XVII SEMINÁRIO INTERNACIONAL
DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA
XIII MOSTRA INTERNACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS
ISSN: 2358-3010

OS IMPACTOS E DESAFIOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NO FEDERALISMO TRINO BRASILEIRO: DO CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIAS À JUDICIALIZAÇÃO DA CRISE[1][2]

THE IMPACTS AND CHALLENGES OF THE PANDEMIC OF COVID-19 IN BRAZILIAN TRINO FEDERALISM: FROM THE POSITIVE CONFLICT OF COMPETENCES TO THE JUDICIALIZATION OF THE CRISIS

Betieli da Rosa Sauzem Machado[3]

Ricardo Hermany[4]

RESUMO

O presente trabalho centra-se em examinar os desafios e impactos da pandemia do coronavírus no federalismo brasileiro, em razão de um possível conflito positivo de competências no âmbito do federalismo e da judicialização da crise. Assim, destaca-se que o federalismo brasileiro possui uma formação inconstante, tendo em vista que ocorreram períodos de centralização e descentralização do poder, sendo o papel dos governos locais alterado significativamente ao longo das Constituições. Nesse sentido, evidencia-se que a partir da Constituição de 1988, os entes locais passaram a assumir *status* de entes federados, dotados de autonomias. No entanto, a maioria dos municípios vêm enfrentando uma crise institucional e financeira, gerando, consequentemente, uma assimetria na federação brasileira, em razão da falta de cooperação entre os entes.

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

[2] Esta publicação tem apoio em bolsa institucional da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

[3] Doutoranda em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I, dedicação exclusiva (2021). Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II (2020). Pós-Graduada em Direito Processual Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2020). Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016). ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3489-6741>. E-mail: <betielisauzem@yahoo.com.br>.

[4] Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito- Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa (2011); Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2003) e Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa (2003); Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1999); Coordenador do grupo de estudos Gestão Local e Políticas Públicas – UNISC. Consultor jurídico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>. E-mail: <hermany@unisc.br>.

Desse modo, diante da fragilidade do federalismo, decorrente da crise de engenharia institucional, que tende a aumentar com pandemia do coronavírus, surge o seguinte questionamento: perante dos desafios estruturais e financeiros e da judicialização em decorrência da pandemia, quais os principais impactos e desafios identificados, que são enfrentados pelo atual modelo de sistema federativo brasileiro, a partir da postura adotada pelo Supremo Tribunal de Federal nas ações que enfrentam temáticas relacionadas aos entes subnacionais?

Desta forma, visando responder ao questionamento utiliza-se o método de abordagem dedutivo, pois realiza uma análise do geral – sobre o federalismo e a judicialização da crise – para o particular – buscando verificar os desafios e impactos nos entes subnacionais – até a conclusão. Quanto ao método de procedimento utiliza-se o hermenêutico, que possibilita a correta interpretação dos textos e análise das ações, o que se torna relevante, pois com ela é possível efetuar uma correta crítica à realidade dos entes subnacionais – especialmente dos entes locais.

Quanto a técnica de pesquisa aplicada é bibliográfica, visto que se volta para a análise de documentações indiretas, observando os contornos e fundamentos da legislação, além de utilizar diversas obras, livros, artigos, monografias, dissertações, teses, que dispõe sobre os as temáticas abordadas na pesquisa. E, por fim, verificam-se julgados paradigmas do Supremo Tribunal Federal, os quais estão relacionados a dois eixos de ações, referentes às competências federativas e à vacinação.

Além disso, como objetivos específicos elencam-se três: primeiro, investiga os aspectos essenciais do federalismo brasileiro, focando especialmente na autonomia regional e local. Nesse sentido, Bonavides (1996, p. 134) salienta que, em razão da previsão de autonomia para os entes municipais, inexiste na atualidade outra forma de Estado federal em que o princípio da autonomia municipal “tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988”.

De tal forma, observa-se que - diferente de outras federações - a brasileira é formada por um sistema que apresenta três níveis de governo, formando um federalismo trino e *sui generis*. No Direito comparado não existe nada igual, eis que os entes locais foram incluídos como integrantes da federação, assim os três níveis

ISSN: 2358-3010

possuem seus próprios Poderes legislativos e executivos, bem como os níveis federal e estadual apresentam seus próprios Poderes judiciários (SOUZA, 2005).

