



INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO DO BRASIL – EDIRB
MESTRADO PROFISSIONAL INTERDISCIPLINAR EM DIREITO, JUSTIÇA E
DESENVOLVIMENTO

JEFERSON DE SOUZA FREITAS

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NA PANDEMIA: O JULGAMENTO DA ADI
6341

SÃO PAULO

2024

JEFERSON DE SOUZA FREITAS

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NA PANDEMIA: O JULGAMENTO DA ADI

6341

Dissertação apresentada como atividade avaliativa da conclusão do curso de Mestrado Profissional, linha de pesquisa Direito do Estado, Instituições e Desenvolvimento e Interdisciplinares em Direito, Justiça e Desenvolvimento do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP-SP.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Cortez.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Orientador: Dr. Rafael de Paula Santos Cortez.

Membro Interno

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães Araújo

Membro Interno

Prof. Dr. Antônio Pereira Gaio Junior

Membro externo

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter colocado tantos obstáculos e dificuldades em meu caminho nos últimos anos para que me fizesse sair da zona de conforto e partir para o enfrentamento dos bons combates. Hoje, um será superado e me trará bons e inesperados resultados. Outros virão a seu tempo.

Agradeço a minha filha Júlia Machado de Souza Freitas, querida e amada, pela caminhada linda que estamos trilhando. Aos amigos e amigas que fiz durante esses dois anos no mestrado, sentirei saudades, mas os levarei no coração para o resto dos meus dias. Aos amigos das horas difíceis Moacir Reis, Júlio Cesar de Oliveira Senra, ao amigo Emanuel Silva Antunes, gente como a gente. Agradeço postumamente aos meus avós, meus pais, aos amigos Paulo dos Santos e Jose Ailton Pereira do Nascimento que fez de São Paulo, terra minha, saudades de vocês.

Ao Prof. Doutor Rafael de Paula Santos Cortez pela sua paciência, inteligência e elegância no trato do dia a dia para com quem tinha muita vontade, determinação e pouca experiência.

Aos professores Doutora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, sempre gentil, doce e ponderada e o Doutor Antônio Pereira Gaio, ilustre representante dos novos doutrinadores do Direito brasileiro.

RESUMO

A democracia brasileira, forjada com muitas lutas e lutos, caminha pela necessidade de corrigir seus rumos, redirecionar seus objetivos, ajustar condutas que configuram um movimento natural em uma sociedade que muda constantemente. O que precede de muito diálogo entre a sociedade civil, o Executivo, o Legislativo (casa do povo) e o Judiciário. Muitas vezes é possível ver deflagrado um conflito, ainda que seja por conta de um dos poderes constitucionalmente incluídos na Carta Magna de 1988. A judicialização dos conflitos não é algo novo na história político-jurídica brasileira; o contexto a que esse trabalho se refere é da judicialização dos conflitos entre os anos de 2020 a 2021 em pleno fenômeno da Pandemia do SARS-COV-2 – Covid 19. Trata-se de um problema de saúde pública jamais visto nos anais da história moderna brasileira e internacional, tendo sido judicializado junto à Suprema Corte – Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI 634. Este é avocado para se manifestar sobre a competência concorrente em razão da saúde pública entre a União, os Estados, o DF e os Municípios. Com isso, foi possível perceber a importância do federalismo cooperativo adotado pela Carta Magna, sendo de grande importância naquele momento histórico a participação dos Estados e Municípios para dirimir as dificuldades de uma doença tão letal. Para tanto, o enfrentamento à União, que não encarou tal problema com a rapidez, expertise, planejamento e controle necessários se fez mister. O Poder Judiciário se transformou em um dos maiores e melhores recursos, tanto pela segurança jurídica, contribuindo para que estados e municípios pudessem exercer tanto o seu poder de fato e de direito consagrados na Constituição, quanto pela prestação estatal, permitindo que o Sistema Único de Saúde – SUS utilize-se de toda sua rede de apoio, num direito consagrado e constitucional à saúde e à vida.

Palavras-chave: Covid - 19; Supremo Tribunal Federal; Federalismo; Conflito; SUS.

ABSTRACT

Brazilian democracy, forged with many struggles and griefs, is moving towards the need to correct its course, redirect its objectives, and adjust conducts, which constitute a natural movement in a society in constant change. This movement demands dialogue among civil society, the executive, the legislative and the judiciary. It is often possible to see a conflict erupting over one of the powers constitutionally established by the 1988 Magna Carta. The judicialization of conflicts is not something new in Brazilian political-legal history. However, the context to which this work refers is the judicialization of conflicts between the years 2020 and 2021 amid the SARS-COV-2 Pandemic – Covid 19. The pandemic was a public health problem never seen in the annals of the modern Brazilian history nor in the international one. This fact was brought to justice by the Federal Supreme Court through the ruling of ADI 634. It is invoked to express an opinion about the jurisdiction on the grounds of public health among the Union, the States, the Federal District and the Municipalities. Consequently, the importance of cooperative federalism adopted by the Magna Carta is evident as well as the relevant participation of the states and the municipalities in resolving the difficulties of such a lethal disease. Furthermore, the choice of confrontation given by the Union did not face this problem with the necessary speed, expertise, planning and control. Thus, the judiciary power became an interesting resource, which guaranteed the necessary legal security so that the states and the municipalities could exercise their factual and legal power enshrined in the Constitution. Moreover, the judiciary guaranteed state provision through the Unified Health System – SUS, using its entire health care network.

Keywords: Covid – 19; Federal, Supreme Court; Federalism; Conflict; SUS.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS	7
LISTA DE FIGURAS	9
INTRODUÇÃO	10
1 – O PRINCÍPIO DA SIMETRIA DO PACTO FEDERATIVO CONSTITUCIONAL DE 1988 E OS PERFIS DECISÓRIOS DO STF DE 1988 A 2022	14
1.1. O Princípio da simetria constitucional; implícitos e explícitos	14
1.2. O perfil decisório do Supremo Tribunal Federal e seus impactos no federalismo entre os anos 1988 a 2002 – uma visão condescendente pró União	33
1.3. O perfil decisório do Supremo Tribunal Federal e seus impactos entre os anos 2003 a 2009 – Uma visão do controle das políticas públicas e seus reflexos nos direitos sociais fundamentais.....	37
1.4. O perfil decisório do Supremo Tribunal Federal e seus impactos no federalismo entre os anos 2010 a 2022 – uma visão pré-pandemia e durante o Covid-19.....	45
2 - O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO NA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PUBLICAS NA PANDEMIA DO COVID – 19	50
2.1 O surgimento do federalismo no mundo e no Brasil	50
2.2 - O federalismo brasileiro e a necessidade de políticas públicas e sociais	55
2.3. A participação do SUS no sistema federativo no enfrentamento do Covid-19 via CIEVS	61
3 - A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS NA PANDEMIA DO COVID 19 E OS IMPACTOS DA ADI 6341	65
3.1 A Judicialização dos conflitos no período da Pandemia do Covid 19	65
3.2 O julgamento da ADI 6341 e seus reflexos no sistema federativo brasileiro	74
CONCLUSÕES.....	78
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADO - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pelo Procurador da República

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

FDE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA - Incide sobre a propriedade de veículos automotores

IR – Imposto de Renda

ISS – Imposto sobre Serviços

ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso

ITCMD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de Quaisquer Bens ou Direitos

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

MP – Medida Provisória

OMS – Organização Mundial de Saúde

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PNI - Plano Nacional de Imunização

PRF-RSI – Regulamento Sanitário Internacional

SARS-COV-2 – Covid 19

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

SVS – Secretaria de Vigilância Sanitária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Resultado dos Julgamentos Monocráticos Liminares no STF.

Figura 2 – Tabela 1 - Decisão em ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas federais, de acordo com a origem da norma.

Figura 3 – Tabela 2 - Decisão em ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas federais, de acordo com a origem da norma.

Figura 4 – Tabela 3 - Autores de ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas federais, de acordo com a origem da norma.

Figura 5 – Tabela 4 - Tipo de decisão em ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas do Executivo Federal de acordo com os resultados.

Figura 6 – Atuação do Centro Nacional de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde - CIEVS.

INTRODUÇÃO

A pandemia do SARS-COV-2 – Covid-19, ocorrida entre os anos de 2020 e 2021, mostrou um conflito entre o Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal e a União, resvalando também no Poder Legislativo. Este conflito mostrou uma fragilidade nunca vista entre os entes federativos. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios tiveram manifestações de “rebeldia”, chegando essas a serem judicializadas junto à Corte Suprema, o que a levou a deliberar sobre a separação dos poderes e seu sistema de freios e contrapesos.

Para analisar essas questões, é preciso uma imersão nos autores que se debruçaram sobre a relação de forças entre os três poderes, haja vista a quantidade de normativas criadas para o momento da pandemia do SARS COV 2 – Covid-19. O advento da pandemia levou à judicialização de várias questões, gerando conflitos e trazendo como respostas as possibilidades de serem essas questões analisadas sob o ponto de vista político e/ou jurídico. Analisar-se-á se nesses processos, que foram judicializados durante os períodos de 2020 e 2021, se verificou a concretização da definição do pacto federativo no Brasil pela mais alta Corte do país.

O presente trabalho se propõe, mediante o método sistemático, segundo o qual o sistema muda conforme a interação dos elementos de forma dinâmica e não estática, a entender a judicialização dos conflitos durante a pandemia nos períodos de 2020 a 2021 e se esses são fenômenos jurídicos ou políticos, bem como os seus reflexos no pacto federativo.

A teoria é uma ideia filosófica que questiona a existência ou validade dos poderes em si. Sua argumentação baseia-se na hipótese de que os poderes são meras construções humanas, conceitos abstratos mobilizados para descrever e explicar fenômenos e eventos. De acordo com essa perspectiva, os poderes não têm uma existência independente das nossas percepções e conceitos.

Em vez disso, eles são construções mentais utilizadas para organizar e compreender o mundo. Essa teoria desafia a concepção tradicional de poderes como entidades objetivas e fixas e sugere que os poderes são construídos socialmente e estão sujeitos a mudanças e interpretações.

Nesse sentido, o presente trabalho analisa o fenômeno da judicialização dos conflitos, apagando as agendas legislativas, executivas e aumentando as judiciárias. No período pandêmico foi necessária a construção de um arcabouço jurídico para que as tomadas de decisões fossem céleres e trouxessem respostas mais agudas. Naquele contexto, teve-se por parte da União, que em tese seria a grande coordenadora das ações emergências utilizando-se

do sistema SUS, uma série de ingerências, tanto de ordem jurídica quanto política na figura do Chefe de Estado, o então Presidente Jair Messias Bolsonaro e os seus auxiliares mais próximos. Essas ingerências encontraram respostas pelos meios jurídicos, chegando então ao STF uma série de interrogações para que a Corte viesse a se posicionar e dar o veredito conforme a lei.

Deste modo, o neoconstitucionalismo destaca-se por reconhecer a centralidade e a força normativa da Constituição nas relações jurídicas e sociais. Esse movimento enfatiza a proteção dos direitos fundamentais e o papel ativo do Judiciário na garantia desses direitos. Assim, o Judiciário não apenas interpreta, mas também assegura que a Constituição seja aplicada de forma efetiva em todas as esferas do Direito. Esse contexto inclui a importância dos princípios e valores jurídicos que orientam a aplicação e interpretação das normas. Além disso, o neoconstitucionalismo promove o diálogo entre diferentes ramos do Direito, reconhecendo a necessidade de uma abordagem mais integrada e coerente. As garantias processuais, por sua vez, asseguram que os direitos fundamentais sejam protegidos durante todo o processo judicial, reforçando a importância da justiça e da equidade no sistema jurídico.

No entanto, esse protagonismo do Judiciário também gera debates sobre os limites da atuação judicial e o risco de ativismo forense. A importância dada à interpretação constitucional pode, em alguns casos, levar a uma expansão do Poder Judiciário em detrimento dos demais Poderes, gerando discussões sobre a separação de Poderes e a legitimidade das decisões judiciais.

É possível verificar essa nova dinâmica nas questões federativas através do voto do Ministro Marco Aurélio Mello, posteriormente ratificado pelo Pleno, por meio da ADI 6341, o que levou o Partido Democrático Trabalhista – PDT a ajuizar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade com a finalidade de ver declarada a incompatibilidade parcial com a Constituição Federal da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativas às alterações promovidas no artigo 3º, cabeça, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10º e 11º, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 - BRASIL [Constituição (2020)]. Em tais razões, manifesta-se um debate entre o pacto federativo e o ativismo judicial, gerando conflitos e, conseqüentemente, a judicialização.

No primeiro capítulo será apresentado o Princípio da Simetria Constitucional coadunado com o Princípio da Federação, pactuado na Constituição de 1988 através de seus artigos que denotam a clara existência do princípio sem que ele seja taxativamente descrito na Constituição Federal.

Será também abordado o processo decisório do Supremo Tribunal Federal entre os anos de 1988 a 2022 com três recortes, sendo que o primeiro contém as análises do STF decididas

entre os anos supracitados, demonstrando um Supremo Tribunal Federal condescendente com os objetivos programáticos da União, trazendo uma peculiaridade, ou seja, as decisões monocráticas como característica principal. Em seguida outro recorte com as decisões do STF de 2003 a 2009, trazendo uma inovação nos moldes decisórios, um STF preocupado e cioso, quando provocado acerca do controle das políticas públicas e seus reflexos nos direitos sociais fundamentais, trazendo a constituição para o dia a dia do cidadão. Por fim, o recorte de 2010 a 2022, sendo que esse último abandona sobremaneira o voto monocrático e se estabelece num formato colegiado numa visão pré e durante a pandemia do Covid-19.

Necessário se faz levar a cabo o recorte temporal das decisões da Suprema Corte, haja vista que as decisões prolatadas sofreram modificações em substância e conteúdo com o passar do tempo. Na substância foi necessário buscar o que de fato trazia como premissa aquilo que o Poder Constituinte Originário determinou e para tanto, como guardião da Carta Maior, o STF veio modulando suas decisões no decorrer do tempo. As decisões foram pautadas por características peculiares, conforme demonstra o trabalho.

