, o Ministro referencia a Lei do SUS que, em seu teor, consagra a promoção, proteção e recuperação da saúde, sendo certo que os serviços correlatos à saúde deveriam ser municipalizados. Neste cenário, a materialização da diretriz prevista no art. 198 da Constituição ao tratar da hierarquização do sistema de saúde importaria, na realidade, no comando único desse sistema em cada uma das entidades federativas.

O sexto paradigma trazido pelo Ministro foi a indicação de que as normas da lei impugnada deveriam ser lidas à luz do que é disposto na Lei do SUS. Com efeito, a competência da União ao editar a Lei nº 13.979/2020 deveria ser interpretada nos termos das atribuições que lhes são conferidas pela Lei do SUS referentemente à vigilância epidemiológica.

O Ministro lembra, na sequência, que o direito à saúde consta do art. 12³¹ do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no qual se estatui a obrigatoriedade de os Estados parte tomarem as necessárias medidas de profilaxia e tratamento em relação às doenças epidêmicas. Como alicerce para interpretação do pacto internacional em comento, o Ministro traz à baila o Comentário Geral n. 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e

³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 31.

³¹ ARTIGO 12 1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental. 2. As medidas que os Estados Partes do presente Pacto deverão adotar com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar: a) A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças; b) A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; c) A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; d) A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.

Culturais mediante o qual, com fulcro no art. 22³² da Constituição da OMS, afirma-se que as diretrizes oriundas deste organismo internacional possuem caráter vinculante aos Estados-membros.

Finalmente, como oitava e última premissa, o Ministro discorre acerca do Regulamento Sanitário Internacional- do qual constam critérios para combate aos riscos ligados à saúde pública, tratando até das ações de saúde em nível nacional, intermediário e local- e assevera, por último, que a União tem competência para legislar sobre a temática em apreço, devendo, nada obstante, resguardar a esfera de atribuições que sejam próprias às outras entidades federadas.

Isto posto, naquilo que toca aos fundamentos normativos do voto, o Ministro Edson Fachin também utiliza como lastro os preceitos constitucionais atinentes às competências dentro da Federação; menciona, outrossim, dispositivos concernentes ao direito à saúde como os artigos 6^{o33}, 196 e 198 da Constituição e, também, faz referência ao processo legislativo. De outro lado, usa como base normas de Direito Internacional referenciando o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; a Constituição da OMS e o Regulamento Sanitário Internacional- sobre estes últimos, remete (na síntese do voto), ao art. 5^o, § 2^{o34} da Lei Maior.

Em seu voto, o Ministro, em matéria de precedentes, mencionou a decisão monocrática tomada pelo Ministro Alexandre de Moraes no âmbito da ADPF 672, além de referenciar o sobredito Comentário Geral n. 14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Como doutrina, o Ministro cita artigo de Stephen Holmes que fora publicado na *California Law Review* no qual se fala da importância de adesão aos protocolos médicos em casos de emergências.

O Ministro Edson Fachin chegou a fazer um breve relato do pedido feito pela Rede Sustentabilidade e mencionou as normas impugnadas, mas, no desenvolver de seu voto, não chegou a tratar, especificamente, da constitucionalidade de todos esses dispositivos que foram impugnados pelo partido- isto é, não fazendo referência expressa ao art. 3^o, VI, “b”, e §§ 1^o e 6^o, da Lei nº 13.979/2020-, tratando, apenas, ao final de seu voto, do contestado § 7^o, II. Da

³² Artigo 22. Os regulamentos adotados para a execução do art. 21 entrarão em vigor para todos os Estados Membros, uma vez devidamente notificada a sua adoção pela Assembléia de Saúde, exceto para os Membros, que, dentro dos prazos determinados na notificação, tenham comunicado ao Diretor Geral e sua recusa ou as reservas que lhes opõem.

³³ Art. 6^o São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

³⁴ Art. 5^o [...] § 2^o Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

análise de seu voto, verifica-se, porém, que o Ministro faz uma alusão genérica a esses dispositivos, inferindo que, quando confrontados à base constitucional citada no voto, os preceitos impugnados não estavam em desconformidade com a Constituição. Aliás, o Ministro diz que as medidas da Lei nº 13.979/2020 estavam alinhadas às diretrizes internacionais e, de certo modo, acaba por concordar com os princípios que enfeixavam as normas impugnadas, uma vez que diz que as medidas internacionalmente preconizadas seriam ações lastreadas em dados científicos e sob a direção do governo nacional- o que, de fato, teria ocorrido na lei em apreço.

A despeito disso, o Ministro considerou que a redação do art. 3º, § 7º, II, conferida à Lei nº 13.979/2020 poderia, de fato, ensejar dúvidas quanto à efetividade do pacto federativo, tendo em vista que o dispositivo fala em autorização do Ministério da Saúde para que os gestores competentes tomem as medidas nele referidas. Isto contrariaria o disposto pelo art. 198 da Constituição no qual se estabelece a descentralização do sistema de saúde, ou seja, o já mencionado comando único na esfera de cada um dos entes federados. Sendo assim, o Ministro concluiu o seu voto deferindo, em parte, a medida acauteladora pugnada pela Rede Sustentabilidade de sorte a, em suas próprias palavras:

conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei 13.979, de 2020, a fim de explicitar que, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição e desde que amparadas em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial [sic] da Saúde, Estados, Municípios e Distrito Federal podem determinar as medidas sanitárias de isolamento; quarentena; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver.³⁵

Tratou-se de um voto que, comparado aos demais, foi relativamente denso, com razões que se mostraram bem particulares do Ministro Edson Fachin, considerando que, em parte, se trataram de fundamentos apenas mencionados por ele, sobretudo, em relação à base jurídica convencional utilizada.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 47.

3.3.4 Ministra Rosa Weber

Muito brevemente se manifestou a Ministra Rosa Weber. Fez ela memória do julgamento da ADI 6.341 e, ao explicitar o seu juízo, acompanhou integralmente o voto proferido pelo Ministro Edson Fachin.

3.3.5 Ministro Luiz Fux

No início de sua fala na sessão de julgamento, o Ministro Luiz Fux também relembrou o julgamento da ADI 6.341, recordando que, naquela ocasião, votou por considerar que todos os entes federativos deveriam exercer suas competências, mas que se deveria enfatizar a competência que oferecesse maior proteção no tocante à saúde. Segundo ele, tratou-se de uma interpretação sistemática do tema das competências e própria ao contexto pandêmico. No caso, o Ministro afirmou que a corte suprema já havia estabelecido noutras ocasiões que à União incumbiria uma espécie de competência de prioridade prevista no art. 21, XVIII³⁶, da Lei Maior, mas que o exercício das competências concorrentes não era excluído quando se tratasse de proteger interesse preponderante e se estivesse diante de uma proteção superior à proteção federal.

Também recorda o Ministro que ele chegou a se persuadir, em outro momento, de que existiria um dever de ouvir autoridades especializadas na confecção das normas, apesar de não atribuir força obrigatória àquilo que elas venham a dizer. Neste ponto, ele disse que chegou a sugerir em *obiter dictum*- aparentemente no contexto de outro julgado em que se tratava da pandemia- que as agências reguladoras fossem ouvidas.

Posteriormente, o Ministro fundamenta o voto dizendo que, nas hipóteses de emergência ou calamidade pública, é dever dos intérpretes da Constituição utilizar interpretação teleológica ao decidir sobre a repartição de competências. No caso, diz ele que não houve inadequação do uso do instrumento jurídico da medida provisória, uma vez que se estava diante de quadro de urgência e se tratava da edição de normas gerais nos termos do art. 24, § 1º, da Carta da República e não de situação que demandasse lei complementar. O Ministro enfrentou, neste caso, a alegação da Rede Sustentabilidade de que seria necessária a utilização de lei complementar de acordo com o art. 23, parágrafo único, da Constituição, para tratar do tema da

³⁶ Art. 21. Compete à União: [...] XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

saúde, porquanto estar-se-ia diante de matéria de competência comum e que exigiria a edição de lei complementar para organizar a cooperação federativa.

Em outro ponto, o Ministro afirma que a Lei nº 13.979/2020 é lei que se caracteriza por dispor sobre normas gerais e, para trazer noções do que seriam essas normas, cita doutrina de Tércio Sampaio Ferraz Júnior e Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Interessante notar que o Ministro diz que a Federação brasileira é fortemente centralizada e que, uma das razões desse cenário, seria o que ele chama de uma leitura inflacionada das competências da União por parte da corte suprema. Aliás, de forma ainda mais categórica, o Ministro chega a referir-se ao federalismo no Brasil como sendo, em certas ocasiões, apenas nominal.

Diz ele, na sequência, que o interesse predominante no contexto pandêmico é o interesse nacional e cita julgado do STF em que se assenta a posição em que deveriam estar as leis de normas gerais editadas pela União e a legislação suplementar dos Estados.

Fez o Ministro, na sequência, a apresentação de uma realidade do sistema de saúde brasileiro que encontra previsão no art. 198 da Constituição, isto é, de que o mesmo será integrado no âmbito de um ordenamento regionalizado e descentralizado. Isto significa que, tendo em vista integração característica do SUS, a União acaba por dispor de determinada centralização em matéria normativa, inclusive, no que concerne à vigilância sanitária e epidemiológica.

O Ministro seguiu asseverando que a competência dos Estados prevista no art. 24, § 2º, da Lei Maior, não foi retirada pela Lei nº 13.979/20, vez que se mantém a competência legislativa suplementar dos Estados quando respeitados os parâmetros constitucionais. Não obstante, o Ministro Luiz Fux acentuou sua posição de que, em caso de conflitos de competência entre os membros da Federação, dever-se-ia privilegiar a possibilidade de as competências legislativas serem locais ou regionais, salvo a hipótese de desrespeito evidente ao texto constitucional. Diz ele que essa ótica seria mais consentânea ao federalismo e ao pluralismo, fundamento da República.

Tratando-se, ainda, da competência suplementar dos Estados, o Ministro discorre acerca do que chama de vedação à proteção insuficiente, no caso, esta seria uma importante premissa a ser considerada pelos Estados quando da edição de leis que visem suplementar legislação federal. Haveria em questão um cenário em que se prestigiaria a norma regional que conferisse maior proteção à saúde do que uma lei federal. De acordo com o Ministro, aí se encontraria uma interpretação sistemática da matéria das competências. Entretanto, também neste ponto o Ministro diz que se deve cuidar para respeitar a proporcionalidade, dizendo que nenhum direito é absoluto.

No ver do Ministro, as recomendações oriundas da OMS e de instituições científicas altamente qualificadas tecnicamente poderiam servir de balizas na aplicação da supramencionada proporcionalidade. Diz ele que as autoridades não podem ignorar o que diz a comunidade internacional e o exemplo de outros países no combate à pandemia, embora, por outro lado, não se queira sobrepor ao Ministério da Saúde as referidas organizações, visto que seria o embasamento científico o verdadeiro critério utilizado neste ponto. Nesse contexto, o Ministro cita o § 1º que foi contestado na peça exordial e que, pelo se depreende do voto, estaria conforme a esse critério de fundamentação técnica aludido pelo Ministro.

Algo de se destacar na fala do Ministro é que ele considera existir a discricionariedade do Poder Público no implemento das medidas de enfrentamento à pandemia, mas, pela leitura de seu voto, pode-se dizer que essa esfera de discricionariedade existiria para ações que fossem além do recomendado minimamente por organismos internacionais. É uma declaração que pode ser interpretada no sentido de que a Administração Pública estaria, de alguma forma, vinculada ao que os sobreditos organismos recomendam.

Seguindo-se essa lógica, talvez, seria possível vislumbrar alguma contradição àquilo que o Ministro disse anteriormente sobre a não sobreposição de recomendações internacionais à expertise do Ministério da Saúde, ou senão, seria de se concluir que o Ministro quis dizer que as recomendações citadas somente serviriam de critério para os entes políticos regionais e locais, ou ainda, que essas mesmas recomendações não vinculariam as instituições pátrias na medida em que estas seguissem os padrões mínimos estabelecidos por esses organismos.

Mencionando o art. 21, XVIII, da Constituição, o Ministro afirma que a União possui competência para tratar das medidas de saúde na hipótese de calamidade pública, mas que, por seu turno, não há regras antinômicas no texto constitucional, fato este que resulta na necessidade de harmonizar o citado dispositivo àqueles que versam sobre as competências concorrentes dos demais entes federados. Desta maneira, principalmente no que toca à maior proteção referida pelo Ministro, seria necessário preconizar o interesse local.