Ressalta-se que a autonomia é a capacidade ou o poder de gerir os próprios negócios, de acordo com os limites prefixados por uma entidade superior. Por conseguinte, foram reconhecidos aos municípios o poder de auto-organização, autogoverno e competências exclusivas. Cabe mencionar que a autonomia, em seu sentido técnico-político, está relacionada ao fato de as entidades que formam o sistema federativo apresentarem capacidade de autogoverno, autolegislação, autoadministração e auto-organização (CARVALHO FILHO, 2008).

Segundo, estudam-se as competências administrativa dos entes, comuns e concorrentes, em tempos de Covid-19. Desta forma, a Constituição de 1988 em razão do complexo quadro de entes federativos, adotou um modelo diferenciado de repartições de competências, sendo possível extrair da leitura dos artigos 21 ao 30 da Constituição a “coluna vertebral” que sustenta a divisão de competências entre os entes federados (CORRALO, 2012).

Por fim, realiza-se uma análise das medidas adotadas pelo Brasil no combate ao Covid–19 e a consequente judicialização da crise, com a análise de decisões do STF. Neste ponto, realiza-se uma filtragem e mapeamento das ações que tramitam no STF envolvendo a temática da Covid-19, sendo identificadas quase 9 mil ações. E destas ações foram escolhidos dois eixos temáticos para serem abordados no presente estudo: competências federativas e vacinação. Evidencia-se que tais eixos estão relacionados ao federalismo cooperativo e as autonomias dos entes, no enfrentamento da pandemia (BRASIL, 2021).

Dentre as diversas ações relacionadas a temática, é importante salientar uma decisão paradigma relacionada às competências federativas – comuns e concorrentes –, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello, proposta contra dispositivos da Medida Provisória (MP) 926/2020, a qual atribuiu ao Presidente da República a centralização das prerrogativas de isolamento, interdição de locomoção, quarentena e de serviços públicos e atividades essenciais. Assim, foi alegado pelo requerente que a MP poderia esvaziar as competências e responsabilidades dos estados-membros e municípios para a execução de medidas

ISSN: 2358-3010

sanitárias, administrativas e epidemiológicas pertinentes ao combate à pandemia da COVID-19[5]. (BRASIL, 2021).

Com relação a vacinação, é mister salientar a Ação Diretas de Inconstitucionalidade n° 6586, a ação tem como escopo o de assegurar a competência aos estados-membros e municípios para que decidam ou não sobre a vacinação compulsória contra a Covid-19. E a ADI n° 6587, que busca a determinação de que seja evitada a vacinação compulsória, visto que subsiste insegurança quanto à sua eficácia e eventuais efeitos colaterais, ambas as ações são de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski[6]. (BRASIL, 2021).

Outra decisão que merece destaque, com relação a competência federativa para estabelecer diretrizes sobre a vacinação, é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 754, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, a qual questiona a atuação do governo federal em relação à imunização, sendo que o Ministro em sua decisão frisa que o governo federal deve informar a ordem de procedência dos subgrupos nas fases distintas de imunização, prevendo-a de forma clara e com base em critérios técnicos-científicos[7] (BRASIL, 2021).

---

[5] Observa-se que o Relator, em Medida Liminar, reafirmou a competência dos estados-membro, municípios e Distrito Federal para adotarem medidas de combate a pandemia, tendo em vista a competência concorrente do artigo 23, inciso II, da Constituição, entre todos os entes, para estabelecer normas de cooperação em saúde pública. Contudo, nota-se que há um pequeno erro material na identificação da competência, visto que o inciso II, do artigo 23, aborda as competências materiais administrativas comuns, assim como as competências concorrentes estão previstas no artigo 24, não excluindo a competência suplementar do artigo 30. Além disso, o Supremo Tribunal Federal em sessão plenária referendou a medida cautelar na ADI n° 6.341, com isso reafirmou a competência dos estados-membros, municípios e Distrito Federal para estabelecerem medidas mais restritivas durante a pandemia da COVID-19, além de prever as atividades que devem ser suspensas e os serviços interrompidos, baseando-se em pressupostos científicos de acordo com a legislação federal infra e constitucional.