No que tange ao conteúdo, aqui já com a participação do Poder Constituinte Derivado, a Suprema Corte, sempre que provocada, traz uma visão decorrente das mudanças das relações na sociedade, das transformações trazidas por modelos políticos, econômicos e financeiros. Notadamente, verifica-se um momento de proteção dos direitos sociais dos cidadãos.

Com isso, tal proteção deságua em um dos períodos mais sombrios da história recente brasileira, no qual a pandemia do Covid-19 assola a população do Brasil, inviabilizando as mais simples atividades do dia a dia das pessoas e, num posicionamento republicano, o STF se manifesta de forma clara e concisa através dos ditames oriundos da Constituição de 1988.

No segundo capítulo será abordado o pacto federativo brasileiro durante a pandemia do Covid-19, pacto este em que o sistema político e democrático no Brasil, entre os períodos de 2020 a 2021, é colocado em discussão, estabelecendo um novo padrão de decisão do STF jamais visto. Esse novo padrão retrata o pacto federativo, invertendo, em tese, o eixo das decisões que até o momento se mostraram pontuais e favoráveis à União, sendo que, a partir do início da pandemia, apontam para uma visão diferenciada da Corte.

Esta visão estende o seu entendimento na raiz do federalismo e os governadores e prefeitos passam a ter, na competência concorrente, as mesmas possibilidades jurídicas e administrativas que sejam potestativas num ambiente de enfrentamento da Pandemia do Covid-19. Isso faz alterar o processo decisório do STF, sendo esse não mais de forma monocrática, seguindo, agora, com celeridade para o Pleno, dando aos entes federados, isto é, estados e

municípios a primazia das suas decisões, num período de disseminação mundial de uma nova doença.

No terceiro capítulo serão apresentadas as questões federativas sob o ponto de vista da saúde pública e como elas foram afetadas pelo julgamento da ADI 6341. Além disso, será discutida em breve síntese a abordagem sobre o neoconstitucionalismo e como o Supremo Tribunal Federal utilizou-se dessas ferramentas para realizar o entendimento e ratificar a competência concorrente na ADI 6341, do artigo 196 da Carta da República e seus reflexos.

Na conclusão, será apresentada a resposta da pergunta-problema, trazendo uma análise dos temas e capítulos abordados.

1 - O PRINCÍPIO DA SIMETRIA DO PACTO FEDERATIVO CONSTITUCIONAL DE 1988

1.1 O princípio da Simetria Constitucional: implícitos e explícitos

O princípio da simetria, no contexto do federalismo, refere-se à ideia de que as unidades subnacionais devem ser tratadas de maneira semelhante pelo governo central em termos de autonomia, competências e recursos. Em outras palavras, ele defende a igualdade de tratamento entre os diferentes estados, províncias ou regiões dentro de um país federativo.

Esse princípio tem suas raízes no desenvolvimento do federalismo e na busca por equilíbrio entre o governo central e as unidades subnacionais. Ele visa garantir que todas as partes do país tenham oportunidades justas de governança e desenvolvimento, independentemente de sua localização geográfica, tamanho populacional ou nível de desenvolvimento econômico.

O princípio da simetria pode ser encontrado em várias constituições e sistemas federativos ao redor do mundo, onde é frequentemente expresso através de disposições legais que garantem a igualdade de direitos e tratamento para todas as unidades subnacionais. Isso pode incluir a distribuição equitativa de recursos financeiros, a divisão justa de competências entre os diferentes níveis de governo e a garantia de representação adequada para todas as regiões no processo decisório nacional.

Labanca (2009) advoga que embora o princípio da simetria busque promover a igualdade e a coesão dentro de um país federativo, a sua implementação pode ser desafiadora, especialmente em países com grandes disparidades regionais como o Brasil, tanto em termos de desenvolvimento econômico quanto da infraestrutura e dos recursos naturais. Encontrar um equilíbrio entre a autonomia local e a coesão nacional continua sendo um objetivo importante para os sistemas federativos em todo o mundo. Em um país com dimensões continentais como o Brasil, a geografia e a geopolítica interna contribuem sobremaneira para que esse princípio, bem como o princípio federativo, seja uma construção contínua e desafiadora para os entes federados.

Outrossim, a simetria federativa no Brasil refere-se ao princípio da distribuição de competências entre os entes federativos, ou seja, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esse princípio está de forma avulsa previsto em artigos da Constituição Federal de 1988, estabelecendo as responsabilidades de cada esfera de governo de forma a evitar conflitos e promover uma cooperação harmônica.

A Constituição define as competências privativas de cada ente federativo, em outros termos, aquelas que só podem ser exercidas por determinada instância. Além disso, há competências concorrentes, que podem ser exercidas tanto pela União quanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios desde que numa formação harmônica.

Há diversos artigos no seio da Carta da República que falam sobre o pacto federativo abraçados pela Constituição de 1988; porém, não são encontrados de forma taxativa, expressiva ou mesmo literal no texto constitucional.

A evolução da interpretação constitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) é marcada pela incorporação de princípios que não são explicitamente mencionados na Constituição de 1988. Conforme discutido por Marcelo Labanca em sua obra **Jurisdição Constitucional e Federação** (2009), o STF frequentemente recorre a conceitos anteriores, como os da Constituição de 1967, para fundamentar suas decisões.

É possível afirmar que a simetria federativa no Brasil também está relacionada à busca por equidade e justiça na distribuição de recursos e benefícios entre os entes federativos. Nesse contexto, o processo de formação da simetria constitucional parece ter vindo de mais de uma construção jurisprudencial, seguido de uma construção doutrinária que ganhou solidificação com o passar dos julgados, abarcando então, o que dissera de forma não explícita e esparsada os artigos da Constituição de 1988. Para tanto, os artigos estão distribuídos dentro da Carta da República, dando o devido comando constitucional para a atribuição de cada ente, de cada competência, de cada peculiaridade, respeitando sempre o princípio federativo, mesmo que não abarquem a simetria federativa.

O artigo 1º, *caput*: “Estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Este artigo delinea os princípios fundamentais que orientam a organização do Estado brasileiro” - BRASIL [Constituição (1988)].

A soberania brasileira e o federalismo estão intrinsecamente ligados pela estrutura constitucional do país. Enquanto a soberania garante a unidade e a integridade do Estado, o federalismo permite uma gestão descentralizada e mais próxima das necessidades dos cidadãos. Essa interação entre soberania e federalismo promove um equilíbrio dinâmico entre a autoridade central e a autonomia local, essencial para a governança eficiente e democrática do Brasil.

Alguns pontos importantes a serem destacados são: a soberania que se refere à autonomia e independência do Brasil como nação, tanto em questões internas quanto externas; a cidadania, que indica a participação ativa dos cidadãos na vida política e social do país,

assegurando direitos e deveres; a dignidade da pessoa humana, que coloca a dignidade como um valor central, garantindo a proteção e o respeito aos direitos fundamentais de cada indivíduo; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, os quais destacam a importância do trabalho e da livre concorrência como elementos essenciais para o desenvolvimento econômico e social; o pluralismo político, reconhecendo a diversidade de ideias e opiniões, promovendo a coexistência de diferentes correntes políticas no cenário democrático brasileiro.

Esses fundamentos representam os alicerces sobre os quais a Constituição se sustenta, refletindo os valores e princípios que norteiam a ordem jurídica e a convivência na sociedade brasileira.

Esses objetivos ampliam a visão da Constituição, destacando a busca por uma sociedade mais justa, igualitária e solidária. A ideia de construir uma sociedade livre e justa enfatiza a importância da liberdade individual e coletiva, enquanto a solidariedade aponta para a necessidade de cooperação e o cuidado mútuo entre os cidadãos. Busca-se com isso a garantia do desenvolvimento nacional reforçando a importância de políticas públicas que promovam o progresso econômico e social de todo o país.

A erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais são metas cruciais para promover um ambiente mais equitativo e inclusivo. Essas premissas são importantes, pois tornam-se aliadas à promoção do bem de todos, sem discriminação e destaca o compromisso da Constituição em assegurar que os direitos e benefícios sejam estendidos a todos os cidadãos, independentemente de suas características individuais. Portanto, o Artigo 1º, *caput*, aliado ao Artigo 3º, consolida os princípios e objetivos fundamentais que orientam a construção e o funcionamento do Estado brasileiro, refletindo os valores essenciais para a consolidação de uma sociedade democrática, justa e igualitária.

O artigo 18 estabelece a organização político-administrativa do Brasil, reconhecendo a autonomia dos Estados, Municípios e do Distrito Federal - BRASIL [Constituição (1988)]. Esse artigo ressalta a natureza federativa do Estado brasileiro, destacando a autonomia de cada um dos entes federativos mencionados. Ao adotar o sistema federativo, fica patente que há uma divisão de competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Cada ente possui autonomia para exercer suas competências específicas, conforme estabelecido na Constituição.

Igualmente, o termo "autônomos" destaca a capacidade de cada ente federativo de se auto-organizar, auto legislar e autoadministrar sem interferência direta dos demais. Essa autonomia implica que cada ente tem a prerrogativa de legislar e gerir seus assuntos internos.

Ademais, há limitações constitucionais. Apesar da autonomia, a Constituição impõe limites aos entes federativos. Existem competências exclusivas, competências concorrentes e competências comuns, estabelecendo a área de atuação de cada ente de maneira a evitar conflitos e garantir a harmonia federativa. Por fim, no que diz respeito à ordem constitucional, o Artigo 18 reforça que a autonomia dos entes federativos está condicionada aos termos estabelecidos pela Constituição - BRASIL [Constituição (1988)]. Isso significa que qualquer ato que vá de encontro aos princípios constitucionais pode ser considerado inconstitucional.

Silva (2020) observa que a autonomia federativa pode ser dividida em quatro espécies, segundo a doutrina majoritária: 1ª) Auto-organização: consiste na elaboração das próprias Constituições (Constituições Estaduais nos Estados, Constituição Distrital no Distrito Federal e Leis Orgânicas nos Municípios); 2ª) Autogoverno: os cidadãos devem eleger os próprios governantes (governadores e prefeitos); 3ª) Auto legislação: elaborar suas próprias leis (nos limites definidos pela CF para a competência concorrente); 4ª) Autoadministração: trata da gestão dos próprios recursos, decidindo acerca da aplicação do orçamento próprio.

Contudo, a autonomia não é absoluta. Há casos excepcionais em que a autonomia (auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração) pode ser afastada. Nestes casos, ocorre a intervenção federal, conforme os artigos 34 a 36 da Constituição Federal.

Em resumo, o artigo 18 preconiza a consolidação do modelo federativo brasileiro, respeitando a autonomia dos diferentes níveis de governo e estabelecendo as bases para uma divisão equilibrada de responsabilidades e competências entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em sua obra **Curso de Direito Constitucional Positivo** (2020), especialmente em relação ao art. 25 da Carta Magna, o Professor Jose Afonso da Silva destaca a importância da autonomia estadual no federalismo brasileiro, a distribuição de competências entre os entes federativos e a organização regional para a execução de funções públicas de interesse comum, destacando, assim como no art. 30, a importância da autonomia municipal no contexto do federalismo brasileiro

Ademais, a simetria federativa também está presente na forma como são organizadas as competências legislativas, executivas e judiciárias nos diferentes níveis de governo. Cada ente federativo tem sua própria estrutura e autonomia para legislar e administrar dentro dos limites estabelecidos pela Constituição. A abordagem trazida pelo Artigo 25 estabelece que os estados se regem e se organizam por suas próprias constituições e leis, observando os princípios estabelecidos na Constituição Federal - BRASIL [Constituição (1988)]. Esse dispositivo ressalta a autonomia dos estados para organizarem a sua estrutura interna, instituírem as suas

leis e estabelecerem normas específicas, desde que estejam em conformidade com a Carta Magna.

Esse artigo fortalece o princípio federativo, haja vista que aborda e reforça o princípio ao reconhecer que os estados têm suas próprias constituições e leis. Isso significa que além das normas federais, cada ente federativo possui a sua estrutura normativa própria, refletindo a diversidade e as especificidades regionais, garantindo a unidade e coesão com a autonomia legislativa estadual. Todavia, a expressão "observados os princípios desta Constituição" salienta que a autonomia dos Estados não é ilimitada.

As leis estaduais devem respeitar os princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição Federal, dando autonomia legislativa aos municípios. O parágrafo único destaca que os municípios têm sua autonomia assegurada pela lei orgânica, um documento que funciona como uma constituição municipal. Essa lei deve atender aos princípios fundamentais da Constituição Federal, garantindo a harmonia normativa em todos os níveis de governo. A existência de constituições estaduais e leis orgânicas municipais contribui para uma pluralidade jurídica, na qual os diferentes entes federativos podem adotar soluções normativas adequadas às suas realidades e demandas locais, desde que respeitados os limites constitucionais e, principalmente, sem ferir o pacto estabelecido na Carta da República de 1988, apoiando-se na descentralização administrativa. Ainda, além da autonomia legislativa, o artigo 25 também implica em autonomia administrativa, permitindo que os estados organizem as suas estruturas e serviços de acordo com as suas necessidades e particularidades.

Em síntese, o artigo 25 reforça o caráter descentralizado e federativo do Brasil, promovendo a autonomia dos estados e municípios para legislarem e se organizarem ao mesmo tempo em que preservam a unidade normativa e os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal. Esse equilíbrio é crucial para a promoção da governança efetiva e adaptada às diversidades do país.

Conforme Bednar (2008), um sistema federativo bem calibrado é capaz de impor limites robustos para a implementação de ataques oportunistas entre os entes federativos. Essa calibragem adequada decorre da existência de uma estrutura capaz de prover um equilíbrio de permanente colaboração competitiva entre os entes federativos. Um sistema no qual os estados não tiverem condições de controlar o Poder Executivo nacional torna mais simples o exercício imoderado de poder por alguém com propensões populistas ou autoritárias.