Aparentemente, o voto do Ministro Luiz Fux foi aquele em que mais prevaleceu uma interpretação teleológica da Constituição, tendo em vista o momento de pandemia. Efetivamente, ele admite em seu voto que se valeu deste tipo de interpretação. No caso, pode-se verificar que o Ministro, por exemplo, declarou que cria ser um dever ouvir especialistas para o implemento de normas- embora tenha exposto que não concordava com um caráter vinculante do parecer dos mesmos-, além de que, ao defender sua tese de que as competências regionais e locais devem ser preconizadas, o Ministro fez a seguinte afirmação: “O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, a descoberta de novas searas

normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, como reflexo do **experimentalismo democrático**”.³⁷

Veja-se que se trata de uma declaração que espelha, de algum modo, uma tentativa de adaptar o princípio federativo no Brasil àquilo que o Ministro chama de “ótica contemporânea”, dizendo que as “novas searas normativas” seriam “reclamadas” pelo princípio federativo. Parece tratar-se de uma mais uma evidência de que o Ministro Luiz Fux, de fato, tende a conferir interpretação mais objetiva e finalística às normas constitucionais do que, possivelmente, uma interpretação de caráter histórico.

Esses postulados mais finalísticos parecem ter sido determinantes no voto do Ministro, de maneira que os mesmos, provavelmente, constituem uma série de valores que integrariam a sua subjetividade e que, por conseguinte, podem ter norteado, de algum modo, o encaminhamento de seu juízo. O fato de o Ministro ter dito que ele, como já se mencionou, sugeriu em *obiter dictum* que se ouvissem as agências reguladoras parece demonstrar essa maior tendência do Ministro em realçar a importância de adequação do julgamento ao caso concreto- no caso citado, provavelmente, considerando a pandemia do coronavírus.

O desfecho de sua análise redundou em acompanhar o voto do Ministro Alexandre de Moraes. Embora tenha chegado à mesma conclusão, o Ministro Luiz Fux pareceu emprestar maior ênfase à questão das evidências científicas e da vedação à proteção insuficiente de modo que estes dois pressupostos estariam interligados.

Assim, as evidências científicas seriam o critério para que as demais unidades federativas exercessem sua competência suplementar nos termos da Constituição e, em concreto, como se estavam tratando de medidas sanitárias, o Ministro parece ter acompanhado o voto do Ministro Alexandre de Moraes justamente por considerar que as ações de restrição à liberdade de locomoção eventualmente impostas por Estados e Municípios fossem as medidas de natureza sanitária mais protetivas à população- neste ponto em particular, também se mostra a interpretação teleológica engendrada pelo Ministro.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 59.

3.3.6 Ministra Cármen Lúcia

O voto da Ministra Cármen Lúcia foi apresentado de forma breve. Logo de início, a Ministra expôs seu juízo segundo o qual também referendaria, em parte, o indeferimento da medida cautelar. Para fundamentar seu voto, a Ministra declarou que, considerados os artigos 1º e 18 da Constituição, tanto Estados quanto Municípios teriam prestigiados os seus interesses predominantes de modo que, em matéria de saúde, não seria diferente. Diz a Ministra, ao fim, que fundamentava seu voto no princípio federativo e na distribuição de competências. Asseverou que, na Federação, não há hierarquia entre os entes que a compõem, mas sim, uma coordenação. Com base nestas razões, ela acompanhou o voto do Ministro Alexandre de Moraes.

3.3.7. Ministro Ricardo Lewandowski

A princípio, o Ministro Ricardo Lewandowski, na sessão de julgamento, traçou sucintamente um histórico do federalismo no Brasil desde a sua implantação, pela primeira vez, na Constituição de 1891. Segundo ele, o exercício das competências constitucionalmente previstas é concretizado pelos mandatários eleitos pelo povo e, por consequência, não seria admissível que se condicionasse o desempenho dessas competências à Anvisa ou a Ministros de Estado, os quais se constituíam como entes de investidura precária.

Em seu voto, o Ministro, citando a ADI 2.349, asseverou que os Estados possuem competência para regular o transporte intermunicipal. Nesse sentido, o Ministro crê que o art. 3º, VI, “b”, impugnado pelo partido Rede Sustentabilidade, de fato, é inconstitucional por violar a competência dos Estados tanto no que se refere aos transportes quanto à competência concorrente prevista no art. 24, XII, da Constituição, bem como o imediatamente anterior art. 23 em seu inciso II. Além disso, considerando o art. 20³⁸ da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o Ministro disse acreditar que a Anvisa não possuiria plena aptidão para examinar situações específicas de certas localidades do país.

Diz o Ministro, quanto ao § 1º impugnado, que, a seu ver, o embasamento das decisões em evidências científicas seria mais conforme à Constituição, não vislumbrando, pois,

³⁸ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

inconstitucionalidade nesse dispositivo. Entretanto, também considerou o Ministro que os §§ 6º e 7º, II, impugnados violavam as competências das outras entidades federativas.

Foi, com base nesses fundamentos, que o Ministro votou acompanhando integralmente o juízo do Ministro Alexandre de Moraes. No caso, embora tenha tratado de cada um dos dispositivos contestados na petição inicial, o voto do Ministro Ricardo Lewandowski foi breve e objetivo.

3.3.8 Ministro Gilmar Mendes

De início, é de se observar que, em sua manifestação no julgamento da ADI 6.343, o Ministro Gilmar Mendes fez um uso razoavelmente grande da doutrina jurídica nacional, mas trouxe também doutrina internacional, neste caso, mais especificamente, a doutrina alemã, versando, essencialmente, sobre o federalismo, sobretudo, na forma como se manifesta na Alemanha. Logo no princípio, o Ministro faz menção à Lei Fundamental da Alemanha de 1949- a *Grundgesetz*- e diz que a experiência alemã no sistema federativo traz consigo a ideia de lealdade federativa, seria a *Bundestreue*, a qual é devida pelos entes federados.

O Ministro alude à lição de Konrad Hesse segundo o qual o federalismo seria uma maneira de fortalecimento da democracia mediante a divisão de poderes, mas uma divisão que se dá no plano vertical, comportando, igualmente a ideia de *checks and balances*. No caso, isso mostraria a possibilidade de a representação política ser distinta a depender do âmbito em federativo em que se está.

Um outro autor citado no voto do Ministro foi Christoph Degenhart de acordo com o qual, na hipótese de conflitos sobre a competência legislativa, duas premissas deveriam ser utilizadas para a resolução do conflito:

- (i) a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise; e (ii) além disso, o fim primário a que se destina a norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses (DEGENHART, Christoph. *Staatsrecht I*. Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60).³⁹

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 82.

Conforme o Ministro, a temática em questão é muito complexa, tratando-se de um campo em que as considerações são um tanto imprecisas. A título ilustrativo, cita como exemplo a legislação ambiental em Municípios diversos, mencionando o caso hipotético de o nível de poluição autorizado a ser emitido por um automóvel que circule entre os Municípios de São Bernardo e Santo André ser distinto em cada uma destas cidades. Referindo-se ainda a essa complexidade, o Ministro cita Alaôr Caffé Alves para o qual é possível que ações de natureza local sejam transferidas para o plano regional sem se quebrar a autonomia respectiva, tendo em vista questões de razão técnica, social, econômica, bem como outras.

Também o Ministro Gilmar Mendes citou os artigos 1º e 18 da Constituição, afirmando que a Lei Maior dá relevo à autonomia local, assim como salienta a integração dos Municípios no pacto federativo brasileiro, os quais tiveram sua autonomia fixada juntamente aos Estados e ao Distrito Federal. O Ministro, então, caracteriza a autonomia, atribuindo-lhe dois elementos que seriam a capacidade de autogoverno e a capacidade de autoadministração.

Nesse contexto, menciona questões envolvendo regiões metropolitanas dizendo, por exemplo, que a integração compulsória dos Municípios às regiões metropolitanas não prejudicaria a autonomia própria do Município, sendo o caso de situações que ultrapassam o interesse local como no caso do saneamento básico. Estes exemplos demonstrariam maneiras pelas quais os interesses dos entes federados poderiam se dispor.

Volta o Ministro a citar aqui o federalismo alemão, dizendo que a capacidade de executar as leis na Alemanha se confere, em geral, aos *Länder*, inclusive, no caso da Lei de Proteção contra Infecções. Sobre o modelo alemão, o Ministro diz que faz essa menção considerando que, nesse caso, haveria um demonstrativo de que as medidas tomadas pelas autoridades dos diversos entes federativos devem se dar de forma cooperativa e articulada nesse cenário de crise sanitária.

Dentro desse mesmo tema, o Ministro faz menção à Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a enaltece por considerá-la relevante inovação no âmbito do SUS, visto que, por meio dela, seria possível alguma articulação entre gestores do sistema de saúde. Segundo diz o Ministro, o sistema federativo é aperfeiçoado por iniciativas como essa.

Especificamente no que toca à pandemia do COVID-19, o Ministro diz que estariam em questão normas da Constituição aparentemente conflitantes, no caso, menciona ele dispositivos constitucionais que tratam sobre as competências dos entes federados. Ao tratar, por primeiro, do art. 21, XVIII, da Lei Maior, o Ministro referencia Fernanda Dias Menezes de Almeida em cujo comentário a autora conclui que o dispositivo analisado não desautoriza a participação dos demais entes federados no combate às calamidades públicas.

Passa o Ministro, então, a falar sobre a gravidade da crise do COVID-19 e dos meios que seriam, até então, disponíveis para debelá-la, dizendo que o isolamento social seria a medida mais adequada nesse contexto conforme os especialistas na matéria. O embasamento técnico-científico deveria ser favorecido na adoção das medidas de enfrentamento à pandemia. No caso, o Ministro afirma que estavam corretas as ações de restrição à circulação de pessoas impostas pelos governos regionais e locais do Brasil, dizendo também que estariam consentâneas àquilo que foi adotado na comunidade internacional.

Relativamente à competência dos demais entes federados para exercer o controle sanitário-epidemiológico, o Ministro afirma que não há delegação, nem subordinação à União, tratando-se de competência autônoma embasada no art. 18 da Lei Maior o que, em outros termos, significaria que se está a tratar de titularidade originária daqueles entes. Sobre isso, o Ministro cita José Alfredo de Oliveira Baracho e Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

Também foi colacionada jurisprudência da corte suprema. Citou o Ministro a ADI 3.499 na qual se declarou a inconstitucionalidade de artigo da Constituição do Espírito Santo que determinava a realização de convênios entre Estado e Municípios para que se executassem obras públicas ligadas a educação, saúde e transporte. Citou, também, o Recurso Extraordinário 194.704 no qual se consignou que, em havendo dúvida sobre competência legislativa a respeito de norma que trate de mais de um tema, o hermeneuta deveria adotar interpretação mais favorável aos entes descentralizados da Federação.

No que tange aos transportes, o Ministro faz alusão à ADI 2.349 e ao Recurso Extraordinário 549.549 nos quais se assenta a competência dos Estados-membros na regulação do transporte intermunicipal.

Sobre o julgamento então realizado, disse o Ministro Gilmar Mendes: “Neste momento, de maneira bastante salutar *vis a vis* a história da República Velha, nós estamos restaurando positivamente uma política dos governadores. Eles passam a ter vozes nessa sistemática e isso é positivo e constitucional”.⁴⁰

Em sua parte dispositiva, o voto do Ministro acompanhou o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes no tocante à suspensão de parte dos dispositivos impugnados pela Rede Sustentabilidade. Tratou-se de um voto denso em relação aos demais, especialmente, no que

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 99.

toca às menções feitas à jurisprudência do STF e à doutrina constitucional, além dos exemplos citados.

3.3.9. Ministro Dias Toffoli

Então presidente do tribunal, o Ministro Dias Toffoli pediu vista para que, segundo ele, se procedesse à análise de determinados fatos. Disse o Ministro Dias Toffoli que estariam havendo excessos na condução da pandemia no que se refere, por exemplo, às restrições impostas a serviços essenciais, dizendo que chegam a ele pedidos de suspensão de liminares atinentes a essas decisões, pedidos estes por ele deferidos, tendo em vista os prefalados excessos.