[6] As teses fixadas nas ADIs foram no sentido de que: 1) A vacinação compulsória não significa vacinação forçada, ou seja, é facultada a recusa do usuário, mas podendo ser implementada através de medidas indiretas de restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência a determinados lugares, desde que estejam previstas em lei, ou dela decorrentes, e tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes, que venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes, que respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; que atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade; e sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; dentre outras. 2) Tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência.

[7] Observa-se que no referido processo é salientado que compete à União, através do Ministério da Saúde, promover as eventuais alterações na ordem de preferência da vacinação dentro dos grupos prioritários, devendo mencionar os motivos que apoiam tal escolha, devendo ter como base, principalmente, o fato de a quantidade de vacinas disponíveis até o momento em solo nacional ser muito inferior ao número de pessoas incluídas como prioritárias, além de observar os critérios

ISSN: 2358-3010

Além disso, é importante mencionar duas recentes decisões nas Medidas Cautelares, em sede Reclamação, quais sejam: 1) Reclamação n° 46.965/RJ, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski[8], que suspendeu a decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, a qual autorizava o governo estadual a alterar a ordem de vacinação de grupos prioritários. 2) Reclamação n° 47.311, de relatoria do Ministro Dias Toffoli[9], interposta pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, para que o Município de Esteio observasse as diretrizes do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, visando que não fosse autorizada a alteração da ordem de prioridade de vacinação prevista no Plano Nacional de Imunização, no sentido de passar os profissionais da educação na frente dos demais grupos prioritários (BRASIL, 2021).

Em notas conclusivas aponta-se para a importância da cooperação entre os entes federados na busca da defesa do interesse público, sendo necessário, a partir dos dados levantados, que as autoridades públicas, de todos os poderes e sobretudo das três esferas federativas atuem nos limites constitucionais de um federalismo cooperativo. Além disso, é imprescindível que se reduza o processo de judicialização das matérias relacionadas ao enfrentamento da COVID–19, visto que o seu enfrentamento exige prudência, tolerância e sobretudo resiliência e empatia com as demandas emergenciais de uma sociedade plural de um País que se traduz em um verdadeiro continente.

Palavras-chave: Covid-19. Federalismo Cooperativo. Judicialização da crise.

Keywords: Covid-19. Cooperative Federalism. Judicialization of the crisis.

REFERÊNCIAS

---

científicos, estratégicos, estatísticos e logísticos – estoques e disponibilidade de vacinas, agulhas, seringas e pessoal-, sempre levando consideração os demais grupos de risco.

[8] O ministro concedeu medida liminar para que seja respeitado o PNI, visto que as autoridades governamentais que decidam adequar o Plano às suas realidades locais, além da necessária publicidade das suas decisões, precisarão, na motivação do ato, explicitar quantitativamente e qualitativamente as pessoas que serão preteridas, estimando o prazo em que serão, afinal, imunizadas. Assim como, devem estar atentos para o prazo de aplicação da segunda dose do imunizante das pessoas – das categorias previstas no PNI – que tenham recebido a primeira dose, respeitando o prazo dos fabricantes das vacinas – aprovados pela Anvisa – sob pena de incorrer em improbidade administrativa, sujeito a outras penalidades cabíveis.

[9] O Ministro decidiu a medida liminar para suspender os efeitos da Resolução conjunta nº 01/2021/SMS/GP/PGM de gestão local – que incluiu os trabalhadores da educação no grupo prioritário para imunização –, obrigando o município a observar as diretrizes do PNO contra a COVID-19. Desse modo, verifica-se que a decisão não autorizou que os profissionais da educação fossem colocados no grupo prioritário para vacinação, alterando, consequentemente, o PNI.

ISSN: 2358-3010

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. *Painel de ações COVID-19*. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html>. Acesso em: 05 maio 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas. 2012. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan/jun. 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.