Além do mais, busca-se, com o artigo 30, reconhecer a autonomia dos municípios, contribuir para a descentralização administrativa, permitindo que as questões locais sejam tratadas de maneira mais eficiente e adaptada às realidades específicas de cada comunidade.

Por meio da interpretação do referido artigo, é possível depreender a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e, com isso, suplementar a legislação federal e estadual no que couber - BRASIL [Constituição (1988)].

Ainda, os municípios possuem a prerrogativa de legislar sobre assuntos de interesse local, consoante ao inciso I. Isso reconhece a necessidade de os governos municipais adaptarem a legislação às peculiaridades e às demandas específicas de sua comunidade. De igual modo, o inciso II permite que os municípios complementem as leis federais e estaduais, quando necessário. Essa competência de suplementação é importante para adequar as normas gerais às particularidades locais.

No tocante aos tributos, o inciso III confere aos municípios a competência para instituir e arrecadar tributos de sua alçada. Isso inclui a autonomia para definir as alíquotas e as formas de cobrança, contribuindo para a obtenção de recursos próprios. O inciso IV dá aos municípios o poder para criar, organizar e suprimir distritos, desde que observada a legislação estadual. Essa autonomia facilita a organização territorial de acordo com as necessidades locais, priorizam manter programas de educação infantil e ensino fundamental. Já o inciso V destaca a responsabilidade dos municípios na oferta e gestão da educação infantil e do ensino fundamental, com a possibilidade de cooperação técnica e financeira da União e do Estado, possibilitando também elaborar e executar a sua lei orgânica como previsto no inciso VI. A Lei Orgânica, na verdade, é o documento que funciona como a constituição municipal, estabelecendo as normas fundamentais para o funcionamento da administração local.

Conforme os modelos de federalismo e coordenação intergovernamental trazidos por Abrucio no estudo das políticas públicas no federalismo, a coordenação intergovernamental é fundamental, pois não é fácil compatibilizar a convivência entre autonomia e interdependência, que marcam as federações e seus processos decisórios (PIERSON, 1995). Aqui, há dois tipos ideais em confronto: os modelos dual e cooperativo.

No federalismo dual, supõe-se que cada ente possua autonomia constitucional estrita sobre diferentes áreas para impedir a centralização do poder (LOUGHLIN, KINCAID, SWEDEN, 2013). Seu pressuposto é que governos locais gastam mais eficientemente, são mais *accountable* para suas populações e políticas públicas, respondendo melhor às particularidades locais. A coordenação federativa seria contingente, circunstancial e, no limite, desnecessária, por ser prejudicial à eficiência decisória e à alocação de recursos.

Atualmente o caso paradigmático de federalismo dual são os EUA. Após décadas de crescimento de um modelo mais colaborativo (1930 a 1980), o então Presidente Ronald Reagan mudou a rota federativa, descentralizando funções dos estados (*devolution powers*), bem como

reduzindo a participação da União no apoio e na articulação federativa. Esse padrão dualista tornou-se hegemônico, gerando aumento da desigualdade e da competição interestadual (KETTLE, 2020).

No modelo cooperativo, a autoridade compartilhada combina autonomia subnacional com coordenação nacional. Sua disseminação ocorreu com a expansão do *Welfare State* após a Segunda Guerra Mundial (OBINGER, LEIBFRIED, CASTLES, 2005). Para garantir direitos universais, algumas federações combinaram processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. Logo, o modelo cooperativo não contrapõe a centralização e a descentralização, ao contrário, trata-as como combinação e não como oposição (BROSCHEK, PETERSOHN, & TOUBEAU, 2017).

Em vez de dualismo, o que se exige é coordenação para compartilhar objetivos, de modo a reduzir duplicação, sobreposição e desigualdades territoriais. Esse processo envolve muitas vezes formas de participação e proteção dos governos subnacionais perante decisões federais, especialmente mediante fóruns intergovernamentais que minimizam e/ou impedem ações unilaterais atuando como *federal safeguards* (SCHNABEL, 2015). A crise do COVID-19 evidenciou a importância da coordenação intergovernamental para combater a pandemia (OCDE, 2020; TULICH, RIZZI, MCGAUGHEY, 2020). Entretanto, nos Estados Unidos, o governo Trump radicalizou o modelo dualista ao responsabilizar totalmente os estados ou disputar protagonismo com eles. O avanço da doença foi avassalador. Essa atuação suscitou a ideia do “federalismo darwinista”, que coloca entes uns contra os outros (COOK & DIAMOND, 2020; GELTZER, 2020). Neste contexto, uma liderança nacional é essencial porque, conforme disse o governador de Nova York à época, Andrew Cuomo, “*state boundaries mean very little to the virus*”.

Não obstante as contribuições do Artigo 60, § 1º, esse estabelece uma salvaguarda importante para a estabilidade constitucional durante momentos excepcionais, garantindo que emendas que possam afetar a estrutura fundamental do estado não sejam realizadas em situações de intervenção ou estados de exceção. Essa medida visa proteger a integridade e a soberania da constituição em momentos críticos, como exemplos taxativos. Ela informa sobre restrição temporal durante situações de exceção. O § 1º do Artigo 60 impõe também uma restrição temporal específica para a realização de emendas constitucionais. Ele contribui para a preservação da estabilidade constitucional em momentos críticos, além da proibição de emendas constitucionais em situações de intervenção federal, estado de defesa ou estado de

sítio, visando preservar a estabilidade e a integridade da constituição durante períodos de crise ou exceção.

Isso ocorre para evitar alterações substanciais na estrutura constitucional em momentos em que a normalidade democrática pode estar comprometida. Tal medida contribui para a preservação da hierarquia normativa e também busca assegurar que, em circunstâncias excepcionais, a norma constitucional mantenha sua supremacia e não seja sujeita a mudanças que possam comprometer princípios fundamentais da ordem jurídica. Ela possibilita a garantia da soberania popular em momentos estáveis, bem como a impossibilidade de emendas constitucionais durante intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, preservando a capacidade do povo, representado na constituição, de participar ativamente no processo de alteração da norma fundamental em situações de normalidade democrática - BRASIL [Constituição (1988)].

O artigo 100, § 3º, discorre acerca da ordem de pagamento dos precatórios e estabelece critérios para a quitação dessas dívidas pelos entes federativos e representa não apenas uma abordagem legal para o pagamento de precatórios, mas também uma expressão da responsabilidade social e humanitária do estado - BRASIL [Constituição (1988)]. Ao garantir prioridade para débitos alimentícios, especialmente para aqueles em situações de maior fragilidade, a constituição busca conciliar a necessidade de pagamento de obrigações legais com a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Trata-se de verba alimentar, por isso, estabelece preferência para débitos de natureza alimentícia. O § 3º estabelece uma clara preferência no pagamento de precatórios relacionados a dívidas alimentícias. Essa abordagem destaca a sensibilidade do legislador para assegurar que recursos prioritários sejam destinados a questões essenciais, como alimentação, saúde e bem-estar.

Como ficou estabelecido no Estatuto do Idoso e da Pessoa com Deficiência, os critérios de elegibilidade refletem a preferência direcionada para titulares de precatórios que atendam a critérios específicos, incluindo a idade de 60 anos ou mais, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência. Esses critérios refletem uma preocupação com grupos mais vulneráveis, reconhecendo a necessidade de proteger aqueles que, devido à idade avançada ou condições de saúde, possam ter maior urgência no recebimento desses valores. Buscando o Valor Preferencial e Fracionamento, o parágrafo estabelece que o valor preferencial para esses casos é o triplo do montante fixado em lei para os fins contidos no § 2º do Artigo 100. A possibilidade de fracionamento desse valor priorizado contribui para garantir a agilidade no atendimento às necessidades dos beneficiários, respeitando a ordem cronológica para os

demais. Ainda, após o pagamento preferencial, o restante dos precatórios segue a ordem cronológica de apresentação.

Essa abordagem assegura a justa distribuição dos recursos entre os credores, mantendo a integridade do sistema de pagamento. Busca-se sempre a proteção de grupos vulneráveis com a inclusão de idosos, portadores de doença grave e pessoas com deficiência como beneficiários da preferência e destaca também uma preocupação explícita em proteger grupos mais vulneráveis da sociedade, alinhando-se com princípios de justiça social e inclusão.

Segundo Glezer (2020 p. 404, 405), algo distinto foi apresentado por Jenna Bednar em seu **The Robust Federation** (2008). Esse livro apresenta uma forma mais específica de mapear a relação entre aspectos concretos de um sistema federativo e os limites a investidas populistas e autocráticas. Em especial a constitucionalista aborda o problema federativo como uma dificuldade de ação coletiva e, a partir disso, cria uma tipologia de violações ao empreendimento federalista. O comportamento oportunista pode dizer respeito tanto a questões alocativas de poder quanto distributivas de recursos ou ainda a questões eleitorais. Na relação entre União e Estados, Bednar (2008) indica que o oportunismo se dá por um tipo de “invasão” ou de “fuga”. Como uma leve adaptação em como a autora apresenta suas ideias, mas preservando a sua contribuição, pode-se dizer que “o conflito federativo entre União e os Estados traz sempre o risco de: 1º) invasão de competências, de recursos orçamentários ou de crédito eleitoral ou 2º) fuga de responsabilidade, de custo financeiro ou de custo eleitoral” (BEDNAR, 2008, p. 189-205).

Para promovê-la são previstos instrumentos como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que redistribuem recursos arrecadados pela União entre os estados e os municípios de forma proporcional às suas necessidades e capacidades financeiras. Sob a égide dos artigos 145 a 148 e também do 162, os quais estabelecem princípios gerais sobre o sistema tributário nacional, destacando a legalidade, a anterioridade, a irretroatividade, a capacidade contributiva e a isonomia como diretrizes fundamentais para a criação e cobrança de tributos - BRASIL [Constituição (1988)].

Especificamente o artigo 145 estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm a competência para instituir tributos - BRASIL [Constituição (1988)]. Essa competência é distribuída conforme o pacto federativo, e cada ente federativo tem autonomia para criar e cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria. Para (SILVA, 2020), um dos maiores reflexos foi a ADI 939/DF, que levou o Supremo Tribunal Federal (STF) a decidir que a taxa de localização e funcionamento cobrada por municípios deve ter como base de cálculo um parâmetro razoável, que reflita o custo da atividade estatal.

Já o artigo 146 estabelece a necessidade de uma lei complementar para tratar de questões específicas relacionadas à matéria tributária - BRASIL [Constituição (1988)]. Isso inclui resolver conflitos de competência entre os entes federativos, regular limitações constitucionais ao poder de tributar e estabelecer normas gerais sobre definição de tributos, fatos geradores, bases de cálculo e demais aspectos do sistema tributário. Ainda como reflexo desse artigo demonstrado pelo professor SILVA (2020), na ADI 4033/DF, o STF declarou inconstitucional a lei estadual que disciplinava matéria de competência de lei complementar federal, reforçando a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de Direito Tributário.

Os artigos seguintes também compõem a simetria federativa, ou seja, os artigos 147 e 148 orientam respectivamente a possibilidade da União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituírem contribuições, inclusive para o custeio de serviços públicos. Além disso, destaca a importância da lei complementar para conceder isenções, anistias, remissões e favorecimentos fiscais, especialmente relacionados a impostos e trata da possibilidade de a União instituir empréstimos compulsórios por meio de lei complementar. Esses empréstimos são excepcionais e têm finalidades específicas como atender a despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional - BRASIL [Constituição (1988)].

Conforme o art. 147 da Constituição Federal de 1988, “competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais” - BRASIL [Constituição (1988)]. De acordo com Silva (2020), no julgado RE 134.509/SP, o STF decidiu que a competência para instituir o ITR é exclusiva da União, não podendo ser delegada aos estados ou municípios. E o art. 148 também tem reflexo junto à Corte Maior ADI 939-4/DF. O STF considerou que a criação de empréstimos compulsórios exige lei complementar e só pode ocorrer nas hipóteses taxativamente previstas na Constituição (SILVA, 2020).

Esses artigos estabelecem diretrizes e princípios fundamentais para o sistema tributário nacional no Brasil, buscando garantir a justiça fiscal, a legalidade e a harmonia na distribuição das competências tributárias entre os entes federativos.

Os artigos 149 a 154 tratam das contribuições especiais, que são tributos com destinação específica para custear determinadas atividades ou serviços. Essas contribuições incluem as sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas - BRASIL [Constituição (1988)]. O art. 149, por sua vez, confere à União a competência para instituir diversas contribuições com o objetivo de custear a seguridade social,

garantindo recursos para a manutenção e expansão dos sistemas de previdência, saúde e assistência social em nosso país - BRASIL [Constituição (1988)].

No art. 149, segundo SILVA (2020), encontra-se como retificação do princípio constitucional a RE 595.838/SP, tendo o STF decidido que as contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE) devem respeitar os princípios constitucionais tributários, incluindo a anterioridade e a irretroatividade.

O art. 150, que trata do Princípio da Legalidade Tributária, estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça. O Princípio da anterioridade tributária determina que a cobrança de tributos deve observar o princípio da anterioridade, ou seja, só pode ocorrer após decorrido um certo período de tempo a partir da publicação da lei que os instituiu ou aumentou. O Princípio da irretroatividade tributária estabelece que a lei tributária não pode retroagir para prejudicar o contribuinte, salvo para aplicar penalidade.

