



FEDERALISMO COOPERATIVO NO CONTEXTO DAS MEDIDAS DE COMBATE À COVID-19: A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.341 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL¹

Bruna Henrique Hübner²

Joice Schroer³

Palavras-chave: Cooperação. Covid-19. Federalismo. Supremo Tribunal Federal.

O presente estudo tem como finalidade analisar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 do Supremo Tribunal Federal referente à pandemia do COVID-19 e a cooperação entre os entes da federação. A pandemia do COVID-19 e seus consequentes desdobramentos são observados em todo o mundo, vivemos um momento sem precedentes na história recente da humanidade e, dessa forma, a cada dia novas descobertas e novos desafios à sociedade e aos administradores públicos. Tão logo os primeiros casos surgiram no país, questões nunca antes debatidas foram levadas ao poder judiciário, que passou a desenvolver um papel de “moderador” entre os entes – União, estados, Distrito Federal e municípios – quanto as medidas adotadas no enfrentamento à

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

² Mestranda no Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2018). Integrante do Grupo de pesquisa ESTADO PÓS-DEMOCRÁTICO, RETROCESSO SOCIAL E O DIREITO ADMINISTRATIVO DO FUTURO: uma análise dos caminhos possíveis das políticas públicas e dos serviços públicos, vinculado ao CNPq e do Grupo de pesquisa Sociedade da informação e “Fake Democracy”: os riscos à liberdade de expressão e à democracia constitucional, do curso de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. E-mail: bruna.hubner@outlook.com.

³ Mestranda em Direito pelo Programa da Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, na Linha de Pesquisa Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II. Pós-graduação em Direito Público pela Universidade de Caxias do Sul, desenvolvida através de convênio com a Escola Superior da Magistratura Federal no Rio Grande do Sul. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Ritter dos Reis. Integrante do grupo de pesquisas “Controle Social da Administração Pública” da UNISC. Endereço eletrônico: johschroer@hotmail.com.



pandemia do COVID-19. Para isso, pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa: o Supremo Tribunal Federal estabeleceu ou pelo menos insinuou um dever de cooperação entre os entes federados em matéria de saúde pública no combate à Covid-19 na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341? A metodologia que se utiliza para a abordagem é a dedutiva. O método de procedimento é o monográfico e a técnica de pesquisa a bibliográfica (livros, revistas, artigos, jornais, *sites*). A conclusão é de que o Supremo Tribunal Federal apontou em sua decisão a aplicação de um federalismo descentralizado, baseado na cooperação, em observância à Constituição Federal de 1988, que prevê competências para cada um dos entes federativos. Por conseguinte, é competência concorrente da União, estados, Distrito Federal e municípios cuidar da saúde pública, bem como a tomada de providências normativas e administrativas no combate à Covid-19.

As consequências da pandemia da COVID-19 no Brasil são vivenciadas por toda a estrutura do Estado Democrático de Direito, colocando a prova suas instituições. A pandemia deixou ainda mais evidentes as mazelas da sociedade brasileira, atingindo de forma mais severa a parcela mais pobre da população⁴. Não há apenas uma crise sanitária e de saúde pública, como se não bastasse, o país encontra-se absorto em crises de ordem política, econômica, de representatividade e do próprio Estado Democrático de Direito, com crescente apelo autoritário, anti-intelectualismo e negacionista - que também contribuíram para a judicialização de questões envolvendo a COVID-19.

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

⁴ A Nota Técnica - 2020 - julho - Número 72 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, aponta que "Algumas análises têm apontado que a população mais vulnerável é a população mais pobre, de baixa escolaridade e pretos e pardos. O Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde (Nois), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), por exemplo, analisou os dados de notificações de síndrome respiratória aguda grave (SRAG) confirmados para Covid-19 e concluiu que a taxa de letalidade (óbitos como proporção de casos registrados) é maior, no Brasil, entre pretos e pardos e entre pessoas com baixo nível de escolaridade. Como não existem dados de renda nos sistemas de notificação do Ministério da Saúde, muitas vezes esse tipo de análise utiliza o local de residência, informado nesses sistemas, como uma aproximação para o nível de renda do indivíduo." (2020, <https://www.ipea.gov.br>).



prefeitos de todo o país. Contudo, a sociedade encontra-se polarizada no que toca o modelo de enfrentamento a ser adotado. De um lado, os defensores das medidas de restrição à circulação e ao comércio, pautados na saúde pública coletiva; de outro lado, os defensores da continuidade das atividades, apoiados na importância da manutenção da economia nacional.