Segundo ele, sua posição no julgamento seria a de seguir o voto do Ministro Marco Aurélio, mas que, na sua condição de presidente do STF, deveria, por vezes, não acompanhar suas próprias visões para que, então, o tribunal pudesse chegar a uma solução final. O Ministro disse isso considerando que, até então, havia cinco votos acompanhando a posição do Ministro Alexandre de Moraes e dois seguindo a posição do Ministro Edson Fachin, além do voto isolado do Ministro relator. Isto posto, depois de uma intervenção do Ministro Alexandre de Moraes, o Ministro Dias Toffoli encerrou a parte do julgamento feita no dia 30 de abril de 2020.

Reunidos, novamente por videoconferência, no dia 6 de maio do mesmo ano, o Ministro Dias Toffoli apresentou voto-vista. Discorreu o Ministro que seriam necessárias ações coordenadas entre os órgãos respectivos no combate à crise, nas quais seria necessário o lastro em dados científicos e não nos posicionamentos de quem não dispõe da pertinente instrução técnica. Na sequência, o Ministro passa a fazer menção ao art. 23, II, e art. 24, caput, inciso XVII, e parágrafos- todos dispositivos da Constituição-, citando, depois, doutrina de Tércio Sampaio Ferraz Júnior sobre os dois primeiros parágrafos do mencionado art. 24. No caso deste dispositivo, o Ministro, provavelmente, fez alusão ao inciso XII, uma vez que o artigo possui apenas dezesseis incisos.

Referindo-se à jurisprudência da corte suprema, o Ministro Dias Toffoli disse que já havia sido consagrado no tribunal o entendimento de que, em havendo desacordo sobre o exercício da competência concorrente, deve prevalecer a chamada predominância de interesse. Ademais, o Ministro se refere a outra compreensão adotada pela corte segundo a qual as normas federais e estaduais que tenham fundamento em competência concorrente não são afastadas pela competência dos Municípios prevista no art. 30, I, da Constituição. A conclusão a que

chega o Ministro é que o princípio da predominância do interesse será balizador na definição do alcance das competências concorrentes.

Na avaliação do Ministro, os condicionamentos impostos a Estados e Municípios para disporem sobre restrição ao transporte intermunicipal, além de outras ações no campo da saúde, de fato, teriam violado as competências dos mencionados entes. Afirma, outrossim, que o STF já possuía o entendimento de que há competência dos Estados para legislar sobre o transporte intermunicipal, mencionando, para tanto, a ADI 845 e o art. 25, § 1º, da Constituição. O Ministro acentuou que no modelo horizontal de Federação não há hierarquia, concorrência ou subordinação entre as entidades federativas.

Derradeiramente, o Ministro conclui dizendo acompanhar o voto do Ministro Alexandre de Moraes, mas propôs que se salientassem dois pontos: o necessário respeito a fundamentos técnico-científicos para que se imponham medidas de restrição e, por outro lado, a necessidade de se preservarem os produtos e serviços essenciais assim fixados pelas entidades federadas competentes.

Outra observação feita pelo Ministro diz respeito à necessidade de o art. 3º, VI, da Lei nº 13.979/2020 ser interpretado em consonância com o art. 3º, § 8º, do Decreto nº 10.282 no qual se assenta que, no âmbito dos Estados e Distrito Federal, as medidas restritivas ao transporte intermunicipal estão condicionadas à necessidade de recomendação técnica e fundamentada do órgão sanitário competente.

Tratando, ainda, de serviços essenciais, o Ministro lembra a ADI 6.341 na qual se decidiu que o Presidente da República poderia dispor, mediante decreto, sobre as atividades essenciais em comento, sendo certo que os demais entes da Federação poderiam, no âmbito de suas competências, ampliar ou restringir esse elenco de serviços. Após o seu voto, o Ministro Alexandre de Moraes novamente interveio externando que cria estar coerente com o seu voto a solução proposta no voto do Ministro Dias Toffoli.

Pareceu característico do voto proferido pelo Ministro Dias Toffoli uma preocupação mais vinculada aos problemas concretos que estavam chegando à suprema corte. O exemplo aqui mais explícito foi manifesto pelo próprio Ministro no tocante à garantia de que entes com poder de decisão respeitassem a necessária manutenção de serviços essenciais.

3.3.10. Ministro Celso de Mello

Fez o Ministro Celso de Mello o mais curto dos votos, resumindo-se a acompanhar a divergência aberta pelo Ministro Alexandre de Moraes.

4 CONSIDERAÇÕES RELATIVAS AO JULGADO

4.1. Reflexos da tese vencedora

O julgamento da ADI 6.343 chegou a redundar, em termos práticos, no levantamento de questões no campo jurídico que gravitam em torno da temática apreciada pela corte. Com efeito, a professora Ana Paula de Barcellos asseverou algumas dessas questões mediante análise, fundamentalmente, de duas situações que constituem corolário dos julgamentos das ADIs 6.341 e 6.343. No caso, as consequências das sobreditas ações constitucionais foram tratadas em conjunto, dada a similitude de seu conteúdo. São as questões que se passa a expor.

4.1.1 A decisão do STF face ao princípio da legalidade

Confira-se, em primeiro lugar, as considerações da professora Ana Paula de Barcellos acerca da matéria dos julgados diante do princípio da legalidade. Em sua essência, a opinião da autora se alinha no sentido de que o STF fixou nas sobreditas ações uma nova diretriz referente à interpretação do art. 23 da Constituição, diretriz esta segundo a qual “os entes locais não precisam de autorização da União, ou de ação prévia do ente central, para agir no contexto de competências comuns do art. 23.”⁴¹. A autora não exclui a possibilidade de o supracitado entendimento vir a se aplicar também ao subsequente art. 24. Trata-se de um postulado que, a seu juízo, suscita outras controvérsias.

Em um primeiro cenário, Ana Paula de Barcellos considera a hipótese de a União se abster de legislar sobre matéria que lhe competiria privativamente fazê-lo. Por sua vez, considera-se, com fundamento no que decidiu o STF, que os demais entes federativos não estão condicionados a nenhuma ação da União para exercer as competências comuns previstas no art. 23 da Lei Maior.

Nesse quadro, questiona-se qual será o fundamento legal para as ações político-administrativas dos entes regionais e locais, ou seja, põe-se em questão como as unidades federadas poderão respeitar o princípio da legalidade- insculpido tanto no art. 5º, II, quanto no

⁴¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 166-181, set./dez. 2020, p. 171. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

art. 37, caput, da Constituição-, se houve omissão legislativa do ente político que tinha a competência de legislar na matéria respectiva.

Note-se que, conforme a decisão da corte suprema, as ações de Estados e Municípios atinentes às medidas de cuidado da saúde podem ser exercidas independentemente de atos prévios do ente central e, por conseguinte, na linha do que expõe a autora, está-se diante de hipótese de relevo e que pode ensejar uma nova apreciação do tribunal. O resultado deste eventual novo julgamento é incerto e, de acordo com a autora, há uma série de decisões possíveis, considerando-se, inclusive, a possibilidade de a corte restringir o alcance dos efeitos das ADIs em apreço apenas ao contexto da pandemia do COVID-19.

4.1.2 O alcance de lei complementar que disponha sobre o princípio federativo

Outro ponto levantado por Ana Paula de Barcellos envolve os efeitos que as decisões do STF têm relativamente ao art. 23, parágrafo único, da Constituição. É certo que o teor deste dispositivo confere à União a possibilidade de legislar sobre a cooperação entre os entes federados. De acordo com a autora, a questão a ser enfrentada é a abrangência desta capacidade legislativa. Cogita-se, por exemplo, da hipótese de a União estabelecer lei complementar que condicione a tomada de decisões dos outros entes federativos a autorização de órgão da própria União. Em outros termos, questiona-se se o que foi decidido na corte suprema nas ADIs 6.341 e 6.343 limita a ação legislativa da União.

4.2 Considerações sobre os fundamentos dos votos

Alguns pontos abordados pelos Ministros da suprema corte em seus votos provocaram uma atenção especial. Tratam-se de temas que parecem merecer uma maior reflexão e, por isso mesmo, uma análise a partir de um enfoque crítico. É nesse sentido que são aqui trazidos alguns aspectos dos votos e suas aparentes repercussões no desfecho do julgamento.

4.2.1 A ideia de cooperação entre os entes federados

Dentre as ideias expostas na ADI 6.343 pelos ministros julgadores esteve a noção de que o enfrentamento da pandemia do COVID-19 deveria ocorrer por meio de ações coordenadas entre os entes federativos. Confirmam-se algumas manifestações em que esse elemento foi salientado. Disse o Ministro Alexandre de Moraes:

Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade.⁴²

[...] não há monopólio de nenhum ente federativo no combate à pandemia. O que deve existir é união, é coordenação, para que a população tenha esperança de rápida solução, tenha esperança nas autoridades públicas.⁴³

Já o Ministro Gilmar Mendes asseverou:

Temos visto muitas experiências exitosas nos governos estaduais, que inclusive poderiam servir de modelo nacional, mas que encontram resistência por parte do próprio Governo Federal.⁴⁴

[...] **a princípio, tanto a União, quanto os Estados e os Municípios podem (e devem) adotar imposição de distanciamento social, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais, circulação de pessoas.**⁴⁵

A ideia de coordenação entre os membros da Federação parece ter sido realçada em algumas das declarações que os Ministros do STF trouxeram. Trata-se, naturalmente, de algo ínsito à própria noção de federalismo cooperativo, mas, por sua vez, pretende-se aqui ressaltar outro ponto. Certamente é de se considerar desejável uma ação uníssona e eficaz dos entes federados no enfrentamento da crise epidemiológica. Em se tratando de um momento que demanda ações urgentes do Poder Público, um procedimento uniforme na contenção da crise epidemiológica parece, na linha do que disse o Ministro Alexandre de Moraes nas citações supra, razão para gerar confiança e tranquilizar a sociedade.

Nada obstante, a noção de um procedimento uniforme pode trazer consigo a ideia de preconização de concepções de mundo monolíticas, isto é, valores que não comportam a dialética de ideias e que não foram adotados pelo constituinte pátrio. No sentido do que se referiu anteriormente, o momento de crise parece mitigar a força de uma concepção plural das ideias, mesmo nas democracias. Ainda assim, a consideração que aqui se propõe é justamente ponderar que, apesar dos momentos de crise, o valor constitucional do pluralismo parece merecer destaque. O próprio Ministro Edson Fachin declarou em seu voto:

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 22.

⁴³ *Ibid*, p. 121.

⁴⁴ *Ibid*, p. 88.

⁴⁵ *Ibid*, p. 98.

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 garante também o que Madison chamava de liberdade pública: 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.⁴⁶

Por outro lado, os princípios que compõem o federalismo parecem indicar exatamente a existência desse pluralismo de ideias. Também não parece haver contradições entre a busca pela cooperação e a existência de ideias discordantes no âmbito federativo. De fato, a ideia de uma unidade na condução de políticas públicas, mesmo no momento de pandemia, é algo que poderia ser tido como algo de difícil aplicação prática sobretudo em países com muitas esferas de decisão como o Brasil. Também aqui, a opinião da professora Ana Paula de Barcellos traz considerações salutares, merecendo destaque:

[...] o pluralismo político e a diversidade própria das sociedades contemporâneas, nas quais se garanta a liberdade de expressão, sugere que pessoas e grupos – e, muito possivelmente, também os diferentes entes federados – terão visões diversas acerca do que é o melhor interesse público e de como ele pode e deve ser promovido. **A realidade e o respeito ao pluralismo impedem que um determinado grupo político possa pretender uma exclusividade na definição do que seja o “interesse público”, desautorizando visões diversas como se elas fossem contra o “interesse público”.**

Em segundo lugar, as realidades locais são diversas e essa circunstância, em conjunto com o pluralismo, poderá levar a que cada região desenvolva percepções diferentes sobre esses mesmos elementos: o interesse público e como realizá-lo. No contexto da pandemia, por exemplo, o peso das particularidades locais nas opções políticas adotadas em cada parte do país restaram evidentes, como não poderia deixar de ser. Afinal, a circunstância de um município ser mais ou menos populoso, ter mais ou menos concentrações urbanas, ter maior ou menor contato com residentes de outras localidades, ter maior ou menor infraestrutura de prestação de serviços de saúde, bem como o perfil das atividades econômicas da região, dentre outros fatores, eram e são relevantes na avaliação do que seria o melhor interesse da população local nos esforços de controle da doença.