Quanto às imunidades tributárias, elas estabelecem diversas imunidades, ou seja, é proibida a cobrança de determinados tributos, como impostos sobre templos de qualquer culto, patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, entre outros. São vedações específicas: proíbe a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de instituírem impostos sobre patrimônio, renda ou serviços uns dos outros, assim como proíbe a instituição de impostos que tenham efeito de confisco - BRASIL [Constituição (1988)]. SILVA (2020) aponta o RE 104.800/SP que o STF firmou entendimento de que o princípio da anterioridade tributária impede a exigência de tributos no mesmo exercício financeiro em que foi publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Coube ao art. 151 determinar que é vedado à União instituir tributos que agravem patrimônio, renda ou serviços dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como instituir impostos sobre templos de qualquer culto. Impõe ainda vedações aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proibindo esses entes federativos de instituir impostos sobre templos de qualquer culto, patrimônio, renda ou serviços uns dos outros, bem como instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços da União e limitações específicas além das vedações gerais. O artigo 151 também estabelece limitações específicas à competência tributária dos entes federativos, visando garantir a autonomia e a equidade fiscal entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios - BRASIL [Constituição (1988)]. Sobre a ADI 1.145-6/DF, o STF decidiu que a União não pode conceder isenções de tributos estaduais, distritais ou municipais, demonstrando limites ao poder da União (SILVA, 2020).

Já o art. 153 versa a respeito do Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros, incidindo sobre produtos estrangeiros importados para o território nacional. Inclui também o Imposto sobre a Exportação de produtos nacionais ou nacionalizados e taxa a exportação de produtos de origem nacional ou nacionalizados, bem como o Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza.

Este é um dos principais impostos do país, incidindo sobre a renda, os proventos de qualquer natureza e os ganhos de capital das pessoas físicas e jurídicas. O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incide sobre produtos industrializados, tanto nacionais quanto estrangeiros. O Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativos a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) é um tributo que incide sobre diversas operações financeiras, como empréstimos, operações de câmbio e seguros. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), a seu turno, recai sobre a propriedade rural, de acordo com sua função social, sendo de competência da União, mas com a possibilidade de fiscalização pelos municípios.

O Imposto Extraordinário de Guerra pode ser instituído pela União em situações de guerra externa, decretada pelo Congresso Nacional. Esses são os principais impostos elencados no artigo 153 da Constituição Federal de 1988, os quais representam fontes importantes de receita para a União, contribuindo para a manutenção das atividades governamentais em âmbito federal - BRASIL [Constituição (1988)]. A ADI 939/DF permitiu ao STF reafirmar que a instituição de impostos é de competência exclusiva da União e deve observar estritamente os princípios e limites estabelecidos pela Constituição Federal (SILVA, 2020).

O professor Jose Afonso da Silva (2020) nos mostra uma das complexidades do Direito Tributário e das limitações ao poder de tributar no Brasil. A jurisprudência mencionada ilustra como o Supremo Tribunal Federal tem interpretado e aplicado esses artigos constitucionais, garantindo a conformidade das leis tributárias com os princípios fundamentais da Constituição, dentre outros.

Igualmente, o art. 154 estabelece que a União pode criar esses impostos mediante lei complementar, visando atender necessidades financeiras excepcionais ou para instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como forma de financiamento da seguridade social.

Resumidamente, o artigo 154 da Constituição Federal de 1988 confere à União a competência para instituir impostos não discriminados na Constituição, desde que sejam não cumulativos e não possuam fato gerador ou base de cálculo que são próprios dos impostos já previstos, mediante lei complementar com o objetivo de atender a necessidades financeiras

excepcionais ou para financiar a seguridade social através de contribuições específicas - BRASIL [Constituição (1988)].

Já os artigos 155 e 156 instituem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tributo estadual e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), um tributo municipal - BRASIL [Constituição (1988)]. Esses artigos estabelecem as regras para a instituição e arrecadação desses impostos, os principais elencados no artigo 155 da Constituição Federal de 1988, os quais representam fontes importantes de receita para os Estados e o Distrito Federal, contribuindo para a manutenção das atividades governamentais em âmbito estadual e distrital.

O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é o principal imposto estadual, incidindo sobre a circulação de mercadorias, a prestação de serviços de transporte e de comunicação. Já o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) incide sobre a propriedade de veículos automotores, sendo de competência estadual. O Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD) recai sobre a transmissão de bens por herança ou doação, sendo de competência estadual. O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso (ITBI), por sua vez, incide sobre a transmissão de bens imóveis, sendo de competência municipal, mas com possibilidade de instituição pelos estados caso não regulamentado pelo município.

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é um imposto estadual que incide sobre a circulação de mercadorias, sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Com relação ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, este é um imposto municipal que incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza - BRASIL [Constituição (1988)].

Sobre a autoadministração dos Estados, Moraes afirma:

Por fim, completando a tríplice capacidade garantidora da autonomia dos entes federados, os Estados-membros se autoadministram no exercício de suas competências administrativas, legislativas e tributárias definidas constitucionalmente. Saliente-se que está implícito no exercício da competência tributária a existência de um mínimo de recursos financeiros, obtidos diretamente através de sua própria competência tributária. (MORAES, 2016, p. 478)

Os principais pontos abordados no artigo 157 são: °1) Destinação da Receita de Impostos. Determina que a arrecadação de impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, sobre produtos industrializados, operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a

títulos ou valores mobiliários, e sobre a propriedade territorial rural é repartida entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido na Constituição e em leis complementares. 2º) Percentuais Mínimos: estabelece percentuais mínimos que devem ser destinados à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, garantindo uma parcela mínima da receita tributária para cada ente federativo. 3º) Repartição entre estados e municípios, definindo que parte da receita de impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados será destinada aos estados e aos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei complementar. Participação dos Municípios na Arrecadação: Garante uma parcela da arrecadação de impostos para os municípios, assegurando-lhes recursos para o exercício de suas competências e para o financiamento de suas políticas públicas - BRASIL [Constituição (1988)].

Além disso, os artigos 158 e 159 discorrem sobre a repartição das receitas tributárias entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecendo percentuais e critérios para essa divisão - BRASIL [Constituição (1988)].

O art. 158 da Constituição da República de 1988 estampa a norma de Direito Público Financeiro, mais especificadamente da norma de Direito Constitucional Financeiro que diz respeito à receita pública de modo mais pormenorizado. A norma de Direito Constitucional Financeiro de receita pública é decorrente da atividade tributária. Para se cuidar da receita tributária municipal, constitucionalmente fixada, estabelece-se a definição a partir da qual todo o sistema tributário e financeiro, constitucional e infraconstitucional deve ser compreendido e desenvolvido - BRASIL [Constituição (1988)].

O art. 159 encaminha para destinação percentuais da arrecadação. Ele estabelece que a União deve destinar uma parcela da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR), sobre produtos industrializados (IPI) e sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF) aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Os Critérios para Repartição definem os critérios para a repartição desses recursos entre os entes federativos, sendo eles: dois terços conforme o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e um terço de acordo com o número de habitantes, definidos em lei complementar.

Participação dos Municípios: Garante uma parcela da arrecadação desses impostos para os municípios, assegurando-lhes recursos para o exercício de suas competências e para o financiamento de suas políticas públicas. Compensação a Estados e Municípios: Prevê que a União deve compensar os estados e municípios pela perda de receita decorrente de isenções e incentivos fiscais que conceda em seus próprios impostos, garantindo uma distribuição

equitativa dos recursos arrecadados e promovendo o desenvolvimento socioeconômico de todas as regiões do país - BRASIL [Constituição (1988)].

O artigo 160 determina que é vedada a retenção ou vinculação de receitas de impostos pertencentes a outros entes federativos, salvo nos casos previstos na Constituição. O artigo 161 estabelece a destinação de recursos para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e que visam promover a redistribuição de recursos entre os entes federativos. Já o artigo 162 estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio - BRASIL [Constituição (1988)].

Esses artigos são fundamentais para a compreensão da estrutura do sistema tributário brasileiro e dos mecanismos de arrecadação e distribuição de recursos entre os diversos níveis de governo. Eles são cruciais para garantir uma certa autonomia financeira aos estados e municípios e para promover um equilíbrio no pacto federativo brasileiro.

Os artigos descritos costuram a visão da simetria constitucional, possibilitando ao cidadão ter os seus direitos amparados nas esferas da União, dos Estados e principalmente dos Municípios, onde o dia a dia acontece.

No período da pandemia do Covid 19, um artigo em especial despertou a atenção dos entes federados, o art. 196 da Constituição Federal, pois nele está inserido que

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”. (BRASIL, 1988).

Silva (2020), em sua obra **Curso de Direito Constitucional Positivo**, trata do direito à saúde previsto na Constituição Federal de 1988, especificamente no artigo 196, dizendo que este artigo estabelece a saúde como um direito de todos e um dever do Estado, enfatizando a importância de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Destaca-se que o artigo 196 consagra a saúde como um direito fundamental de todos os cidadãos e um dever do Estado. Ele enfatiza que este direito está diretamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, sendo essencial para a garantia de uma vida digna.

Cabe sublinhar que Silva (2020) aponta para o fato de que a saúde é um dever do Estado, o que implica uma obrigação não apenas de oferta de serviços de saúde, mas também de criação de políticas públicas abrangentes que visem à promoção, proteção e recuperação da saúde. O Estado deve atuar de maneira proativa para reduzir os riscos de doenças e agravos à saúde. Em seu entendimento, o artigo 196 requer que o Estado implemente políticas sociais e econômicas que visem à melhoria das condições de saúde da população. Isso inclui medidas preventivas, educativas e de saneamento básico, além da oferta de serviços de saúde acessíveis e de qualidade.

O acesso universal e igualitário aos serviços de saúde é um dos pilares fundamentais estabelecidos pelo artigo 196. Isso significa que todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica, devem ter acesso aos serviços de saúde necessários para a promoção, proteção e recuperação da saúde.

Embora o artigo 196 atribua ao Estado a responsabilidade primária pela saúde, Silva destaca também que a promoção da saúde é uma responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Cada ente federativo tem um papel específico a desempenhar, conforme definido na legislação e nas políticas de saúde pública.

Ele argumenta ainda que as políticas de saúde devem se concentrar não apenas na cura das doenças, mas também na prevenção e promoção da saúde. Isso inclui campanhas de vacinação, educação em saúde, saneamento básico e outras medidas que visam reduzir o risco de doenças. Aí também está incluído o princípio da integralidade no atendimento à saúde, que deve abranger todas as necessidades dos cidadãos. Isso implica uma abordagem holística, onde a saúde é vista de maneira ampla, incluindo aspectos físicos, mentais e sociais.

A participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) é um ponto ressaltado por Silva (2020). O autor acredita que a gestão democrática e participativa é essencial para a eficácia das políticas de saúde, permitindo que a população tenha voz ativa na definição das prioridades e na fiscalização dos serviços.

O financiamento adequado das políticas de saúde é uma preocupação constante na obra de Silva. Ele defende que é imprescindível garantir recursos suficientes para a manutenção e melhoria dos serviços de saúde pública com uma gestão transparente e eficiente dos recursos financeiros.

Não obstante ao mencionado, ocorre a questão da judicialização da saúde, quando cidadãos recorrem ao Poder Judiciário para obter acesso a tratamentos e medicamentos negados pelo sistema de saúde pública. Ele destaca que, embora a judicialização possa ser uma

ferramenta importante para a garantia dos direitos, ela também apresenta desafios, como o impacto no orçamento público e a necessidade de decisões judiciais bem fundamentadas.

Os impactos significativos na formulação de leis e políticas públicas de saúde no Brasil levaram a constatar que a implementação deste artigo levou à criação de um sistema de saúde pública mais inclusivo e acessível, embora ainda existem muitos desafios a serem superados.

Segundo Vieira, Gleizer e Barbosa (2020),

os mecanismos de natureza politicam decorrem justamente das condições envolvendo coordenação e consenso. Em razão da natureza altamente consensual do sistema político brasileiro, a capacidade de coordenação e consenso do presidente da República depende da formação de uma coalizão partidária ampla e sólida (VIEIRA; GLEIZER; BARBOSA, 2020, p.411).

É a negociação bem-sucedida com os partidos políticos majoritários que permite a implementação de sua agenda no Congresso Nacional (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009) e pode-se acrescentar ainda que dita o grau de cooperação dos governadores.

O que ocorreu foi justamente o contraponto à questão federativa no momento da pandemia, ou seja, o sistema federativo foi testado pela União com aspectos autoritários e autocráticos, os estados, por sua vez, foram favoráveis e/ou contrários às medidas. Assim, os municípios começaram a verificar a deterioração das prescrições e falas governamentais e buscaram no Pacto Federativo, assim como na Suprema Corte, o refúgio necessário e correto para a implementação das políticas públicas de saúde.

Sobre a política de saúde, em especial na distribuição intergovernamental de funções, a União está encarregada do financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações governamentais. Isto significa que o governo federal, isto é, o Ministério da Saúde tem autoridade para tomar decisões mais importantes nesta política setorial. Neste caso, as políticas implementadas pelos governos locais são fortemente dependentes das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério da Saúde. Em outras palavras, o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo.

A edição de portarias ministeriais tem sido o principal instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde. Isto quer dizer que a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio poder executivo e, marginalmente, o Congresso Nacional. O conteúdo destas portarias consiste, em grande medida, em condicionar as transferências federais à adesão de estados e municípios aos objetivos da política federal nas condições em que reduza a incerteza quanto ao fluxo das transferências, tornando crível que estas serão efetivamente

realizadas, aumentando exponencialmente a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais.

É esta estrutura institucional que explica que, ao longo dos anos de 1990, o Ministério da Saúde tenha conquistado a adesão dos governos estaduais e municipais ao Sistema Único de Saúde - SUS.

Em 2000, os municípios brasileiros foram responsáveis, em média, por 89% do total da produção ambulatorial no Brasil, com desvio padrão de 19% (consideradas todas as categorias de provedores), e por 84% da rede ambulatorial, média acompanhada de desvio padrão decrescente, isto é, a rede e a produção de serviços ambulatoriais se tornaram praticamente municipais, o que não era absolutamente a realidade da distribuição destes serviços no início dos anos de 1990 (ARRETCHE, 2003).

Em maio de 2002, 5.337 dos 5.560 municípios brasileiros – 99,6% do total – haviam assumido a gestão parcial ou integral dos serviços de saúde. Resta evidente que, cabe ao executivo planejar, orientar, disseminar, implementar, corrigir as ações de saúde e, de maneira contributiva, para não dizer noutra termos, repeti-las juntos aos entes federativos.