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

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento da pandemia do COVID-19 não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

Para o relator, ministro Marco Aurélio, a distribuição de atribuições prevista na MP não contraria a Constituição Federal, pois as providências não afastaram atos a serem praticados pelos demais entes federativos no âmbito da competência comum para legislar sobre saúde pública (artigo 23, inciso II)⁵ (BRASIL, 2020).

A maioria dos ministros, com exceção dos ministros Marco Aurélio e Dias Toffoli, aderiu à proposta do ministro Edson Fachin sobre a necessidade de que o artigo 3º da Lei 13.979/2020 também seja interpretado de acordo com a Constituição, a fim de deixar claro que a União pode legislar sobre o tema, mas que o exercício desta competência deve sempre resguardar a autonomia dos demais entes. No entendimento do ministro Fachin, a possibilidade do chefe do Executivo Federal definir por decreto a essencialidade dos serviços públicos, sem observância da autonomia dos entes locais, afrontaria o princípio da

⁵ 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; (BRASIL, 1988, <http://www.planalto.gov.br>)



separação dos poderes (BRASIL, 2020).

A partir da decisão apresentada, observou-se que o Supremo Tribunal Federal buscou estabelecer a observância ao federalismo descentralizado, baseado na cooperação, mantendo a eficácia das decisões tomadas por estados e municípios para o enfrentamento da pandemia, bem como afastar as tentativas de centralização por parte do Poder Executivo Federal, preservando a eficácia do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, utilizando-se da técnica da interpretação conforme a Constituição para a compreensão da Lei nº 13.979/2020 (GABARDO; RECK, 2020).

Em apertada síntese, por federalismo entende-se “uma configuração em forma de Direito da organização interna das organizações políticas, cuja função é simbolizar autonomia e cooperação mediante uma função de separação de esferas públicas.” (RECK, 2018, p. 62), ou seja, os governos estaduais e municipais possuem autonomia política e fiscal para adotar agendas correspondentes as demandas de interesse local, visto que as garantias constitucionais do Estado federativo são caracterizadas pela independência nas relações verticais da federação brasileira (ARRETCHE, 2004).

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

A fim de garantir a descentralização federativa a Constituição Federal de 1988 prevê diversas competências para cada um dos entes federativos, por vezes com maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), por vezes uma maior descentralização nos Estados-membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).



Em razão da maior proximidade aos cidadãos, cabe aos estados e, principalmente, aos municípios a execução de políticas públicas e, conseqüentemente, a concretização de direitos fundamentais. Dessa forma, destacam-se os esforços empreendidos por governadores e prefeitos no enfrentamento da pandemia da COVID-19.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18 (2), p. 17-26, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília: DF, 5 out. 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 18 de out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341 Distrito Federal**. Rel. Marco Aurélio. Julgada em 24 mar. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 de out. de 2021.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ministério da Economia**. Nota Técnica - 2020 - Julho - Número 72 – Diset. Aspectos socioeconômicos da COVID-19: o que dizem os dados do Município do Rio de Janeiro? Autores: Pedro Miranda, Priscila Koeller, Graziela Zucoloto, Weverthon Machado e Fernanda De NegriGastos. IPEA, Brasília, ago. 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36249&catid=437. Acesso em: 18 de out. de 2021.

MENDES, Gilmar. Jurisprudência de Crise e Pensamento do Possível: caminhos constitucionais. **Consultor Jurídico**, São Paulo, abr. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-abr-11/observatorio-constitucional-jurisprudencia-crise-pensamento-possivel-caminhos-solucoes-constitucionais>. Acesso em: 18 out. 2021.



RECK, Janriê Rodrigues. Observação pragmático-sistêmica da personalização dos entes federativos e suas competências em políticas públicas. *In*: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil**. 1. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. p. 52-69. *E-book*. Disponível em:<https://www.unisc.br/images/cursos/stricto/ppgd/publicacoes/Polticas-pblicas-e-matriz-pragmtico-sistmica.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19**. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=>. Acesso em: 18 out. 2021.

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