Em terceiro lugar, um dos propósitos institucionais da Federação, como se sabe, é o controle do poder político: a existência de centros autônomos de poder no território permite, ao menos em tese, que haja uma espécie de controle entre eles, cada um estabelecendo limites a eventuais pretensões hegemônicas dos demais por meio do exercício de suas competências constitucionais. **Se é assim, não parece lógico depositar apenas na esperança de uma eventual cooperação voluntária entre os entes federados a solução para conflitos no exercício das competências comuns e**

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 30.

concorrentes previstas pelo texto constitucional. Cabe à interpretação constitucional definir parâmetros no particular.⁴⁷

Não é demais mencionar que pluralismo político é fundamento da República Federativa do Brasil conforme insculpido no art. 1º, V⁴⁸, da Constituição, além do próprio preâmbulo da Lei Maior trazer a ideia de sociedade pluralista. Calha recordar o que disse Miguel Reale: “Pluralismo e federalismo são objetivos complementares reclamados pelos países que pretendem realizar “a unidade na diversidade”, com distintos centros autônomos de poder interligados em uma composição harmônica de valores locais e nacionais.”⁴⁹.

É nesse sentido que a observação que aqui se faz é de que talvez seja necessário destacar a ideia de pluralismo político ao lado da ideia de coordenação entre as ações dos entes federados. No contexto de crise sanitária, considerando o julgamento do ADI 6.343 em que se tratou, por vezes, do tema da cooperação entre as unidades federativas, o valor do pluralismo político é um pressuposto que seria interessante salientar.

4.2.2 A obrigatoriedade de evidências científicas para tomada de decisões do Poder Público

É notório que a pandemia do coronavírus reforça a visibilidade das descobertas científicas correlatas. A manifestação deste ideário apareceu nos votos aqui analisados. Disse o Ministro Ricardo Lewandowski: “nada mais razoável e harmônico com o que consta na Constituição do que as decisões sejam tomadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde.”⁵⁰.

O Ministro Luiz Fux, por seu turno, ao se referir à proporcionalidade no contexto da vedação à proteção insuficiente, disse:

Um parâmetro razoável consiste na adequação das medidas restritivas eventualmente complementares à norma geral estarem consentâneas com protocolo internacional

⁴⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 166-181, set./dez. 2020, p. 168-169. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

⁴⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político.

⁴⁹ REALE, Miguel. **Política e Direito**: Ensaios. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 19.

⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 75.

instituído pela Organização Mundial de Saúde ou por outros organismos científicos de grande envergadura técnica.⁵¹

[...] Há um espaço discricionário da Administração Pública competente para instituir medidas que entenda necessárias para o combate à pandemia, para além das mínimas recomendadas pelos órgãos internacionais. [...] Em qualquer caso, a norma geral exige o respaldo científico.⁵²

O Ministro Alexandre de Moraes afirmou:

Esperança se dá com liderança, se dá quando todos que exercemos determinados cargos públicos podemos olhar para a população e afirmar que estamos fazendo o melhor, com base em regras técnicas internacionalmente conhecidas de saúde pública, não com base em achismos ou em pseudos monopólios de poder ou autoridade.

[...] Óbvio que Estados e Municípios devem, assim como a União - e deveria seguir mais-, seguir as recomendações técnicas internacionais da OMS, dos infectologistas, dos especialistas.⁵³

Foram relativamente abundantes as referências feitas pelos Ministros a questões como evidências técnico-científicas no contexto da pandemia, assim como as referências à OMS. Seguramente, tem-se, nesse âmbito, um postulado lógico evidente: a resolução de problemas deve ser, preferencialmente, confiada àqueles que detenham a correspondente formação para fazê-lo.

No presente caso, igualmente, ocorre algo similar, mas, a partir de determinada leitura, é possível vislumbrar que os Ministros do STF, de algum modo, defenderam alguma obrigatoriedade de se respeitarem os conhecimentos científicos na formulação de políticas públicas. Aliás, é de se notar que o único dispositivo impugnado pela Rede Sustentabilidade e cuja constitucionalidade foi declarada pelo STF foi o art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.979 que trata da necessidade de embasamento científico na tomada de decisões em face da pandemia.

A análise que aqui se faz repousa precisamente na questão que se apresenta: questiona-se se o juízo de conveniência da Administração Pública não estaria sendo comprometido diante das circunstâncias anteriormente referidas. Questão fundamental a ser enfrentada é a diferenciação entre o exercício objetivo e real da política e, de outro lado, o conhecimento técnico presente nesse cenário. Nesse âmbito, a crise sanitária do COVID-19 parece que pode ter mitigado essa diferenciação, ou seja, os conhecimentos técnicos e a política acabam por se tornarem, de fato, vinculados. Trata-se de um tema que, de algum modo, possui, nesse sentido,

⁵¹ *Ibid*, p. 61.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 63.

⁵³ *Ibid*, p. 27.

alguma vinculação ao tópico que foi anteriormente objeto de considerações na medida em que se relaciona ao pluralismo político.

Para uma compreensão mais aprofundada, vale colher algumas referências de searas do Direito nas quais se verificam situações semelhantes. Primeiramente, veja-se a complexidade que envolve a delimitação da responsabilidade civil de integrantes da classe médica. Tem-se hipótese em que o conhecimento técnico da medicina deverá estar necessariamente presente na apuração da culpa.

Ocorre, porém, que as ações no campo da ciência também podem ser objeto de controvérsia de modo que se delimitam aqui dois pontos fulcrais na presente análise: a necessidade de conhecimentos técnicos de áreas do saber que, por vezes, fogem à matéria própria da ciência jurídica e, por outro lado, tem-se a eventual inexatidão de certos conhecimentos. A esse respeito, Carlos Roberto Gonçalves traz em sua obra um caso de julgamento no qual se pugnava pela responsabilização de médico. Interessante notar o seguinte fragmento:

O voto vencido do Des. Geraldo Roberto, por sua vez, assinala: ‘É sempre difícil apurar-se no pretório responsabilidade médico-hospitalar, porque a prova fica na dependência dos relatórios de enfermagem e das anotações e prescrições médicas, bem como de laudos de peritos médicos que podem estar inconscientemente dominados pelo ‘*esprit de corps*’. Resta pouca margem de prova aos testemunhos leigos, de regra incompetentes ou impressionados’. Acresce que a Medicina não é ciência exata e a arte de curar requer, muita vez, dom divino (cf. René Savatier, ‘*Traité de la Responsabilité Civile*’, 2ª ed., t. II, n. 778)’.⁵⁴

O citado caso traz à luz a problemática envolvendo um caso particular no qual, conforme o próprio desembargador referiu-se, os fatores em questão compreendem domínio de saberes técnicos característicos da medicina, além da existência de “testemunhos leigos” e do *esprit de corps*. De fato, se é sabido que na esfera do particular o conhecimento técnico é envolto de problemas para a resolução de controvérsias judiciais, é coerente pensar que conjuntura similar ou mais intrinsecamente complexa ocorrerá no tratar da coisa pública, sendo, também, considerados outros fatores que possivelmente se apresentarão de modo a retirar alguma exatidão do sentido a ser tomado pelas decisões públicas.

Aliás, outra hipótese pode ser trazida à reflexão. Sob certa ótica, uma situação a que se poderia comparar o objeto aqui analisado seria a não vinculação dos juízes aos laudos dos

⁵⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 206.

peritos judiciais. Veja-se que o art. 479⁵⁵ do Código de Processo Civil é claro ao assentar a desnecessidade de acatamento dos juízes ao resultado da perícia. A propósito, diz Humberto Theodoro Júnior:

O perito é apenas um auxiliar da Justiça e não um substituto do juiz na apreciação do evento probando. Seu parecer não é uma sentença, mas apenas fonte de informação para o juiz, que não fica adstrito ao laudo e pode formar sua convicção de modo contrário à base de outros elementos ou fatos provados no processo (art. 479). E, realmente, deve ser assim, pois, do contrário, o laudo pericial deixaria de ser simples meio de prova para assumir o feitiço de decisão arbitral e o perito se colocaria numa posição superior à do próprio juiz, tornando dispensável até mesmo o pronunciamento jurisdicional.⁵⁶

O aludido exemplo do processo civil parece ilustrar um pouco como uma situação análoga no Poder Executivo poderia ser tratada.

Está-se a tratar de questão complexa, todavia, a problemática envolvendo a tensão entre técnica e política já foi enfrentada na doutrina jurídica constitucional. Em um lado extremamente oposto à autocracia personalista, pode-se encontrar a tecnocracia. A esse respeito, Manoel Gonçalves Ferreira Filho assevera:

A posição peculiar da administração na vida nacional faz dela derivarem dois perigos: a burocracia e a tecnocracia.
[...] o caráter técnico das discussões que envolve o seu desempenho coloca o governante, em geral despreparado, à mercê do especialista. Quando este impõe sua vontade, instala-se a tecnocracia. Ou seja, o deslocamento das decisões políticas para as mãos de técnicos politicamente irresponsáveis.
Ninguém de bom senso vai desmerecer a contribuição que os técnicos e planejadores podem dar para a satisfação do interesse público. É preciso notar, porém, que a eles faltam muitas vezes o sentido do conjunto e o calor humano para a apreciação do custo social das medidas que propõem. Ademais, sendo funcionários, não respondem perante o povo por seus enganos, pelo que tendem a desprezar os seus reclamos. Sem dúvida, o bem do povo, sobretudo a longo termo, não se confunde em geral com os seus anseios presentes; o governo democrático, todavia, não se pode fazer contra o povo.⁵⁷

É certo, também, que, no campo administrativo, o Poder Público possui determinada discricionariedade, a qual, por sua vez, é limitada pela lei. Tratando dessa hipótese, Maria Sylvia Zanella Di Pietro assim discorre:

Em outras hipóteses, o regramento não atinge todos os aspectos da atuação administrativa; a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções

⁵⁵ Art. 479. O juiz apreciará a prova pericial de acordo com o disposto no art. 371, indicando na sentença os motivos que o levaram a considerar ou a deixar de considerar as conclusões do laudo, levando em conta o método utilizado pelo perito.

⁵⁶ JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Código de Processo Civil Anotado**. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 586.

⁵⁷ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 202, p. 202.

possíveis, todas válidas perante o direito. Nesses casos, o poder da Administração é **discricionário**, porque a adoção de uma ou outra solução é feita segundo critérios de oportunidade, conveniência, justiça, equidade, próprios da autoridade, porque não definidos pelo legislador. Mesmo aí, entretanto, o poder de ação administrativa, embora discricionário, não é totalmente livre, porque, sob alguns aspectos, em especial a competência, a forma e a finalidade, a lei impõe limitações. Daí por que se diz que a discricionariedade implica liberdade de atuação nos limites traçados pela lei; se a Administração ultrapassa esses limites, a sua decisão passa a ser **arbitrária**, ou seja, contrária à lei.⁵⁸

No caso em apreço, a Lei nº 13.979/2020 determinou, realmente, a necessidade de embasamento científico para o combate à crise de saúde pública. Por outro lado, o que também se assenta aqui é que, no julgamento da ADI 6.343, independentemente do disposto na lei de regência, a ideia de vinculação da Administração Pública a recomendações técnicas pareceu presente na visão dos Ministros conforme se pôde ver nas citações de votos anteriormente relacionadas.

Em seu voto, o Ministro Luiz Fux, conforme apresentado, assentou que defendia que as agências reguladoras fossem consultadas na tomada de decisões políticas, embora admita que elas não tenham força de vincular o Poder Público. Por outro lado, conforme se expôs nas citações acima, o Ministro permite entender um caráter, até certo ponto, obrigatório de que se sigam aqueles que dispõem do conhecimento técnico. Inclusive, a tendência de se tratar desse tema pareceu constante em alguns dos votos apresentados no julgamento da ADI 6.343, fazendo-se menções a quais seriam as políticas mais adequadas para debelar a crise sanitária de modo que, até mesmo na ementa do julgado, constaram referências a estudos científicos e à OMS.

No caso da pandemia do coronavírus, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade se apresentam, de forma especial, como marcos norteadores da Administração Pública. Aliás, no caso dos atos administrativos, como lembrou o Ministro Ricardo Lewandowski no julgamento aqui analisado, devem os mesmos ser motivados, o que, efetivamente, permite um controle maior da população dos atos do Poder Público no caso de serem os mesmos destoantes dos objetivos almejados pela sociedade. Desse modo, ainda que as políticas públicas não sejam lastreadas por conhecimento técnico-científicos, será possível o exercício da participação política em face de eventuais medidas que não tratem com higidez a estrutura pública.