Uma das evidências trazidas pela pandemia do "SARS-CoV-2", que é uma abreviatura de "Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavírus 2" - COVID-19 – segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde), foi que o mundo inteiro, mesmo com a pós-revolução industrial, período de crescimento tanto econômico-financeiro quanto de conhecimento intelectual no mundo não estava preparado para lidar com tal acontecimento, mesmo alinhados com as autoridades sanitárias e propagados por ela, quer sejam em função do desequilíbrio ambiental, quer sejam em suposta manipulação biogenética.

Para Glezer, (2021),

durante a pandemia de Covid -19 o Governo Bolsonaro tentou ser oportunista no campo federativo de duas maneiras principais. A primeira delas constituiu em impor a retomada precoce das atividades econômicas, em detrimento das políticas estaduais de isolamento social. A segunda consiste em reter a transferência de verbas federais aos Estados opositores que se tornaram inadimplentes durante a pandemia (Glezer, 2021 p. 414).

O que se pode perceber é que alguns governantes acreditaram na ciência e levaram a cabo as suas recomendações. Outros, no entanto, apostaram num fenômeno já conhecido entre nós que é o populismo político para que, com isso, colocassem em dúvida as ocorrências vindas do Covid-19. Dentre esses, o Executivo brasileiro abraçou a segunda opção.

Nesse sentido, instaurou-se uma completa balburdia entre a União e os membros federados, quando a Suprema Corte foi provocada e instada a avocar a interpretação e a aplicação desses dispositivos como fundamentais para compreender a simetria federativa no contexto da Constituição Federal de 1988. Vale ressaltar que o entendimento jurídico sobre esse princípio pode evoluir com o tempo, por meio de interpretações judiciais e eventuais alterações na legislação.

Sob o aspecto da ação administrativa, lançou-se a campanha publicitária “O Brasil não pode parar” para vincular a ideia de que as medidas de proteção à vida não poderiam ser implantadas às custas da atividade econômica (CNN BRASIL, 2020). Sob o aspecto da omissão administrativa, a rotação de pessoal no Ministério da Saúde e a nomeação de pessoas sem experiência para o cargo resultou em ampla subutilização do orçamento para o combate à pandemia.

Em junho de 2020, aproximadamente 65% dos recursos disponíveis para esse fim não tinham sido utilizados (CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE, 2020). Na dimensão institucional, publicou-se diversas mensagens contra o isolamento social e a favor do tratamento com hidroxiquina. Há, também, índices expressivamente mais altos de contaminação da população nos municípios em que o presidente tem mais apoio (GARCIA, 2020).

Com uma perspectiva cada vez mais sombria, passaram então, a sociedade civil, os estados e os municípios a buscarem decisões jurídicas e científicas fortemente fundamentadas para combater tal situação pandêmica.

Numa tentativa de horizontalizar as decisões e fazer delas uma forma de tratamento e/ou aconselhamento igualitário para todos, a desigualdade social no país se fez presente, retratando uma realidade de desigualdade socioeconômica que mostrou em muito a marginalização das pessoas. Com isso, o Governo Federal prejudicou muito o início imediato das medidas coercitivas contra um vírus tão danoso.

De acordo com Wolf (2010, p. 118) “tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida de sua desigualdade”, redundou na evocação do espírito da lei 13.979/20 que deveria levar a União a buscar rapidamente as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de alcance nacional e internacional decorrente do coronavírus, determinando, em síntese, o isolamento social como ordem do momento para baixar os índices de transmissão e baixar a curva ascendente do vírus; daí passou-se a ter como mote o “fique em casa”, “distanciamento social”, “use máscara”, “lave as mãos “ e “passe álcool 70”. A sociedade civil passou então a seguir as recomendações técnico-científicas e não as recomendações do Governo Central.

Por fim, a força do Direito, via União, deveria respeitar os movimentos internos políticos, sociais e culturais de um país, também deveria estar atento aos movimentos externos que ocorrem em sua volta, respeitar e disseminar uma cultura de aceitação ao que fora acordado pelos constituintes originários e ajudarem no desenvolvimento de um federalismo descentralizado, coeso e coerente com a realidade da sociedade a quem ele serve, principalmente num momento de uma nova e letal doença.

1.2- O perfil decisório do Supremo Tribunal Federal e seus impactos no federalismo entre os anos de 1988 a 2002 – uma visão condescendente pró-União

Não se pode negar a importância do Poder Judiciário atuando ativamente na determinação da escolha federativa como fora feito pela Constituição de 1988, principalmente em relação aos julgamentos dos litígios entre entes federados. O caráter trino, isto é, União, Estados e Municípios, que permeia a federação, permite a criação sistemática de problemas e soluções que passam pelo Supremo Tribunal Federal.

Segundo Oliveira (2009), em seu artigo *Poder Judiciário: árbitro dos conflitos entre estados e união*, entre os anos de 1988 a 2002, o Supremo Tribunal Federal, em julgamentos de ações diretas de inconstitucionalidade impetradas pela União contra os Estados, demonstra maiores chances de “sucesso” da União.

As vitórias obtidas pela União nesse recorte temporal nas ações diretas de inconstitucionalidades demonstram, pelos números apresentados, que a Suprema Corte se mantinha num patamar de decisões que, necessariamente, não prejudicavam estados e municípios, até porque, isso seria inconstitucional; porém, aquiesciam na continuidade de um programa de governo traçado pelo chefe do Poder Executivo à época.

Oliveira afirma ainda que nos julgamentos do pedido de liminar das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs - impetradas pelos estados, 68,4% não prosperaram, o que significa que já foram julgadas, mas não foram deferidas, no todo ou em parte e as que prosperaram foram somente 15,8% (2009).

A análise dos julgamentos de pedidos de liminar em ADIs impetradas pelos estados revela aspectos importantes sobre o funcionamento do controle de constitucionalidade no Brasil. Quando a maioria dos pedidos de liminar não prospera, destaca-se a cautela do STF em suspender normas provisórias, enquanto o percentual de liminares deferidas demonstra que, em alguns casos, o tribunal reconhece a urgência e relevância das questões apresentadas.

Esses dados são importantes para entender as dinâmicas entre os estados e o STF, bem como para avaliar a efetividade das ADIs como ferramentas de controle constitucional. Eles

também podem orientar futuras estratégias jurídicas dos estados ao impetrarem novas ações diretas de inconstitucionalidade.

Os números corroboram o perfil decisório do Supremo Tribunal Federal, o fato de ter um percentil tão grande de ações que não foram adiante demonstra um padrão momentâneo das decisões, quer seja respeitando ao procedimento jurídico, seu curso natural, quer sejam rejeitadas de pronto, não sendo analisadas. Colhia-se aqui mais uma vitória para a União.

Já nos casos de ADIs impetradas pela União, 73,6% conseguiram deferimento no todo ou em parte, o que significa barrar e suspender os atos considerados inconstitucionais praticados pelos estados. Mesmo que as liminares possam ter sido cassadas *a posteriori*, elas tiveram efeito imediato sobre as ações estaduais.

A característica de que as liminares concedidas à União têm efeito imediato significa que a aplicação de normas estaduais pode ser rapidamente interrompida, o que pode ter implicações significativas para a administração pública e para os cidadãos afetados por essas normas.

Mesmo que algumas liminares sejam posteriormente cassadas, o efeito temporário de suspensão pode gerar incertezas e impactos práticos, evidenciando a importância estratégica dessas medidas no controle de constitucionalidade.

Pode-se extrair desses dados sobre as ADIs impetradas pela União e pelos estados que estes revelam uma dinâmica interessante no controle de constitucionalidade no Brasil. A elevada taxa de sucesso das ADIs da União demonstra a força e a influência do governo federal no cenário jurídico e constitucional, enquanto o menor sucesso das ADIs dos estados aponta para uma maior dificuldade em contestar atos da União ou de outros estados.

Desta forma, os dados ressaltam a importância do STF como guardião da Constituição, equilibrando as relações federativas e assegurando que a legislação e as ações administrativas estejam em conformidade com os princípios constitucionais. A capacidade da União de obter liminares eficazes contra atos estaduais também destaca a necessidade de uma análise cuidadosa e fundamentada ao se elaborar e impetrar as ADIs, tanto por parte da União quanto dos estados.

Com o julgamento do mérito das ações, tem-se um novo recorte, haja vista que nenhuma ação prosperou tendo os estados como autores. São 61,5% que sequer foram apreciadas e encontravam-se aguardando julgamento, sendo que 38,5% no mérito foram indeferidas e ou extintas.

Uma grande parte das ADIs impetradas pelos estados (61,5%) não foi apreciada e está aguardando julgamento. Isso indica um acúmulo de processos no STF, o que pode ser resultado de uma sobrecarga no tribunal ou de questões processuais que atrasam o julgamento.

A demora no julgamento do mérito pode gerar incertezas jurídicas e administrativas para os estados e suas populações, afetando a implementação de políticas públicas e a aplicação de normas estaduais.

A outra parcela das ADIs (38,5%) foi indeferida ou extinta no julgamento do mérito. Isso significa que, após uma análise detalhada dos argumentos e evidências, o STF decidiu que as ações não tinham fundamento jurídico suficiente para serem acolhidas.

O indeferimento ou a extinção do mérito reflete a avaliação do STF de que as normas ou atos questionados pelos estados não violam a Constituição conforme alegado. O fato de nenhuma ação prosperar tendo os estados como autores mostra a dificuldade que os estados enfrentam ao tentar questionar normas ou atos perante o STF. Isso pode ser devido a uma série de fatores, incluindo a robustez das defesas apresentadas pelos entes impugnados, a interpretação do STF sobre a constitucionalidade das normas ou até mesmo de questões processuais.

Essas dificuldades podem desestimular os estados a impetrarem ADIs ou pode levar a um aprimoramento na preparação e fundamentação dessas ações. Dos dados analisados sobre o julgamento do mérito das ADIs impetradas pelos estados revela a complexidade e os desafios do controle de constitucionalidade no Brasil. A dificuldade dos estados em obter decisões favoráveis no mérito destaca a importância de uma preparação robusta e bem fundamentada das ações diretas de inconstitucionalidade.

A elevada porcentagem de ações aguardando julgamento sugere a necessidade de melhorias na eficiência do STF, ao passo que o rigor na avaliação do mérito demonstra a preocupação do tribunal em manter a estabilidade e a coerência do ordenamento jurídico.

As implicações são importantes para a reflexão sobre o papel dos estados no sistema federativo brasileiro e sobre as possíveis reformas necessárias para aprimorar o funcionamento do controle de constitucionalidade no país.

Os questionamentos relativos às ADIs são diversos, mas trazem, de fato e de direito, assuntos relativos ao procedimento federativo adotado pela Constituição de 1988, são eles: regulação econômica do setor público, dispositivos acerca da administração pública, dispositivos sobre o servidor público e política tributária, como o FPE – Fundo de Participação dos Estados e FPM – Fundo de Participação dos Municípios, todos amparados pela legislação constitucional.

Rodrigues (2018), em **Como decidem as Cortes sobre a Pessoaalidade da jurisdição brasileira e o estado de direito** afirma:

Se pensarmos em função da previsibilidade da ação da autoridade, decisões tomadas dessa forma dependem mais das pessoas que ocupam a posição de autoridade do que de padrões decisórios que orientem a instituição para além das pessoas. Portanto, sua estabilidade ao longo do tempo tende a variar com as mudanças dos juízes individuais (Rodrigues, 2018, p. 70-78,).

Rodrigues (2018) argumenta que no sistema jurisdicional brasileiro, a previsibilidade das decisões judiciais está fortemente influenciada pela personalidade e pelas características individuais dos juízes que ocupam posições de autoridade. Isso sugere que, em vez de haver uma uniformidade ou consistência baseada em padrões institucionais, as decisões podem variar significativamente dependendo de quem são os juízes em exercício. A estabilidade das decisões judiciais ao longo do tempo é afetada pelas mudanças nos quadros dos juízes. Com a entrada e saída de diferentes magistrados, as orientações e os resultados das decisões podem mudar.

Essa variação pode gerar insegurança jurídica, pois as partes envolvidas em litígios podem não ter uma expectativa clara de como as Cortes decidirão em casos semelhantes no futuro e gerar impacto na previsibilidade e na segurança jurídica.

A dependência das decisões judiciais nas características individuais dos juízes reduz a previsibilidade do sistema jurídico. Quando as decisões não seguem padrões claros e consistentes e variam conforme os juízes, pode-se dificultar a previsão de resultados por parte dos advogados e das partes envolvidas.

A segurança jurídica é um princípio fundamental do Estado de Direito. Se as decisões judiciais são instáveis e imprevisíveis, a confiança no sistema judicial pode ser comprometida, proporcionando desafios institucionais.

A observação de Rodrigues (2018) destaca um desafio institucional importante, isto é, a necessidade de desenvolver e fortalecer padrões decisórios que transcendam às preferências individuais dos juízes, pois, as instituições judiciais que conseguem estabelecer diretrizes claras e consistentes para a tomada de decisões que contribuam para a estabilidade e a previsibilidade do sistema jurídico, independentemente das mudanças no corpo de magistrados chegam a melhores termos.

A formação, a experiência e a perspectiva individual de cada juiz influenciam suas decisões. Diferentes formações acadêmicas, trajetórias profissionais e filosofias jurídicas, suas raízes étnicas e sociais podem levar a variações significativas nas interpretações da lei e nas sentenças proferidas. Isso enfatiza a importância de processos de seleção e treinamento dos juízes que visem a uniformidade e a coesão nos critérios decisórios.

O que se pode afirmar no período analisado é que a participação do Supremo Tribunal Federal em ADIs, sempre que provocado, teve uma visão condescendente com a União, já que

a grande maioria das decisões beneficiou o governo central, representando percentuais acima da média, configurando, de fato, que as políticas sociais, econômicas e culturais adotadas na esfera da União tinham, juridicamente, o “aval” da Suprema Corte em detrimento dos estados. Quando provocadas pela União ou quando inquirida pelos estados, a Suprema Corte decidia em favor da União, o que servia então como freios e contrapesos na medida e na busca da pacificação social e da simetria constitucional.

Ao analisar tal recorte, percebe-se uma judicialização dos conflitos de natureza político-partidária, porém não ideológica. Cada Poder entendia que estava cumprindo com sua missão constitucional, respeitando a separação dos poderes e principalmente, um poder não enxergando o outro como usurpador ou mesmo buscando um protagonismo maior.

Essa visão é primordialmente relevante na análise, pois será acompanhada de um padrão decisório à frente, ainda que se remete ao respeito, deferência e responsabilidade compartilhada entre as três esferas de poder, mesmo que com suas peculiaridades em cada recorte de tempo.

1.3 - O perfil decisório do Supremo Tribunal Federal e seus impactos entre os anos de 2003 a 2009 – Uma visão do controle das políticas públicas e seus reflexos nos direitos sociais fundamentais.

O período que comporta os anos entre 2003 e 2009 levou a Suprema Corte a tomar posicionamentos a partir de uma visão do controle das políticas públicas, não inviabilizando a análise de outros temas. Os estudos levam a crer que a Suprema Corte brasileira, antes do julgado da ADPF 45, tinha características peculiares em seus julgamentos, tanto características monocráticas, como vistas na seção anterior, quanto para questões fiscais, onde e como seria a repartição dos recursos oriundos da União para os estados e municípios. A partir de então, não se perde por completo essas características, No entanto, o contexto social passa a refletir o pensamento da sociedade da época e seus reflexos nas decisões do STF.

Segundo José Afonso da Silva (2006),

Os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais (SILVA, 2006, p. 286).

Políticas públicas, que comumente são de origem e aplicação dos entes federados e que nunca foram analisadas pela Suprema Corte, passaram a ser pautas importantes e determinantes para as suas realizações.

O processo de judicialização desses conflitos começa com a ADPF 45 e não saem mais da rotina jurídica dos tribunais, sejam esses de primeiro piso, de segundo grau e superiores como o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

Consoante à visão de Silva (1998),

A Carta Magna Brasileira é um exemplo fiel de programaticidade quando define fins e propostas de futura ação pública, orientada por valorizações éticas. Por isso, muitas vezes, seus enunciados traduzem grandes imprecisões e comprometem sua eficácia e aplicabilidade imediata (SILVA, 1998, p. 137).

Ainda conforme Silva (1998), o julgamento da ADPF 45 reflete a importância de uma interpretação e aplicação rigorosa das normas constitucionais, especialmente aquelas de caráter programático, enfatizando que a Constituição deve ser vista como um documento vivo cujas diretrizes e objetivos programáticos precisam ser efetivamente implementados para assegurar os direitos e garantias previstos.

É de monta ressaltar que a presteza na proteção dos preceitos fundamentais é *sine qua non*, pois a decisão do STF na ADPF 45 ilustra a necessidade de uma resposta ágil e eficaz por parte do Judiciário para proteger os preceitos fundamentais contra atos que possam comprometer sua implementação.

O julgamento destacou a importância do papel do STF em assegurar que as diretrizes programáticas da Constituição não sejam meras promessas, mas obrigações concretas do Estado.

Nesse sentido o ponto de partida para que se pudesse olhar com mais presteza as questões programáticas da Carta Maior foi a ADPF 45 - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 45, de 29 de abril de 2004, ajuizada contra o veto do Presidente da República sobre o §2º do art. 55 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O autor da ação alegou que o veto presidencial desrespeitou o preceito fundamental decorrente da EC 29/2000, que foi promulgada para garantir recursos financeiros mínimos a serem aplicados em ações e serviços de saúde. A EC é uma ação proposta ao Supremo Tribunal Federal com o objetivo de evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do poder público. Nela, o então Eminentíssimo Relator, Ministro Celso de Mello traz para as entranhas do Direito a tradução do art. 6º e seguintes da Constituição de 1988.

Ao julgar o caso, o relator da ação, Ministro Celso de Mello, manifestou-se no seguinte sentido acerca da ADPF 45:

(...) Vê-se, pois, que os condicionamentos impostos, pela cláusula da “reserva do possível”, ao processo de concretização dos direitos de segunda geração – de implantação sempre onerosa –, traduzem-se em um binômio que compreende, de um lado, (1) a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e, de outro, (2) a existência de disponibilidade financeira do Estado para tornar efetivas as prestações positivas dele reclamadas. Desnecessário acentuar-se, considerado o encargo governamental de tornar efetiva a aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, que os elementos componentes do mencionado binômio (razoabilidade da pretensão + disponibilidade financeira do Estado) devem configurar-se de modo afirmativo e em situação de cumulativa ocorrência, pois, ausente qualquer desses elementos, descaracterizar-se-á a possibilidade estatal de realização prática de tais direitos.

Certas ações do Supremo Tribunal Federal brasileiro, por meio de decisões, caracterizam a expoente judicialização da política e a politização do próprio Judiciário.

Alguns ainda estudam as normas constitucionais programáticas sem prestigiar a força normativa vinculante inerente a elas. Assim, surgem algumas dúvidas quanto aos limites da interferência daquele órgão supremo nas políticas públicas, formadas inicialmente pelo Poder Legislativo e postas em prática pelo Poder Executivo. Entretanto, elas podem ser esclarecidas quando se visualiza as premissas/concepções que auxiliam na “montagem” do conceito adequado de políticas públicas, os quais são: 1º) a força normativa da Constituição; 2º) sobre os direitos fundamentais; 3º) a separação dos poderes (rígida e estanque ou tênue e flexível?); 4º) o regime jurídico da administração pública; 5º) sobre o interesse público.

Desta forma, Barros (2004) enuncia:

Defino: políticas públicas são diretrizes de interesse público primário, que determinam programas de ação para os governantes e indicam linhas de conduta para os governos, com vistas a ordenar e coordenar a realização de fins econômicos, sociais e culturais relevantes pra o Estado Democrático de Direito (apud OLIVEIRA, 2004).

Por outro ângulo, Luiza Cristina Frischeisen conclui:

(...) que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração (apud OLIVEIRA, 2004).

Neste contexto, verifica-se que o Poder Judiciário, com suas características de judicialização da política e politização do judiciário, passa a agir em contraponto às ações ou omissões do Estado, balizado de Estado Democrático de Direito (todos os poderes participam),

promotor de direitos fundamentais. Logo, estabeleceu-se a Reserva do Possível. Para KRELL (2002), a ideia de "reserva do possível" tem suas raízes no Direito alemão ("*Vorbehalt des Möglichen*") e foi incorporada ao Direito brasileiro. No Brasil, tal ideia é frequentemente invocada em ações judiciais que envolvem a exigência de políticas públicas ou prestação de serviços pelo Estado. Os tribunais têm utilizado esse princípio para balancear a exigibilidade dos direitos fundamentais com as limitações orçamentárias do governo, em especial para garantir os direitos sociais, como saúde, educação e assistência social. Esse conceito implica que o Estado só está obrigado a garantir esses direitos na medida de suas possibilidades financeiras e administrativas.

No Brasil, Sarlet e Figueiredo (2010),

partindo das noções desenvolvidas na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, no paradigmático caso *numerus clausus*, sustentam que a reserva do possível apresenta uma dimensão triplíce, que abrange: a) a efetiva disponibilidade fática dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais; b) a disponibilidade jurídica dos recursos materiais e humanos, que guarda íntima conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias, orçamentárias, legislativas e administrativas, entre outras, e que, além disso, reclama equacionamento, notadamente no caso do Brasil, no contexto do nosso sistema constitucional federativo; c) já na perspectiva (também) do eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade da prestação, em especial no tocante à sua exigibilidade e, nesta quadra, também da sua razoabilidade (SARLET, FIGUEIREDO, p. 186, 2010).

Inaugurada a fase em que o Supremo Tribunal Federal, respeitando a cláusula pétrea da separação dos poderes, começa a versar sobre políticas públicas e seus reflexos no dia a dia da população. As aplicações destas esbarram nas limitações financeiras e administrativas, o que não era observado outrora, significando que a implementação desses direitos está condicionada aos recursos disponíveis no orçamento público. Faz-se imperioso e preciso a utilização de planejamento e prioridades, pois planejar a alocação de recursos passa a ser essencial, reconhecendo que não se pode atender a todas as demandas de uma só vez devido às limitações orçamentárias.

Isso invariavelmente vai se encontrar com a exigibilidade judicial, uma vez que muitos cidadãos recorrem ao Judiciário para exigir a prestação de serviços ou o fornecimento de bens pelo Estado como medicamentos ou tratamentos médicos; esses são alguns dos maiores pressupostos do cidadão, haja vista que, sem saúde ele não produz o suficiente para sua sobrevivência.

Os tribunais, ao julgarem essas demandas, ponderaram que a "reserva do possível" é vital para decidir se a obrigação estatal é viável dentro das capacidades financeiras e administrativas do governo.

Seguindo o padrão decisório do STF, as questões de interesse público são oriundas das políticas públicas e essas foram judicializadas e tiveram como palavra final o Judiciário, a Suprema Corte brasileira. Segundo o Supremo Tribunal Federal (2008), "não há violação ao direito à vida no uso de embriões descartados para pesquisas científicas" (ADI 3510).

As pesquisas com células-tronco embrionárias são temas de grande relevância científica e jurídica, especialmente no contexto de sua constitucionalidade e possíveis implicações éticas. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) teve um papel crucial ao decidir sobre a constitucionalidade do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas para fins terapêuticos, destacando a inexistência de violação do direito à vida.

A questão chegou ao STF através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3510, que questionava a constitucionalidade de dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), especificamente os artigos que permitiam o uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas. O principal argumento contra a lei era que o uso de embriões violaria o direito à vida, previsto na Constituição Federal. Formaram-se o argumento pela constitucionalidade e de inexistência de violação do direito à vida. O STF argumentou que o direito à vida não é violado pelo uso de embriões descartados em procedimentos de fertilização *in vitro*, que não seriam utilizados para uma gravidez.

Esses embriões, com consentimento dos doadores, são disponibilizados para pesquisa científica, o que não equivale a um atentado contra a vida, mas sim a um uso ético e regulamentado de material biológico e com benefícios científicos e terapêuticos.

As pesquisas com células-tronco embrionárias têm um potencial enorme para o desenvolvimento de tratamentos para diversas doenças, como Parkinson, Alzheimer, diabetes e lesões na medula espinhal.

O avanço dessas pesquisas pode resultar em significativos benefícios para a saúde pública e para a melhoria da qualidade de vida de muitas pessoas. A Lei de Biossegurança impõe uma série de requisitos e regulamentações para o uso de células-tronco embrionárias, garantindo que as pesquisas sejam conduzidas de maneira ética e responsável. Há um controle rigoroso sobre os procedimentos de fertilização *in vitro* e o destino dos embriões, assegurando o respeito aos direitos dos doadores e a integridade das pesquisas.

A decisão do STF na ADI 3510 foi histórica e pioneira, confirmando a constitucionalidade da Lei de Biossegurança e permitindo que as pesquisas com células-tronco

embrionárias prosseguissem no Brasil. Essa decisão teve vários impactos importantes, entre elas, a validação da lei que impulsionou a pesquisa científica no Brasil, permitindo que os cientistas continuassem explorando o potencial terapêutico das células-tronco embrionárias.

A decisão reforçou a importância de conduzir pesquisas científicas com responsabilidade ética e sob rigorosos padrões regulatórios. Com a continuidade das pesquisas, esperam-se avanços significativos no tratamento de doenças graves e na regeneração de tecidos, melhorando as perspectivas de cura e tratamento para inúmeras condições de saúde. O panorama normativo da Constituição Federal encontra-se alicerçado no art. 225, transcrito abaixo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
(...)

II - Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

(...)

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

BRASIL [Constituição (1988)]

Tem-se também a ADI 2649, segundo a qual o STF mantém passe livre em transportes interestaduais para pessoas carentes. A Lei Federal 8.899/94, que concede passe livre no sistema de transporte coletivo interestadual às pessoas carentes portadoras de necessidades especiais, foi declarada constitucional pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2649 em 2008.

A Associação Brasileira das Empresas de Transporte Interestadual, Intermunicipal e Internacional de Passageiros (ABRATI), autora da ação, alegava que, ao instituir o passe livre, a lei não indicou a fonte correspondente de custeio, o que considerou um verdadeiro confisco por parte do Estado no domínio privado e menosprezou o princípio da livre iniciativa em desrespeito à Constituição.

Ainda, essa ação direta de inconstitucionalidade questionava se o transporte rodoviário gratuito tem natureza jurídica de serviço assistencial, incidindo sobre ele as regras de custeio contidas no artigo 195 da Constituição que obriga a indicação da origem dos recursos necessários ao seu desenvolvimento.

A relatora da ADI 2649, Ministra Cármen Lúcia, afirmou que o artigo 170, *caput*, da Constituição, dispõe ser a ordem econômica fundada na valorização do trabalho e na livre

iniciativa para o fim de assegurar a todos a existência digna. Considerou, também, não se tratar de criação de um benefício sem fonte de custeio, pois o artigo 195, parágrafo 5º, da Constituição, refere-se a benefícios com ônus direto a ser suportado pelos cofres públicos.

A ministra, ao justificar a manutenção do passe livre, ressaltou que

a busca de igualdade de oportunidades e possibilidades de humanização das relações sociais, determina a adoção de políticas públicas a fim de que se amenizem os efeitos das carências de seus portadores”, ressaltou a ministra ao justificar a manutenção do passe livre. (STF, 2008)

Além disso, “Toda sociedade, não apenas o estado tem obrigação de adotar medidas e providências para incluir todos esses portadores no que seja compatível com suas condições” (STF, 2008) destacou a Ministra Relatora ao lembrar as providências que já foram tomadas pela sociedade e pelo Estado para integrar o portador de necessidades especiais à sociedade, como reserva de vagas em estacionamentos públicos, isenção de tributos para aquisição de veículos, prioridade no atendimento em órgãos públicos, dentre outras.