Sem dúvida, o bem comum deve ser alcançado mediante premissas equilibradas de maneira que o pensamento que aqui se traz à baila é rigorosamente ligado à ideia de conferir

⁵⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 247.

visibilidade à característica discricionária da Administração Pública em questões que exijam, de alguma forma, o parecer de técnicos. Concretamente, em referência à ADI 6.343 seria o caso, por exemplo, de talvez destacar-se com maior ênfase no julgado que, sem embargo da fundamentação técnica em questão, a discricionariedade do Poder Público- na sua concepção oriunda do Direito Administrativo- deve ser mantida e assegurada.

4.2.3 O papel da União nas calamidades públicas

De acordo com a doutrina constitucional, as disposições previstas no art. 21 da Lei Maior consagram a existência de competências exclusivas da União. Tratam-se de competências de cunho administrativo. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵⁹, a denominada “reserva” é uma das técnicas próprias da distribuição de competências de modo que, neste caso, podem essas mesmas competências ser chamadas tanto exclusivas quanto reservadas de sorte que apenas o ente federado que recebeu a competência constitucional poderá decidir relativamente aos temas conexos, afastando-se quaisquer outros entes da possibilidade de deliberar sobre a matéria.

Interessa notar nesse contexto que, conforme ensina Ingo Wolfgang Sarlet⁶⁰, a doutrina majoritária entende que a diferenciação existente entre competências exclusivas e privativas reside no fato de que as primeiras não são passíveis de delegação.

No caso do art. 21, tem-se um elenco de atribuições próprias da União assim consideradas tendo em vista os interesses que o constituinte buscou tutelar. Paulo Gustavo Gonet Branco comenta a respeito:

O art. 21 da Carta dispõe sobre a competência geral da União, que é consideravelmente ampla, abrangendo temas que envolvem o exercício de poderes de soberano, ou que, por motivo de segurança ou de eficiência, devem ser objeto de atenção do governo central.⁶¹

Nesse sentido, encontra-se o inciso XVIII do aludido preceito, inciso este em que se consagra a competência exclusiva da União para “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas”.

⁵⁹ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 48.

⁶⁰ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 423.

⁶¹ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 445.

O dispositivo citado indica aplicação no contexto da crise epidemiológica do coronavírus a partir da expressão “calamidades públicas”. Embora a norma em questão dê particular relevo às secas e inundações, outras conjunturas podem se enquadrar no que dispõe o artigo. Na questão específica da pandemia do COVID-19, isso foi admitido no julgamento da ADI 6.343 de sorte que alguns dos Ministros do STF fizeram alusão ao mencionado preceito. Disse o Ministro Luiz Fux:

A aplicação ao art. 21, inciso XVIII, da Constituição Federal que insere a obrigação de a União planejar as ações de saúde pública em caso de calamidade pública - dispositivo que se refere especificamente à questão de calamidade pública, de lege ferenda imporia a necessidade de uniformidade nacional nas políticas a serem adotadas, destacando-se salutar a criação de um comitê gestor para tanto.⁶²

Tomando-se, portanto, como premissa básica o enquadramento da crise sanitária do coronavírus na hipótese destacada da Constituição, é possível traçar algumas considerações sobre como o tema foi enfrentado no julgamento da ADI 6.343.

A relevância de tratar do dispositivo em comento parece já estar demonstrada. Inicialmente, na sequência do que disse o Ministro Luiz Fux no excerto supra, o Ministro fala que, apesar da disposição de cunho centralizador insculpida no preceito constitucional, não haveria possibilidade de se gerar óbice às competências concorrentes de Estados e Municípios, uma vez que não há normas antinômicas no texto constitucional.

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, também fez alusão ao dispositivo e à aparente antinomia normativa. A referência feita pelo Ministro trouxe comentário de Fernanda Dias Menezes de Almeida, chegando Ministro à seguinte conclusão:

Em síntese, entende a autora que a competência privativa da União no enfrentamento das catástrofes naturais não inviabiliza que as demais autoridades públicas, regionais e locais, participem e contribuam para a solução de problemas que também lhes dizem respeito.⁶³

À vista desse quadro, uma primeira consideração que se poderia fazer é de que as remissões ao art. 21 da Constituição foram pouco abordadas no julgamento, sendo que, de forma expressa, apenas os Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux fizeram alguma análise do

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 63-64.

⁶³ *Ibid*, p. 91.

dispositivo, o qual não constou, também, da ementa do julgado que, por seu turno, fez alusões a alguns artigos da Constituição como os artigos 23, 24, 30 e 198 e até a dispositivos da Lei do SUS. Chama a atenção esse primeiro dado, porquanto parece que o preceito em apreço era pertinente no caso da pandemia de coronavírus.

Fato relevante a ser tratado é que houve quem julgasse que o disposto no art. 21, XVIII, da Constituição faria prevalecer o voto do Ministro Marco Aurélio que decidiu pelo total indeferimento do pedido da Rede Sustentabilidade. A esse respeito, quando a ADI não havia sido ainda julgada pelo plenário da corte suprema, o Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) publicou uma nota em que perfilhava do entendimento adotado pelo Ministro Marco Aurélio em sua decisão monocrática, valendo-se o instituto, naquela oportunidade, do dispositivo analisado. Confira-se fragmento da nota:

De modo coerente com esse racional, a Constituição atribui à União competência privativa para “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas” (art. 21, XVIII). E, em linha com essa exclusividade, todas as demais regras constitucionais sobre o tema remetem a poderes federais. De fato, “para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública”, quem está legitimado a “instituir... empréstimos compulsórios” é a União (e não os demais entes), mediante lei complementar federal (art. 148, I). Do mesmo modo, é a ela que incumbe, por medida provisória com força de lei federal, abrir “crédito extraordinário” para custeio de gastos oriundos de “de calamidade” (art. 167, §3º c/c art. 62). Portanto, numa interpretação lógico-sistemática, verifica-se que não só o fim de combater desastres pertence privativamente à União, mas também os meios constitucionalmente qualificados para atingi-lo. Disso resulta que as determinações da União nesse âmbito devem ser respeitadas pelos demais níveis federativos.⁶⁴

Cumprir notar a interpretação conferida pelos Ministros Luiz Fux e Gilmar Mendes no tocante a esse tema. Na linha do que se referiu, o Ministro Luiz Fux considerou que a competência da União prevista no art. 21, XVIII, da Carta da República deveria ser lida sem se olvidar das disposições acerca das competências concorrentes de Estados e Municípios. Por outro lado, o Ministro Gilmar Mendes aludiu ao papel que os demais entes da Federação possuem no combate às calamidades públicas, uma vez que, conforme a doutrina por ele citada, o enfrentamento das mesmas não se cingiria à União.

Dois pontos parecem merecer destaque a título de reflexão: em primeiro lugar, a já mencionada indelegabilidade das competências exclusivas e, além disso, os pressupostos que compõem essas competências. Isto posto, veja-se que, como lembrou o Ministro Luiz Fux, a interpretação do texto constitucional não comporta a possibilidade de se aludirem a antinomias

⁶⁴ SOUZA, Hamilton Dias de; CARVALHO, Thúlio José Michilini Muniz de. Nota- Considerações sobre competência dos entes da Federação em relação à pandemia. **IASP**, 2020. Disponível em: <https://www.iasp.org.br/2020/04/03/nota-consideracoes-sobre-competencia-dos-entes-da-federacao-em-relacao-a-pandemia/>. Acesso em: 20 out. 2021.

entre as normas. Com efeito, o Ministro Alexandre de Moraes preleciona em sua obra que, dentre os princípios e regras que enfeixam a interpretação da Lei Maior, está o seguinte: “*da unidade da constituição*: a interpretação constitucional dever ser realizada de maneira a evitar contradições entre suas normas;”⁶⁵.

Sendo assim, de fato, parece haver uma contradição na tentativa de se aplicar o disposto no art. 23, II, da Constituição juntamente com o art. 21, XVIII, dado que o primeiro prevê competência administrativa comum quanto ao cuidado da saúde, ao passo que o segundo dispõe pela exclusividade da competência da União no que se refere à promoção e planejamento da defesa das calamidades públicas, competência esta, aliás, indelegável.

Uma solução para esse aparente impasse seria, efetivamente, considerar a posição do IASP como correta de modo que, no que concerne às calamidades públicas, ocorreria uma exceção à regra das competências comuns de sorte a não se incorrer na aventada contradição. Raciocínio semelhante também poderia ser aplicável às competências legislativas concorrentes. Note-se que há entendimento de que há competência privativa da União para legislar sobre a matéria nos termos do art. 22, XXVIII⁶⁶, da Constituição. Ao comentar este preceito, Cintia Regina Beó ensina:

Além de ser responsável pela competência material de defesa nacional contra calamidades públicas, cabe, outrossim, à União, legislar sobre a matéria, conforme disposto no art. 22, XXVIII. As atribuições da União, como se depreende da dicção do dispositivo examinado, são gerais, ou seja, de planejamento e promoção, o que não exclui, portanto, a participação dos outros membros da Federação.⁶⁷

Parece residir nesses termos uma solução para a controvérsia. Ainda assim, como aludiu a autora, a competência da União seria relativa atribuições gerais de modo a permitir a participação de outras unidades federativas. Entretanto, se cabe à União o planejamento e a promoção da defesa contra calamidades públicas, infere-se que os demais entes federados terão de se sujeitar aos parâmetros estabelecidos pela União de modo que as competências administrativas dos demais entes federados estariam, no mínimo, vinculadas às regras estabelecidas pela União que, como se pode concluir, teria um maior campo de ação para decidir quais medidas seriam utilizadas.

⁶⁵ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021, p. 45.

⁶⁶ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

⁶⁷ MACHADO, Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). **Constituição federal interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 7 ed. Barueri: Manole, 2016, p. 148.

Realmente, não parece correto falar em atribuições gerais da União no mesmo sentido que se emprega no art. 24, § 1º, da Constituição, pois, do contrário, tratar-se-ia de uma espécie de competência exclusiva da União com uma característica concorrente. Logicamente, deve-se considerar que, ao menos, desde que respeitados todas as demais diretrizes constitucionais, as atribuições da União na hipótese do art. 21, XVIII, serão amplas.

Assim, continua-se a entender que o dispositivo constitui, sob certa ótica, uma exceção à regra das competências comuns e concorrentes, uma vez que haveria uma necessária vinculação das normas da União para os demais entes federados no tocante aos temas que envolvem as calamidades públicas o que se poderia dizer, inclusive, referentemente às limitações ao direito de ir e vir quando incluídos nesse contexto.

Se se trata de uma competência exclusiva não parece, de fato, haver sentido que o dispositivo seja mitigado por outras normas que expõem as competências das outras entidades federativas. É fato que a interpretação da Constituição deve se dar considerando, como já referido, a sua unidade, porém, como no caso se tratam de normas que se parecem contrapor em um mesmo tema, afigura-se uma possibilidade interpretativa coerente ter os artigos 23, 24, 25 e 30 da Constituição como expositores de normas gerais em face do art. 21, XVIII, que trata de um caso específico.

Em comentário acerca do que decidiu a suprema corte nesse contexto, Ives Gandra da Silva Martins ponderou:

Embora, no que concerne à competência concorrente, em que duas das esferas da Federação podem agir, o inciso XII do artigo 24 informe que a defesa da saúde é atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal, o certo é que o inciso XVIII do artigo 21 oferta à União competência exclusiva ou privativa de "planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações". É de perguntar como se pode *planejar e promover* a defesa contra calamidades públicas, se cada Estado e o Distrito Federal puderem atuar da forma que julgarem melhor na defesa de sua população, adotando planejamento e promovendo defesa próprios nesses casos.⁶⁸

De fato, a conclusão do jurista expõe a problemática aqui tratada e dá indícios da eventual solução a que se poderia chegar diante da aparente antinomia. Ademais, como o caso envolve o entrelaçamento de temas como, por um lado, os transportes e, de outro, a saúde, também se afigura razoável considerar que, realmente, a União possui atribuições mais amplas no tocante às calamidades públicas.

⁶⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. A pandemia e a Constituição. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 de julho de 2021. Espaço aberto. Disponível em: <https://gandramartins.adv.br/wp-content/uploads/2021/07/artigo-jornal-o-estado-de-sp-2021-07-14.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

Ao lado da competência administrativa da União, também está a competência legislativa privativa prevista no mencionado art. 22, XXVIII, da Constituição Federal. Dessa forma, apresenta-se como lógico o disposto na Constituição, isto é, concomitante às atribuições da União no campo administrativo, está a forma de se fundamentar legalmente as mesmas por meio da competência privativa para legislar sobre a matéria.

Pode-se aqui fazer, inclusive, um paralelo ao que foi definido no caso *McCullough vs. Maryland* julgado pela suprema corte dos EUA em 1819 em que, ao se tratar das competências legislativas do Congresso, consagrou-se a ideia do que se poderia denominar como competências implícitas, ou seja, uma vez que a Constituição atribui a um ente uma dada competência, este terá a seu dispor todos os meios razoáveis e não defesos pela Constituição para atingir a finalidade objetivada pelo texto constitucional.

Face a todo o exposto, uma conclusão a que se chega é que, talvez, o tema versado pelo art. 21, XVIII, da Lei Maior poderia ter sido mais prestigiado nos votos do julgamento da ADI 6.343. Trata-se de um realce que, caso fosse dado, poderia, talvez, engendrar um resultado diferente, isto é, a tese defendida pelo Ministro Marco Aurélio teria mais chances de prosperar, seguindo-se a linha que aqui se expôs julgar coerente. Por outro lado, como se verá, o julgamento mostrou que uma interpretação teleológica da Constituição possa ter, justamente, encaminhado o resultado do julgamento no sentido que afinal resultou vitorioso.

4.2.4 Princípio federativo em face das calamidades públicas

Pretende-se aqui tratar, fundamentalmente, dos limites próprios às autonomias regionais e locais na Federação brasileira quando aplicável o art. 21, XVIII, da Constituição. É fato que a autonomia dos entes federativos está resguardada pelo texto constitucional, bastando, para tanto, conferir-se o art. 18, caput, da Lei Maior já referenciado. Nada obstante, os parâmetros necessários para se saber o alcance dessas autonomias na conceituação de um Estado Federal não é exato no âmbito doutrinário. Veja-se, a esse respeito, o que diz Ingo Wolfgang Sarlet:

Por outro lado, não se pode olvidar que a noção de Estado Federal é também uma noção, um conceito, de caráter normativo, que deve ser compreendido a partir da formatação específica tomada por cada Estado Federal em sua concreta ordem constitucional, ainda que existam elementos comuns que possam ser identificados como sendo determinantes para que um determinado Estado possa ser designado de Federal. [...]

Com efeito, é no âmbito de uma constituição determinada, que, mediante um conjunto de outros princípios e especialmente regras de caráter organizatório, um Estado Federal em concreto assume sua particular forma e conteúdo, que, contudo, sempre é marcado por um maior ou menor dinamismo, tendo em conta que a própria

configuração concreta do Estado Federal, por exemplo, no que toca aos ingredientes da auto-organização das unidades federativas, a extensão das respectivas competências etc., costuma sofrer ajustes ao longo do tempo, como bem ilustram diversas reformas federativas realizadas em todo o mundo.⁶⁹

No contexto do julgamento aqui analisado, pôde-se verificar que, parte dos Ministros da corte suprema, possui claro que, num sistema federativo, é inviável a subordinação entre os respectivos entes. Isto pareceu determinante para o resultado final do julgamento, uma vez que houve Ministros que consideraram a maior parte dos dispositivos impugnados pela Lei nº 13.979/2020 como inconstitucionais justamente porque estariam subordinando os entes regionais e locais a determinados atos da União. O Ministro Gilmar Mendes foi aquele que mais sublinhou este ponto, mencionando precedentes do STF. Em seu voto, pode-se ler:

É preciso reconhecer, portanto, no que diz respeito à crise do Covid-19, que a autoridade dos entes federativos descentralizados, para promover controle sanitário-epidemiológico (CF, art. 200, II) e efetivar o direito à saúde (CF, art. 23, II), não decorre de delegação da União nem a ela se subordina. Trata-se de competência autônoma, estabelecida pelo art. 18 da Constituição.

[...] depreende-se que a essência da autonomia contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade de decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Poder Legislativo⁷⁰

A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, asseverou:

[...] como na Federação não há relação de subordinação de um ente federal por outro, não há, portanto, uma hierarquia entre os entes federados, mas uma coordenação, e apenas uma coordenação, a prevalecer, segundo os termos dos arts. 22, 23 e 24 da Constituição, especificamente no caso dos entes federados a se comporem com os arts. 23 e 24, estou acompanhando o voto do Ministro Alexandre de Moraes⁷¹

Nos termos utilizados pelos Ministros nos votos mencionados, pode-se, pois, delimitar que a autonomia dos entes federados se caracteriza pela autoadministração e pelo autogoverno e, por outro lado, pela não subordinação de uma entidade federativa a outra.

Os limites da autonomia dos entes federados repousam na própria Constituição Federal. Exemplo disso pode ser visto, inicialmente, no que dispõe o art. 23, parágrafo único, da Constituição, o qual confere à União a competência de, mediante leis complementares,

⁶⁹ MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 408.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 93.

⁷¹ *Ibid*, p. 67-68.

organizar a cooperação federativa. Logicamente, conclui-se que, de algum modo, estará aqui a União autorizada a legislar sobre como se coordenam Estados, Municípios e Distrito Federal. Haverá, nesse caso, efetivamente, uma vinculação dos demais entes à lei complementar. Sobre o tema, a professora Ana Paula de Barcellos diz o seguinte:

Parece natural que a norma editada com fundamento no art. 23, parágrafo único, terá de veicular algum grau de compulsoriedade sob pena de ser inútil, já que os entes podem voluntariamente se organizar para fins de cooperação: não haveria, a rigor, necessidade de uma lei complementar nacional para esse fim.⁷²

O disposto no art. 23, parágrafo único, da Constituição se trata de preceito que deve ser lido em conjunto com as disposições que versam sobre autonomia dos entes federados. Trata-se de um exemplo que demonstra a forma como a Lei Maior delimita a aplicação de suas regras.

Efetivamente, os §§ 6º e 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020 apresentavam condicionantes à ação dos demais entes federados a atos próprios da União. No caso da restrição ao transporte intermunicipal, dependia-se de ato conjunto dos Ministros da Saúde, da Infraestrutura e da Justiça e Segurança Pública, além de recomendação técnica da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). No caso das hipóteses previstas no inciso II do § 7º, previa-se necessidade de autorização do Ministério da Saúde para que os gestores locais pudessem concretizá-las. Ora, essa relação de condicionantes apresentada pela lei poderia parecer, sem dúvida, a criação de uma espécie de hierarquia ou subordinação das demais unidades federativas à União, haja vista, por exemplo, o uso do vocábulo “autorização” no § 7º, II, aqui citado.

Seguindo-se o entendimento adotado pela maioria da corte segundo o qual a condução da pandemia se dá no âmbito das competências comuns e concorrentes previstas na Constituição, realmente, parece que os dispositivos legais que engendraram as prefaladas condicionantes criaram uma relação de subordinação entre o ente central e os entes regionais e locais, relação esta incompatível com a forma de Estado federativa.

Uma problemática que aqui se coloca diz respeito à tese sobre a qual se versou no tópico anterior deste trabalho, isto é, a hipótese de se ter a condução da pandemia como matéria de competência exclusiva da União. Nesse caso, não parece que a autonomia dos entes federativos seria atingida, uma vez que a União estaria tratando de matéria que é de sua competência e,

⁷² BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 42, p. 166-181, set./dez. 2020, p. 179. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2021.

assim como ocorreria em casos semelhantes, todos os demais entes federativos estariam vinculados a essas normas que não teriam, por sua vez, a qualidade de normas gerais no sentido previsto no art. 24, § 1º, da Constituição.

As condicionantes de que tratavam os §§ 6º e 7º em comento poderiam ser, nessa hipótese, consideradas como decorrentes da atribuição de promover e planejar a defesa contra as calamidades públicas. Por outro lado, pela leitura dos dispositivos, observa-se que também não se tratava de uma obrigação dos outros entes federais a aplicação das medidas sanitárias ali relacionadas, mas apenas se condicionava o seu implemento a determinados atos provenientes do ente central.

Há de se considerar, outrossim, o que os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber defenderam em seus votos na ADI 6.343. Ambos não consideraram que o art. 3º, VI, “b” e § 6º da Lei nº 13.979 estariam em desacordo com as normas constitucionais. Ao final de seu voto, o Ministro Edson Fachin propôs que se desse interpretação conforme ao § 7º, II, contestado pelo partido requerente de sorte a não permitir qualquer sentido que contrarie o que consta do art. 198, I, da Constituição, isto é, a descentralização do SUS com o respectivo comando único em cada governo.

Como é cediço, a Constituição não pode ser interpretada de maneira a se encontrarem antinomias entre seus preceitos. Assim, se o STF adotasse a tese de que compete apenas à União o planejamento e a defesa contra a pandemia do coronavírus nos termos apresentados neste trabalho, não parece que a conclusão final do Ministro Edson Fachin relativamente ao § 7º, II, prosperaria, uma vez que se estariam tratando de duas normas constitucionais que não se podem contrapor, isto é, o art. 198, I, e o art. 21, XVIII, de maneira que, se à União compete exclusivamente o planejamento e promoção da defesa contra as calamidades públicas, não parece lógico que a competência respectiva seja mitigada por um dispositivo que, pela própria leitura do Ministro, implica no comando único do SUS na esfera de cada ente federado.

Desse modo, se o comando do sistema de saúde se dá em cada entidade federativa, não haveria lógica em se atribuir à União um planejamento global no enfrentamento da crise sanitária, eis que o planejamento dar-se-ia também no plano dos entes regionais e locais. Nesse sentido, seria de considerar que o art. 21, XVIII, se aplicável às matérias de saúde, significará um caso específico, ou ainda, uma exceção à regra da descentralização.

Um último ponto a se considerar é como o federalismo foi interpretado pelo STF no julgamento da ADI 6.343 relativamente à centralização e descentralização políticas, isto é, em que medida estes elementos devem ser privilegiados ou prejudicados quando postos em questão. Antes de tudo, parece ilustrativo trazer à baila o que diz Afonso Arinos de Melo Franco

ao expor a forma como o federalismo brasileiro era visto pela doutrina em comparação com o modelo norte-americano:

Nos Estados Unidos e em outras Federações formadas centrípeta e mente pela reunião de coletividades que não tinham, antes, vinculação obrigatória entre si, a interpretação extensiva da autonomia dos Estados era uma atitude lógica.

No Brasil dava-se o contrário, como sustentou, entre outros, AMARO CAVALCÂNTI. A Federação partiu da descentralização planejada de um Estado unitário e, portanto, a interpretação mais consentânea com a tradição seria a de se optar, na dúvida, pela competência da União.⁷³

Os dados trazidos por Afonso Arinos de Melo Franco não são irrelevantes. Parece que, no Brasil, a forma como a Federação se constituiu tendia a privilegiar as características históricas de um país que se constituiu, inicialmente, como um Estado unitário. No caso do julgado em análise, é certo que a maioria dos Ministros da suprema corte consideraram o critério da descentralização preponderante. O Ministro Luiz Fux, inclusive, mencionou algo que pode, de algum modo, distinguir-se da interpretação que se tinha da Federação trazida por Afonso Arinos de Melo Franco. Disse o Ministro Luiz Fux:

Como já tive a oportunidade de defender em outras oportunidades (*e.g.*, ADI 4.060, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 04.05.2015), devem ser prestigiadas, com a cautela necessária, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição, em oposição à postura *prima facie* adotada pela Corte em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa.⁷⁴

Na sequência de seu voto, o Ministro diz algo já citado aqui, mas que, considerando o tema aqui tratado, merece, igualmente, atenção: “O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, como reflexo do **experimentalismo democrático**.”⁷⁵

O Ministro Gilmar Mendes, por seu turno, referindo-se a precedente da corte, assim se manifestou:

Igualmente, no julgamento do Recurso Extraordinário 194.704, esta Corte adotou entendimento segundo o qual, nos casos em que a dúvida sobre a competência

⁷³ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 143.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 59.