À oportunidade, ela lembrou também que o Brasil assinou, em março de 2007, na sede da ONU em Nova Iorque, uma convenção sobre os direitos das pessoas portadoras de necessidades especiais, bem como o seu protocolo que se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Nesse sentido, ela considera que os países que vierem a ratificar esse tratado “tem a obrigatoriedade de implementar medidas para dar efetividade ao que foi ajustado” (STF, 2008) ao citar a Lei 8.899.

Ademais, “foi com vista aos direitos fundamentais dessas pessoas que o legislador brasileiro elaborou a Lei 8.899/94” (STF, 2008), afirmando não haver contrariedade entre o que foi constitucionalmente estabelecido e a norma legal questionada.

Quanto à alegação da ABRATI sobre o ônus que as passagens dos portadores de deficiência, dois lugares em cada transporte, teriam que ser assumidas pelas empresas transportadoras; a relatora também rebateu o argumento, pois segundo Cármen Lúcia, as empresas apresentaram apenas estimativas de cálculo de um possível prejuízo. Ainda segundo a ministra,

Falharam na matemática, quando não fosse bastante falhar no Direito. Ademais, os ônus decorrentes de qualquer prestação de serviço público são repassados aos usuários pagantes e não suportados pelas empresas como pretendem fazer crer. (STF, 2008)

Dessa forma, ficou garantido o passe livre para os portadores de deficiência e carentes nos moldes da Lei 8.899/94.

Os julgamentos das ADI's e ADPF's, bem como de todos os outros remédios constitucionais, não levaram à perda de seus prestígios e alcances, até porque, continuaram a serem distribuídos ao STF. O que se pode constatar é que, nesse recorte temporal, as circunstâncias trazidas pelas transformações sociais da época, sejam elas clamores sociais, políticos e também econômicos, fizeram com que a Suprema Corte brasileira viesse a se manifestar sobre preceitos sociais e principalmente constitucionais trazidos pelo legislador originário. Percebe-se por esses julgados de alta significância realizados pela Corte Maior que, as políticas públicas analisadas, inauguradas pela ADPF 45 pelo seu Eminentíssimo Relator, Ministro Celso de Mello, criaram um precedente jamais visto nos anais históricos deste tribunal, possibilitando então, ao cidadão comum, dentro dos limites da reserva do possível, pleitearem seus direitos sociais através de políticas públicas, sejam essas de forma direta ou indireta, mas que afetam sobremaneira sua existência. Sem esse recorte temporal analisado, passar-se-ia despercebido a importância desse feito, tanto para a sociedade civil quanto para o pacto federativo, haja vista que deles saem as políticas públicas que afetam diretamente o dia a dia da população.

1.4- O perfil decisório do Supremo Tribunal Federal e seus impactos no federalismo entre os anos 2010 e 2022 – uma visão pré e durante o covid-19.

A historiografia tem características peculiares ao tempo de cada sociedade, sejam elas pela sua cultura, pelo seu *modus vivendi* ou pelos seus padrões comportamentais. Para muitos, olhar para o passado remete a um farol de proa, iluminando tudo o que já passou, mas sem esse olhar, não temos futuro. Não obstante a isso, os anos entre 2010 e 2022 trazem curiosidades importantes sobre o processo decisório da Suprema Corte.

Muito se fala em um ativismo judicial, onde os tribunais desempenham um papel mais ativo na proteção dos direitos fundamentais e na revisão de atos do governo. Em um protagonismo exacerbado do Judiciário, como se, não provocado, atuasse de ofício. De modo empírico, muitas dessas percepções são frutos das falas de alguns ministros da Corte em rede nacional, o que para alguns, pode estar deixando de forma implícita a antecipação de seus votos. Outro ponto importante são as sessões de julgamento que passaram a ser divulgadas instantaneamente pela TV Justiça, o que na verdade, só faz valer o princípio da publicidade, creditando, em regra, que todo processo é público.

Essas percepções não corroboram o que traz, ao menos em estudos estatísticos e com cortes definidos, os julgamentos das ADIs – Ação Direta de Inconstitucionalidade entre os anos de 2010 e 2022 realizadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Arguelhes e Ribeiro (2015; 2016; 2018) sugerem que alguns institutos internos do Supremo estão permitindo que ministros, individualmente, atuem interferindo em pautas e debates políticos por meio de decisões monocráticas, formando o que ele denomina de “ministrocracia” – governo de ministros. Esses expedientes internos são: pedir vistas de forma discricionária, tomar decisões monocráticas com suas perspectivas individuais e combinação dos votos à espera de obterem uma maioria no Pleno ou contra ele.

Para haver uma decisão é preciso que o relator libere o caso, o presidente inclua na pauta, que nenhum dos ministros decida pedir vistas e que para cada mecanismo citado, na prática, ainda que não na teoria, represente a expressão de um poder discricionário (ARGUILHES; RIBEIRO, 2018).

Os julgamentos das ADIs, entre os anos de 2010 e 2022 permitiram que a Suprema Corte declarasse a inconstitucionalidade ou não de atos aprovados democraticamente, retirando-os do sistema jurídico-político brasileiro.

Com o advento da “ministrocracia”, nos últimos 20 anos de jurisprudência, 88,20% dos processos julgados pelo STF não eram levados a julgamentos colegiados, sendo julgados

monocraticamente. As decisões do plenário representavam uma pequena minoria, como nos mostra a citação que se segue:

O ministro tem recursos discricionários e institucionais, possibilidade de manifestações públicas sobre futuras decisões, definição de agenda pelo presidente da Corte, concessão de liminares pelo relator de um processo, impedimento pelo relator de levar o processo a julgamento, pedido de vista de ação em julgamento, para evitar, ignorar ou impedir as decisões de plenário, configurando um modelo de contramajoritarismo interno. A decisão monocrática torna-se duplamente contramajoritária, contra a maioria da legislatura e contra a maioria judicial interna do órgão. Este tipo *judicial review individual* indica que a decisão do ministro vincula as decisões constitucionais ao entendimento de juizes que não reflete a posição do colegiado. Nessa configuração (VERISSIMO, p. 411, 2008).

Os dados levam a creditar um período muito grande onde a Corte teve suas decisões mantidas no todo ou em parte por decisões isoladas. Fato esse que não contribui com o senso comum ou mesmo o senso democrático das votações, sejam elas pelas turmas, sejam pelo Pleno. Todavia, as decisões proferidas pelo Supremo coadunaram com as pautas trazidas pela União, pois as decisões tratavam da burocracia estatal e de temas da administração pública.

O regimento interno do Supremo Tribunal, em seus artigos 3º e 4º do regimento interno, reforça a importância do princípio da colegialidade, quando versa sobre o plenário e as turmas. Porém, da mesma forma que os feitos devem ser julgados de forma colegiada, o regimento interno do STF também favorece a decisão monocrática - BRASIL [Constituição (2023)].

Hartmann e Ferreira (2015) concluíram, depois de analisarem os dados do **Supremo em números**, da Fundação Getúlio Vargas Rio, que de 1992 a 2013, 93% das decisões foram monocráticas, 1% decisões do plenário, 3% decisões da 1ª turma e 3% da 2ª. Turma.

Os processos de controle difuso de constitucionalidade representam 95% do total que chega à Corte e as decisões são individuais. Desde 2009, as decisões de mérito colegiadas chegam a 1%. Já há quase 20 anos, menos de 60% das decisões de mérito, em média, são tomadas pelo colegiado. Em 2013, foram menos de 30%. As liminares, por sua vez, estão há 5 anos na faixa de 10% de decisões coletivas. Conjectura-se, assim, a existência do fenômeno do “*rito sumario*”, quando o relator pula etapas e leva o processo diretamente para julgamento. Contudo, esse “*rito sumario*” pode levar até 2,6 anos segundo o III relatório do **Supremo em Números** (PAZ, 2022).

Todavia, a decisão isolada é contemplada pelo artigo 12º da lei 9.868/99 *in verbis*:

Havendo pedido de medida cautelar, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias,

submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação (BRASIL, 1999).

Com isso, no afã de dar celeridade à tramitação das ações de controle abstrato de constitucionalidade, alguns podem optar por obstruir a pauta, deixando as decisões nas mãos do relator.

Ao relator, tudo tem sido possível e isso tem trazido ao tribunal uma forma peculiar de decidir, sugerindo que o papel do relator nos processos judiciais, especialmente no Supremo Tribunal Federal (STF), tem se expandido de maneira significativa, permitindo uma ampla margem de manobra e decisão. Isso, por sua vez, influencia a maneira como o tribunal toma suas decisões e pode ter várias implicações sobre a justiça e a previsibilidade do sistema jurídico.

No sistema judicial brasileiro, o relator é um Ministro do STF, que é responsável por conduzir o processo, incluindo a análise inicial, a preparação de pareceres e a elaboração do voto que será apresentado aos demais membros do tribunal.

A liberdade do relator pode conduzir a uma forma peculiar de decidir, levando as decisões judiciais a refletirem fortemente a visão e a interpretação individual do relator. Isso pode resultar em uma variabilidade nas sentenças, dependendo de quem é o relator, o que pode afetar a previsibilidade e a consistência do sistema jurídico.

Quando o relator exerce uma influência significativa, as decisões podem ser mais uma especificidade, refletindo as particularidades de sua interpretação jurídica e de seu entendimento dos fatos e do Direito. Essa peculiaridade pode ser positiva, permitindo decisões mais detalhadas e bem fundamentadas, mas também pode levar a uma falta de uniformidade nas decisões do tribunal.

A predominância do relator pode levar a desafios para a coesão institucional dentro do tribunal, uma vez que outros ministros podem sentir que suas opiniões e interpretações são secundárias.

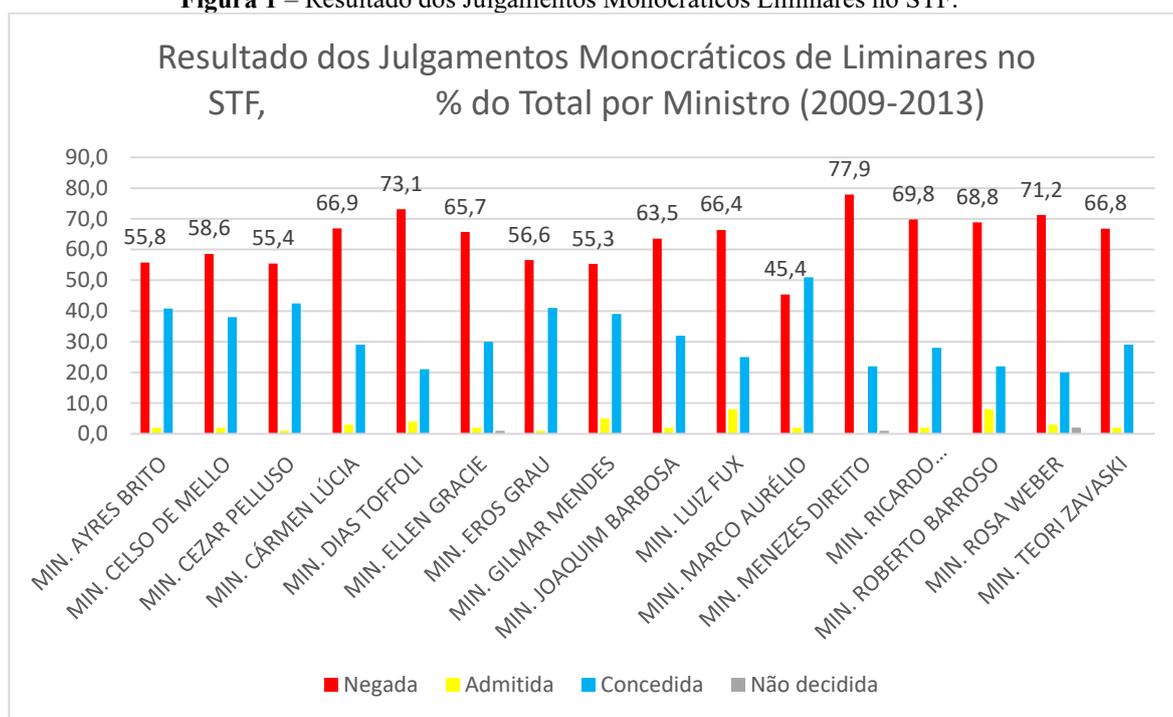
Para mitigar esse risco, é essencial que haja um equilíbrio entre a influência do relator e a colegialidade das decisões, quando todos os ministros têm a oportunidade de contribuir de maneira significativa para o resultado final.

Em casos de grande repercussão, como aqueles envolvendo direitos fundamentais, políticas públicas ou questões econômicas importantes, o papel do relator é ainda mais crítico. A forma como o relator conduz o processo e apresenta o seu voto pode definir o tom e a direção da decisão do tribunal.

Exemplos históricos incluem relatorias em casos de *impeachment*, direitos sociais ou controvérsias federativas em que a influência do relator pode ser decisiva.

Para Hartmam e Ferreira (2015), os resultados dos julgamentos monocráticos entre os anos de 2009 e 2013 possuem o seguinte perfil.

Figura 1 – Resultado dos Julgamentos Monocráticos Liminares no STF.



O gráfico é bem explicativo e elucidativo, mostrando o quanto o Supremo Tribunal Federal fez uso do art. 12º da lei 9.868/99, prestigiando a “ministrocracia”, levando o que era um dispositivo de lei a um *modus operandi* no período analisado.

A representação expressa pelo gráfico acima configura um percentil muito alto das decisões monocráticas negadas e ou concedidas que deram a cada ministro da Suprema Corte um poder extraordinário sobre os conflitos que assolavam a Constituição Federal de 1988 à época. Essas decisões monocráticas foram mantidas, quer tenham sido negadas e/ou deferidas como se fora realizada pelo Pleno ou ratificadas pelo mesmo.