⁷⁵ *Ibid.*

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.⁷⁶

Cabe recordar, nessa linha, que o próprio Ministro Luiz Fux havia admitido em seu voto que o STF vinha fazendo o que, de acordo o Ministro, seria uma leitura inflacionada das competências da União. Sendo assim, diante desses elementos ora trazidos, é de se considerar que o entendimento que a suprema corte brasileira tem do princípio federativo no Brasil inclina-se a preconizar as autonomias de Estados, Distrito Federal e Municípios e não seguir o critério da centralização em caso de dúvida sobre o alcance de competências. Aliás, o Ministro Luiz Fux, no fragmento acima transcrito, é, igualmente, claro ao falar em “novas searas normativas” a serem desempenhadas pelos entes descentralizados.

Isto posto, pode-se dizer que, ao menos considerando o julgamento da ADI 6.343 e as manifestações dos Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux acima referidas, o STF tem adotado entendimento de preconizar a autonomia dos entes locais e regionais. Por sua vez, no que concerne à aplicação do princípio federativo diante dos dispositivos impugnados pela Rede Sustentabilidade, a suprema corte parece ter se mostrado coerente com o seu próprio entendimento, isto é, se no caso em questão tem-se competências concorrentes e comuns a serem exercidas no âmbito da crise sanitária, não é consentâneo ao princípio federativo a ideia de vinculação do exercício da competência de um ente menor à competência do ente maior.

É de se notar, por outro lado, que a temática versada no art. 21, XVIII, da Lei Maior, não foi tão prestigiada pelos ministros julgadores de maneira que o dispositivo nem sequer foi mencionado na ementa do julgado- ao contrário de outros como os artigos 23, 24, 30 e 198 da Constituição, além de preceitos constantes da Lei do SUS. Assim, seria também plausível concluir que, caso o STF houvesse emprestado maior ênfase à competência exclusiva da União prevista no art. 21, XVIII, da Constituição, conforme os termos aqui delineados, não parece que a compreensão levada a cabo pela suprema corte restaria, de fato, vitoriosa.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 96.

4.2.5 Aspectos de interpretação constitucional teleológica

Uma forma de analisar os fundamentos dos votos proferidos no âmbito da ADI 6.343 seria verificar em que medida os ministros julgadores aderiram a uma interpretação teleológica da Constituição. Nesse sentido, trata-se aqui da interpretação teleológica que se funda na consideração do momento presente. Seria uma outra maneira de se verificar, por exemplo, a questão da eventual necessidade de fundamentação técnico-científica em todas as ações de enfrentamento da pandemia, ou seja, com base nos fatos presentes à época do julgamento, seria possível adotar um entendimento jurisdicional que melhor atendesse às situações concretas.

Essa adequação das decisões judiciais às circunstâncias existentes no caso concreto não é nova. Na redação original de 1942 e ainda vigente da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o art. 5º é claro ao dizer o seguinte: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”⁷⁷

De acordo com Jorge de Miranda: “A interpretação teleológica leva em contemplação a finalidade da norma constitucional, por meio da apuração dos valores tutelados por ela.”⁷⁸ Trata-se, porém, de uma forma de interpretação do texto constitucional que se distingue da interpretação histórica. Sobre isso, comenta um dos integrantes do STF, o Ministro Luís Roberto Barroso:

A interpretação histórica cuida, como se assinalou, da *occasio legis*, isto é, da circunstância histórica que gerou o nascimento da lei e que constitui sua finalidade imediata. É certo, todavia, que a modificação de tais circunstâncias ou mesmo a sua cessação, de regra, não exercem qualquer influência sobre o valor jurídico da norma. Daí a necessidade de se trabalhar um outro conceito — o de *ratio legis* —, que constitui o fundamento racional da norma e redefine ao longo do tempo a finalidade nela contida. A *ratio legis* é uma “força vivente móvel” que anima a disposição e a acompanha em toda a sua vida e desenvolvimento. A finalidade de uma norma, portanto, não é perene, e pode evoluir sem modificação de seu texto⁷⁹.

É no sentido exposto pelo Ministro Luís Roberto Barroso que se pretende aqui trazer a questão do uso ou não de interpretação teleológica no julgamento da ADI 6.343. Desde já, é possível afirmar que, realmente, houve o uso dessa técnica interpretativa.

⁷⁷ BRASIL. **Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

⁷⁸ MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 160.

⁷⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009., p. 144.

Importa, em primeiro lugar, recordar que o próprio Ministro Luiz Fux admite explicitamente que o caso julgado mereceria ser trabalhado com base no referido modo de interpretação. O voto do Ministro Luiz Fux, de fato, parece ter sido o que mais empregou esse modo de leitura face à situação apresentada. Trata-se de algo que já se asseverou aqui ao se abordar o voto do Ministro. Pode-se verificar um momento especial em que o Ministro parece ter se utilizado de interpretação teleológica, qual seja, ao considerar que as indicações da OMS e de órgãos científicos altamente qualificados constituiriam o parâmetro razoável para viabilizar a aplicação do conceito por ele trazido de vedação à proteção insuficiente.

Algo a se notar é que, da ementa do julgado, constam referências às restrições à circulação de pessoas como medidas científicas eficazes e importantes para a contenção da pandemia, citando-se, inclusive, estudos do *Imperial College of London*. Chama a atenção o fato de se terem integrado esses dizeres na ementa, uma vez que seria possível considerá-los dispensáveis se se considerassem apenas os pedidos formulados pela Rede Sustentabilidade. O partido, nos pedidos feitos na petição inicial, apenas impugnou dispositivos da Lei nº 13.979/2020 não fazendo requerimentos que versassem, especificamente, sobre, por exemplo, quais medidas sanitárias seriam as mais adequadas ao momento pandêmico.

O trecho da ementa acima referido é visivelmente similar a parte do voto do Ministro Alexandre de Moraes. Em seu voto, o Ministro também discorre algumas vezes sobre o contexto de então da pandemia, falando, por exemplo, no número de óbitos no Brasil por ela causados. Veja-se, de modo especial, o seguinte excerto de seu voto:

Enquanto entes federativos continuarem brigando judicialmente ou pela imprensa, quem sofre é a população. A população não está muito preocupada com a divisão de competências administrativas ou legislativas. A população quer norte seguro para que tenha saúde e - durante este período de pandemia e calamidade - segurança, trabalho e esperança para a segunda onda, para o momento posterior.⁸⁰

No mencionado fragmento, vê-se com clareza uma referência feita pelo Ministro à situação em que se encontrava crise sanitária no Brasil. A partir disso, é possível traçar algumas conjecturas sobre a razão de se ter feito referência aos estudos do *Imperial College of London* e à OMS na ementa do julgado.

⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 26-27.

Como sobredito, tratando-se especificamente da distribuição de competências na Federação brasileira, a menção a esses estudos e também a recomendações da OMS poderiam ser dispensáveis, mas, pelas palavras do Ministro Alexandre de Moraes pode-se entender que se pretenda adequar a finalidade da norma constitucional ao caso singular da pandemia do COVID-19. Note-se que o Ministro trata de dizer quais seriam os anseios da população no tocante à saúde. Com isso, uma hipótese de leitura do voto do Ministro e, por conseguinte, da ementa seria considerar que o tribunal buscou, além de definir o modo pelo qual as competências eram atribuídas, asseverar o modo como elas poderiam ser exercidas em prol do bem comum.

Esse ajustamento das normas ao caso concreto também parece evidenciar-se no voto do Ministro Gilmar Mendes. Citou o Ministro, por exemplo, situações próprias do momento de pandemia como o número de óbitos dela decorrentes ao redor do mundo, bem como a situação crítica de alguns países. Merece destaque o seguinte trecho:

Em termos de proteção da saúde pública, é imperioso que se adotem medidas que privilegiam o conhecimento técnico-científico. Nesse sentido, as determinações de quarentena, isolamento e restrição à circulação intermunicipal de passageiros – adotadas por governos estaduais e municipais – são compatíveis com as recomendações sanitárias mundiais e também vão ao encontro das decisões de enfrentamento da crise de saúde atual adotadas por diversos gestores públicos no direito comparado.⁸¹

O Ministro faz uma clara alusão ao modo como Estados e Municípios estavam conduzindo a crise epidemiológica e as enaltece no sentido de considerá-las compatíveis com as recomendações técnico-científicas, as quais, segundo ele, seriam de necessária preconização. A razão para incluir esses termos em seu voto também indica o uso de interpretação teleológica. É de se notar, especialmente, que o Ministro referencia as medidas sanitárias tomadas por autoridades de outros países ao lado das indicações mundialmente recomendadas no campo sanitário.

Os trechos que se seguem no voto do Ministro não parecem indicar uma correlação lógica mais direta entre as citadas referências por ele feitas e acima transcritas e a solução da controvérsia apresentada pela Rede Sustentabilidade. A hipótese que parece viável para compreender o voto é de que o Ministro pretendeu, também, apresentar um quadro que seria

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021, p. 92.

ideal para as ações das autoridades públicas, assim como se mencionou anteriormente em relação à ementa.

Por outro lado, o voto do Ministro Gilmar Mendes parece ser explícito ao afirmar que as providências tomadas por Estados e Municípios estavam em consonância às recomendações técnico-científicas. Nesse ponto, pode-se também considerar que o Ministro buscou um raciocínio semelhante ao do Ministro Luiz Fux ao assentar a tese da vedação à proteção insuficiente, isto é, no caso, o Ministro Gilmar Mendes pode ter considerado que as medidas tomadas por Estados e Municípios, por serem mais favoráveis à saúde pública, deveriam ser privilegiadas. Tem-se nessa hipótese uma análise de conjuntura que permitiria o ajustamento das normas constitucionais à crise pandêmica no Brasil.

É também possível que as referências aqui citadas feitas pelo Ministro Gilmar Mendes e pelo Ministro Alexandre de Moraes constituam apenas relatórios do momento de então. Contudo, verifica-se que as precitadas observações de ambos os Ministros foram, de algum modo, manifestas na ementa do julgado de modo que seria mais plausível considerar que, efetivamente, houve uma tentativa de interpretar a Constituição à luz do contexto então vivido. De forma geral, porém, pareceu não ficar tão claro como as referidas menções feitas por ambos os Ministros contribuiriam para sua conclusão final, mas, na linha do que aqui se apresentou, é factível que tenham seguido um dos raciocínios aqui apresentados.

Finalmente, cabe mencionar o voto do Ministro Marco Aurélio que, embora tenha adotado posição diversa daquela que prevaleceu, também deu indícios de que trouxe uma interpretação finalística das normas constitucionais. O voto em si, como já visto, resumiu-se, essencialmente, em propor ao tribunal o referendo de sua decisão de indeferimento da medida cautelar.

Um primeiro ponto a se assinalar, é que o aresto proferido pelo Ministro Marco Aurélio não fez remissão a dispositivos constitucionais expressos. A peça decisória mostrou que sua fundamentação se deu em princípios da Constituição e a conclusão denegatória da medida cautelar também avaliou as circunstâncias da situação concreta apresentada. Aliás, a consideração da hipótese em concreto é, evidentemente, algo que deve ocorrer, mas, como já aludido, cuida-se aqui de verificar como o Ministro entendeu a finalidade da Constituição nesse caso em particular.

É visível logo na ementa da decisão monocrática a menção à razoabilidade como critério para responder ao pedido inicial. No caso, o Ministro considerava que atendia à razoabilidade privilegiar a condução da pandemia no plano da União. Por sinal, ele faz uma alusão clara ao princípio da razoabilidade como princípio implícito da Constituição que deveria ser aplicado

ao caso particular da crise epidemiológica. Destrinchando o princípio, o Ministro se refere à utilização do mesmo na vertente da proporcionalidade.

Outro ponto que serviu de base para a decisão, foi o interesse público que, na opinião do Ministro, seria prejudicado se restasse concedida a medida acauteladora. Houve um manifesto sopesamento de valores engendrado pelo Ministro Marco Aurélio, porquanto o Ministro considerou que o interesse público se colocava como valor superior a visões de cunho político-partidário, as quais seriam favorecidas em detrimento da coletividade se concedido o requerimento da peça inicial. Como, à época, a Lei nº 13.979/2020 havia sido alterada por medidas provisórias pendentes de aprovação legislativa, o Ministro consignou que seria razoável aguardar a manifestação do Congresso Nacional.

Basicamente, a razoabilidade serviu de parâmetro para o Ministro considerar a inviabilidade de se deixar por conta dos Estados a deliberação sobre restrições ao transporte intermunicipal, bem como para julgar que as providências no enfrentamento do coronavírus deveriam ser tomadas com base em evidências científicas e a partir de informações estratégicas de saúde, nos termos do dispositivo impugnado pela Rede Sustentabilidade. A propósito, o critério da segurança jurídica também apresentado pelo Ministro como fundamento de sua decisão neste último caso.

Novamente, a segurança jurídica é critério utilizado pelo Ministro para rejeitar o pedido referente aos contestados inciso VI, “b” e § 6º. Enfim, quanto ao subsequente § 7º no seu inciso II, o Ministro falou que a coordenação do Ministério da Saúde na condução da pandemia deveria ser central. Na sequência, ele fala em consequências nefastas e danosas ao interesse da sociedade em sendo concedido o pedido do partido político, sendo que seria correto, segundo ele, favorecer a ponderação de valores e a temperança, o que, na prática, resultaria na preponderância do interesse da saúde pública nacional.

Poder-se-ia dizer, a partir dos termos referidos, que o Ministro apresentou interpretação sistemática da Constituição, mas a interpretação de natureza teleológica pareceu mostrar-se assinalada de maneira especial, tendo em vista as considerações traçadas pelo Ministro em relação à conjuntura que se lhe apresentava naquela oportunidade. De todo modo, não há uma contradição entre as formas interpretativas citadas.

Uma análise possível seria ter em conta o fato de o Ministro não se utilizar de artigos do texto constitucional para embasar sua decisão. Assim, o aresto pareceu fundado sobremaneira no sistema constitucional nos termos do que assenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho: “como o direito é um sistema, nenhuma norma pode ser bem compreendida, se não for encontrado o “lugar” dessa norma no sistema jurídico, ou, mais restritamente, no sistema

constitucional.”⁸². Como a ideia de sistema jurídico no caso parece demandar um raciocínio mais ativo do julgador em face da realidade concreta, uma consequência lógica seria, de fato, considerar que o emprego de interpretação teleológica foi efetivo.

⁸² FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 331.

5 CONCLUSÃO

A partir da Introdução deste trabalho, foi possível verificar a existência de controvérsias envolvendo a temática do princípio federativo no contexto da crise sanitária do COVID-19. À vista disso, foram propostos como objetivos do trabalho a exposição e análise dos fundamentos que lastrearam os votos dos Ministros da suprema corte brasileira no julgamento da ADI 6.343, além de se trazerem reflexões acerca de dados e questões correlatas atinentes aos mencionados votos.

Outrossim, pôde-se notar o uso de textos doutrinários de autores nacionais, especialmente, daqueles versados no Direito Constitucional, utilizando-se do julgado da ADI 6.343 como alicerce de todo o trabalho e com base no qual foram desenvolvidas todas as análises e inferências apresentadas. Também no primeiro capítulo, foi exposta a maneira como se daria a estruturação do trabalho.

No segundo capítulo, foram expostos conhecimentos de cunho geral em que se assentaram noções fundamentais para as considerações que seriam feitas nos capítulos subsequentes. Deste modo, exibiram-se conceitos caracterizadores do federalismo no Brasil, distinguindo-se o Estado Federal do Estado Unitário e o modo pelo qual o princípio federativo se consubstancia na Constituição Federal de 1988. Igualmente nessa linha, mostrou-se como o tema das competências se incluía no âmbito da ciência jurídica, a forma como pode ser classificado e alguns dispositivos presentes na Constituição que tratam da matéria.

Na sequência, o capítulo prosseguiu com a contextualização do momento pandêmico e as repercussões que a crise epidemiológica teve no campo do Direito Constitucional, sobretudo, levando em conta as ações de competência originária ajuizadas no STF e que abordavam o tema da forma federativa de Estado. Finalmente, o capítulo se encerra com a apresentação das discordâncias existentes na suprema corte brasileira sobre a matéria abordada na ADI 6.343.

O terceiro capítulo foi dedicado à exteriorização dos fundamentos apresentados pelos Ministros do STF no julgamento da ADI 6.343. Para tanto, iniciou-se demonstrando as razões que levaram o Ministro Marco Aurélio a denegar a medida acauteladora pleiteada pela Rede Sustentabilidade. Em seguida, relatou-se o conteúdo do acórdão do julgado, bem como as razões que fundamentavam a ementa.

Derradeiramente, passou-se a expor, individualmente, os embasamentos principais que levaram cada Ministro a formular seu voto. Mostrou-se, assim, que apenas o Ministro Marco Aurélio votou pela total improcedência do pedido inicial, sendo que o Ministro Alexandre de Moraes apresentou voto no qual se acatavam parcialmente os pleitos apresentados, isto é, pela

declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados, exceto em relação ao art. 3º, § 1º. Como se constatou, o seu voto foi seguido pela maioria do colegiado, no caso, pelos Ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Dias Toffoli e Celso de Mello. Por sua vez, evidenciou-se que o Ministro Edson Fachin apresentou voto com uma tese à qual chamou de intermediária, tese esta seguida apenas pelo voto da Ministra Rosa Weber. Em relação a alguns votos, traçaram-se considerações de caráter mais geral.

O quarto capítulo dedicou-se exclusivamente a tecer considerações de cunho mais específico e reflexivo. Primeiramente, foram expostas duas ponderações já feitas no meio acadêmico e que dizem respeito às repercussões que o julgamento da ADI 6.343 poderia ter no tocante ao princípio da legalidade e à competência da União para legislar sobre a organização do sistema federativo.

Posteriormente, passou-se a tratar de questões com uma abordagem mais crítica relativamente a algumas das teses que pareceram lastrear os votos dos Ministros e suas consequências no resultado que se consolidou no acórdão e ementa do julgado. Para isso, foram apresentados fragmentos de alguns votos que versaram sobre a matéria que seria, portanto, comentada.

De início, analisou-se uma noção relativa à forma como os entes federados deveriam cooperar para a superação da pandemia de coronavírus. A conclusão a que se chegou neste tópico foi a ideia de que seria mister que a noção de cooperação entre as entidades federativas fosse salientada concomitantemente à noção de pluralismo político.

Um segundo ponto tratado, foi a problemática relativa à ideia de obrigatoriedade de dados científicos para que o Poder Público tome as decisões que lhe são cabíveis. Com base em dados provenientes de outras searas do saber jurídico, bem como em conceitos como o de tecnocracia, pôde-se inferir que seria relevante sublinhar o elemento característico da Administração Pública denominado discricionariedade quando se estiver tratando de matéria em que o parecer de técnicos acaba por ser demandado.

Discorreu-se, também, sobre a competência exclusiva da União referentemente ao planejamento e promoção da defesa contra as calamidades públicas. Pela análise do tema, concluiu-se que o mesmo não teve no julgamento da ADI 6.343 a notoriedade que talvez pudesse ter de sorte a possivelmente mudar o resultado final do julgamento e a fazer vitoriosa a linha de entendimento defendida pelo Ministro Marco Aurélio.

Ainda com relação ao assunto das calamidades públicas, um outro tópico discutiu como o princípio federativo é aplicável nesse contexto. Observou-se que a corrente que restou vitoriosa no julgamento da ADI 6.343 considerou existentes as competências comum e

concorrente na condução da pandemia de maneira que os condicionamentos impugnados na peça inicial poderiam, de fato, ser considerados ofensivos à forma de Estado adotado no Brasil.

Por sua vez, também se mostrou que caso houvesse sido preconizada a competência exclusiva da União no julgamento, o resultado do mesmo, provavelmente, seria outro, isto é, prosperaria a linha defendida isoladamente pelo Ministro Marco Aurélio. Ademais, demonstrou-se, genericamente, como o entendimento da suprema corte parece ter se voltado, em caso de dúvida, para o favorecimento das autonomias regionais e locais quando confrontadas com as competências da União, entendimento este diverso daquele que era considerado o comum no Brasil.

Finalmente, foram tecidas considerações sobre o modo de interpretação teleológica que pareceu ter sido utilizado por Ministros da suprema corte na formulação de suas convicções. Mostrou-se como alguns trechos dos votos demonstram um sentido mais plausível quando se compreende a possível aplicação da interpretação de cunho teleológico.

De tudo o que se disse, duas conclusões gerais se fazem presentes. Inicialmente, é de se observar que a pandemia do COVID-19 se mostrou como elemento fundamental para o resultado do julgamento de modo que o uso da interpretação constitucional teleológica pareceu ter tido destaque em alguns pontos como, por exemplo, nas considerações realizadas pelos Ministros acerca da necessidade de evidências científicas na tomada de decisões pelo Poder Público. Nesse contexto, parece bem ilustrativa a fala do Ministro Luiz Fux em que ele diz, expressamente, que seria necessário utilizar-se de interpretação teleológica no julgamento do caso.

Por outro lado, afigurou-se uma tendência quase geral na suprema corte pela descentralização das competências constitucionais a ponto de, como se verificou, pouco se tratar da competência exclusiva da União no caso das calamidades públicas. Houve, nesse ponto, alusões claras acerca do entendimento do tribunal feitas pelos Ministros Gilmar Mendes e Luiz Fux.

A propensão pelo uso de um critério descentralizador na resolução de conflitos federativos não parece permitir a conclusão de que seu uso se dará nas futuras decisões, tendo em vista, exatamente, o caráter todo particular que o julgamento da ADI 6.343 teve, isto é, a presença da crise sanitária que, de alguma forma, motivou o uso de uma interpretação finalística do sistema constitucional.

Não se pode olvidar que, conforme foi lembrado no julgamento, a crise epidemiológica implicou na criação de problemas de ordem pública mediante, por exemplo, a tomada de decisões em Municípios nas quais se exorbitavam as atribuições dos prefeitos. Esse cenário de

certa desordem na condução da coisa pública pode ter, com muita verossimilhança, influenciado a suprema corte na sua decisão na parte em que empreendeu interpretação teleológica de cunho objetivo, considerando os fatos à época presentes.

Em contrapartida, é plausível considerar que uma confirmação da tendência descentralizadora da suprema corte em julgamentos futuros seriam as falas do Ministro Luiz Fux em que o Ministro fala sobre a necessidade de se prestigiarem os entes regionais e locais, o que pode ser visto como um contraponto em face da tendência centralizadora que a suprema corte possuía na interpretação das competências da União. Ainda assim, trata-se apenas da fala de um Ministro em que essa visão geral do tema se mostrou mais presente, de modo que, a princípio, apenas o fim das consequências da crise epidemiológica parece permitir a corroboração ou não desse entendimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. Covid-19: há um ano, OMS declarava pandemia: Declaração de pandemia ocorreu 3 meses depois do 1º caso em Wuhan. **Agência Brasil**, Brasília, 11 mar. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-03/covid-19-ha-um-ano-oms-declarava-pandemia>. Acesso em: 11 out. 2021.

ANDAMENTO PROCESSUAL. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em: 11 out. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte*, n. 42, p. 166-181, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 26.042, de 17 de dezembro de 1948**. Promulga os Atos firmados em Nova York a 22 de julho de 1946, por ocasião da Conferência Internacional de Saúde. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-26042-17-dezembro-1948-455751-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. **Decreto Nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 22 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 19 out. 2021.

BRASIL. **Lei Federal 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/113979.htm. Acesso em: 11 out. 2021.

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. Acesso em 13 out. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória Nº 927, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (**covid-19**), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade 6.343/DF. [...] Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. [...]. Relator: Min. Marco Aurélio. Data de Julgamento: 6 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2021.

EMI nº 00019/2020 MS AGU CC/PR CGU. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-926-20.pdf. Acesso em: 13 out. 2021.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 41 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Código de Processo Civil Anotado**. 23 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MACHADO, Costa (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). **Constituição federal interpretada: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. 7 ed. Barueri: Manole, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. A pandemia e a Constituição. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 14 de julho de 2021. Espaço aberto. Disponível em: <https://gandramartins.adv.br/wp-content/uploads/2021/07/artigo-jornal-o-estado-de-sp-2021-07-14.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 37 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

REALE, Miguel. **Política e Direito: Ensaio**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUZA, Hamilton Dias de; CARVALHO, Thúlio José Michilini Muniz de. Nota-Considerações sobre competência dos entes da Federação em relação à pandemia. **IASP**, 2020. Disponível em: <https://www.iasp.org.br/2020/04/03/nota-consideracoes-sobre-competencia-dos-entes-da-federacao-em-relacao-a-pandemia/>. Acesso em: 20 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Painel de ações COVID-19, 2021. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=cursel%2Cctxmenu&select=clearall>. Acesso em: 21 out. 2021.