A ministrocracia, fenômeno que dominou o Supremo Tribunal Federal até o ano de 2019, traz características diferentes do recorte analisado outrora; aqui, temos uma análise dos problemas brasileiros afeitos à Constituição Federal que são “resolvidos ou escanteados” por uma só pessoa, por uma só decisão. Uma interferência no cotidiano brasileiro respeitando a decisão de apenas um ministro.

Essa visão da “ministrocracia” é tremendamente prejudicial ao sistema democrático num Estado de Direito, o que não se faz aqui, onde não se respeita o princípio da colegialidade, princípio basilar de uma Corte Superior, onde a maioria é vencedora ou vencida.

São assuntos diversos e sensíveis à população e que deveriam ter uma leitura profunda, debatida, discutida, persuasiva e porque não dizer dialogada de forma institucional junto a setores da sociedade que, de forma direta e indireta, serão afetados pelas decisões da Corte.

Cabe ressaltar que esse fenômeno ocorreu nos idos de 2010 a 2019 e transformaram cada decisão de um ministro num Superministro. Cabe ressaltar que não se trata aqui da qualidade da sua decisão, mas sim de um *modus operandi* nada ortodoxo aos olhos da justiça e do próprio povo brasileiro.

Essa forma de decidir impacta, e muito, na Corte inferior, que por sua vez, exerce grande efeito nos tribunais federais e estaduais que, via de regra, impactam na decisão individual do Juízo de primeiro piso.

Com isso, passa-se a ter decisões “isoladas” cercadas de jurisprudências, de doutrinas que reafirmam a posição adotada individualmente, dando corpo, forma e entendimento, mas sendo sempre por uma pessoa, vindos então da ministrocracia trazida e reproduzida durante um bom tempo. O que vai modificar esse movimento então, será a crise trazida pelo SARS-COV-2 Covid 19 e seus reflexos no sistema federalista brasileiro. Desta forma, essa realidade traz em seu bojo a percepção de que existia um formato autoritário e fascista que remete a sociedade civil aos períodos pré-1964.

2 – O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO NA APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA PANDEMIA DO COVID – 19

2.1 O surgimento do federalismo no mundo e no Brasil

A Constituição dos Estados Unidos, ratificada em 1787, é frequentemente considerada um marco importante na história do federalismo moderno. Os Fundadores dos EUA procuraram equilibrar o poder entre um governo federal forte e os estados individuais, criando um sistema de governo federativo com divisão clara de competências entre o governo federal e os estados (BEDNAR, 2008).

Embora os Estados Unidos apareçam como um dos precursores do federalismo no mundo, já existiam raízes na antiguidade, como na Antiguidade Clássica. Os primeiros exemplos de federalismo são encontrados na Grécia Antiga, principalmente na Liga de Delos e na Liga de Corinto. Essas ligas eram alianças entre cidades-estados gregas que se uniram para se protegerem contra inimigos comuns e cooperar em questões como comércio e defesa (BEDNAR, 2008).

A República Romana também é um exemplo inicial de federalismo. Roma era composta por cidades e territórios conquistados que mantinham certo grau de autonomia interna, enquanto ainda reconheciam a autoridade central de Roma (BEDNAR, 2008).

No Renascimento e durante o Iluminismo, pensadores como Maquiavel e Montesquieu exploraram ideias de descentralização do poder e divisão de autoridade entre diferentes níveis de governo. Suas ideias influenciaram a concepção moderna de federalismo (BEDNAR, 2008).

A Confederação Suíça é outro exemplo importante de federalismo. Seu modelo de governo, estabelecido em 1848, é baseado em uma forte autonomia dos cantões (estados) dentro de uma estrutura federal (BEDNAR, 2008).

Na Alemanha, o federalismo foi estabelecido na Constituição de Weimar em 1919 e foi mantido após a Segunda Guerra Mundial na atual Constituição Alemã (Lei Fundamental). A República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental) adotou um sistema federal, refletindo a diversidade regional do país, com os estados (*länder*) mantendo considerável autonomia em áreas como educação, polícia e cultura (BEDNAR, 2008).

A Federação Russa é um estado federal, composto por várias subdivisões, incluindo sujeitos da federação e repúblicas autônomas. O sistema federal russo foi estabelecido após o colapso da União Soviética e é projetado para acomodar a diversidade étnica e cultural do país (BEDNAR, 2008).

O Canadá é um exemplo de federalismo que equilibra as demandas das províncias (territórios) com um governo federal forte. A Constituição do Canadá, adotada em 1867, estabeleceu um sistema de governo federativo no qual as províncias têm autonomia sobre questões como saúde, educação e recursos naturais, enquanto o governo federal é responsável por assuntos como defesa nacional e política externa (BEDNAR, 2008).

A Austrália também opera sob um sistema federal com seis estados e dois territórios, mantendo uma considerável autonomia dentro da estrutura federal. A Constituição Australiana, adotada em 1901, estabeleceu essa divisão de poder entre o governo federal e os governos estaduais (BEDNAR, 2008).

No Brasil, a adoção é feita pelo federalismo centrífugo, um conceito utilizado para descrever um tipo de federalismo no qual o poder político e administrativo tende a se dispersar ou se fragmentar, afastando-se do centro de governo para as unidades subnacionais, como estados ou regiões. Esse fenômeno é denominado "centrífugo" porque sugere uma força que empurra o poder para fora do centro (ELAZAR, 1987).

Para que se possa estabelecer um equilíbrio entre as relações institucionais, via federalismo centrífugo, o sistema dos freios e contrapesos (*Checks and balances*) é uma construção doutrinária originada da ligação entre a separação de poderes e o estado democrático. De acordo com essa teoria, o Estado pode praticar duas espécies de atos: gerais e especiais.

Os primeiros são normas abstratas de alcance geral que competem somente ao Poder Legislativo. Já os atos especiais cabem ao Executivo, desde que já tenha havido a edição daquelas normas gerais e abstratas.

O Poder Judiciário tem a incumbência de fiscalizar os excessos cometidos, assegurando que cada poder permaneça dentro dos limites previamente traçados à sua competência.

É impossível, hoje em dia, tentarmos compreender e aplicar a separação com a mesma rigidez de antigamente. José Afonso da Silva (2020) aponta que:

A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em

colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes competência de um determinado Poder estão as atribuições atípicas, havendo uma interdependência constante entre um e outro.

No contexto do federalismo centrífugo, as unidades subnacionais possuem uma considerável autonomia em relação ao governo central. Isso pode resultar em uma grande diversidade de políticas e práticas em diferentes regiões ou estados, refletindo as características locais, culturais, políticas e econômicas de cada área.

Essa descentralização do poder pode ser tanto uma vantagem quanto um desafio para o sistema político de um país. Por um lado, pode permitir uma maior adaptação das políticas públicas às necessidades específicas de cada região, promovendo a participação local e a inovação política. Por outro lado, pode gerar desigualdades socioeconômicas entre as diferentes unidades subnacionais e dificultar a coordenação e a coesão nacional em questões importantes.

O federalismo centrífugo é um fenômeno observado em vários países com sistemas federativos, incluindo o Brasil, onde as unidades subnacionais desfrutam de considerável autonomia em várias áreas, contribuindo para uma diversidade de políticas e práticas em todo o país (ELAZAR, 1987).

Durante a promulgação da Constituição de 1988, foi organizado o que é conhecido como "federalismo cooperativo" no Brasil. Esse modelo incentiva a cooperação entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) para atender às necessidades da população (CARVALHO, 1979). Não obstante ao fato de que os estados e municípios tenham autonomia em muitas áreas, também existe uma cooperação significativa em questões como educação, saúde, segurança pública e assistência social.

O federalismo cooperativo é um modelo em que diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal) colaboram e coordenam suas ações na implementação de políticas públicas. Os entes federativos têm responsabilidades e recursos para abordar questões de interesse nacional ou regional. Assim, o federalismo cooperativo promove a cooperação entre os entes federados em vez de uma estrita separação de competências.

A autonomia dos estados e municípios refere-se à capacidade dessas unidades subnacionais de governarem a si mesmas, incluindo a criação de leis, a arrecadação de impostos e a tomada de decisões em questões locais. No federalismo brasileiro, a autonomia dos estados e municípios é garantida pela Constituição, permitindo que eles exerçam poderes e competências próprias sem interferência direta do governo federal.

Segundo Arretche (2002), em conjunto, as instituições políticas tendem a dotar o governo federal da capacidade de coordenação das políticas sociais a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário.

Para Riker (1964), os partidos políticos poderiam operar como um mecanismo de contrapeso às tendências centrífugas do federalismo. Esta possibilidade, contudo, depende do grau de centralização do sistema partidário.

As políticas sociais e as relações intergovernamentais atuais foram forjadas sob a égide da Constituição de 1988 com a formação de competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras.

No Brasil, com o advento da Constituição Federal de 1988, houve uma introdução do sistema neoconstitucional, passando o Estado a ser mais garantista, preocupado com a concretização dos direitos e garantias fundamentais.

Essa prerrogativa audaciosa e ambiciosa, que reflete as liberdades positivas, representa um conceito na filosofia política e social que se refere ao direito ou capacidade de uma pessoa agir de forma autônoma e realizar escolhas significativas em sua vida, mas também leva em consideração as condições necessárias para que essas escolhas sejam efetivas e significativas. Em outras palavras, as liberdades positivas não apenas se concentram na ausência de restrições externas como as liberdades negativas, mas também na presença de oportunidades e recursos que permitem que as pessoas alcancem seus objetivos e desenvolvam os seus potenciais.

Isso implica que as liberdades positivas estão relacionadas à ideia de justiça social e à responsabilidade do Estado em criar um ambiente no qual todos os cidadãos tenham acesso igualitário a recursos e oportunidades que lhes permitam exercer sua liberdade de maneira significativa. Algumas das áreas em que as liberdades positivas são mais relevantes:^{1ª}) Educação – o Estado deve garantir que todos tenham acesso a uma educação de qualidade, uma vez que a educação é vista como uma ferramenta para capacitar as pessoas a tomar decisões informadas e buscar seus objetivos. ^{2ª}) Saúde: ter acesso a cuidados de saúde adequados é fundamental para a capacidade das pessoas de levar vidas saudáveis e produtivas. ^{3ª}) Ter igualdade de oportunidades asseguradas por políticas públicas no emprego, na política e em outras áreas da vida pública é visto como uma forma de promover liberdades positivas, uma vez que cria ambientes em que todos têm a chance de alcançar seus objetivos. ^{4ª}) Assistência social: Programas de assistência social podem ser vistos como uma forma de fornecer suporte e recursos às pessoas que enfrentam dificuldades econômicas, ajudando assim a garantir que elas tenham a capacidade de tomar decisões significativas em suas vidas.

O conceito de “liberdades positivas” é frequentemente associado a filósofos como Isaiah Berlin e Amartya Sen, os quais exploraram as diferentes dimensões da liberdade e argumentam que uma ênfase exclusiva nas liberdades negativas (ausência de coerção) pode ser insuficiente para garantir a verdadeira liberdade em uma sociedade. Berlin (1958) aborda essa conceituação em seu ensaio *Two Concepts of Liberty* (1958), no qual diferencia as liberdades negativas das positivas.

Amartya Sen (1999), por sua vez, amplia essa discussão ao introduzir o conceito de "*capabilities*" - capacidades. Ele argumenta que a verdadeira liberdade envolve a capacidade das pessoas escolherem e alcançarem o que têm motivos para valorizar. Sen (1999) enfatiza que para garantir essa liberdade, é necessário criar as condições materiais e sociais que permitam aos indivíduos desenvolverem e exercerem suas capacidades plenamente. Isso significa não apenas a ausência de restrições - liberdades negativas, mas também a presença de oportunidades reais e acessíveis - liberdades positivas.

Para sintetizar, as liberdades positivas destacam a importância de se criarem as condições necessárias para que as pessoas possam exercer a liberdade de maneira significativa e realizarem os seus potenciais consubstanciados com o direito material. Isso inclui a provisão de direitos materiais e sociais, como educação, saúde, e segurança econômica que são essenciais para que elas possam realmente realizar os seus potenciais e participarem plenamente da sociedade.

Os direitos materiais, também conhecidos como direitos substantivos ou direitos reais, representam um tipo de direito que confere a uma pessoa o poder de exigir algo de outra pessoa ou entidade. Esses direitos se referem a bens materiais ou propriedades e geralmente estão relacionados ao uso, gozo, fruição, disposição ou reivindicação de tais bens. Em contraste, os direitos pessoais (também chamados de direitos obrigacionais) não envolvem diretamente um objeto físico específico, mas sim uma obrigação de fazer ou não fazer algo em relação a outra pessoa.

Portanto, os direitos materiais estão sujeitos a leis e regulamentações específicas em cada jurisdição e essas leis podem variar de um lugar para outro. Além disso, os direitos materiais frequentemente envolvem questões de propriedade, posse. Cabe enfatizar que litígios relacionados a esses direitos são comuns nos sistemas legais de todo o mundo.

Não é possível enxergar os poderes como ilhas isoladas ou retas que nunca se cruzam. Tanto é assim que ao lado das funções típicas próprias da competência de um determinado poder estão as atribuições atípicas, havendo uma interdependência constante entre um e outro.

2.2. O federalismo brasileiro e a necessidade de políticas públicas e sociais

Para que se possa visualizar com amplitude os aspectos da política federativa, bem como das políticas concorrentes e sociais, é preciso buscar auxílio nas definições de política alinhavadas pelo cientista político Harold Lasswell (1936) e suas correlações.

Para Lasswell (1936), as dimensões políticas se dividem da seguinte forma: *polity*, *policy* e *politics*, as quais estão intrinsecamente ligadas e juntas formam a base do sistema político de uma sociedade.

Compreender essas dimensões é essencial para analisar as interações políticas, as formulações de políticas públicas e a estrutura institucional de um país, principalmente aquela cuja escolha recai sobre o federalismo, tornando-se importante em virtude da participação efetiva de cada ente federado, bem como de seus participantes.

A dimensão *politics* aborda o processo decisório de competição, de negociação e tomada de decisões políticas e representam como o povo, partidos e grupos interagem no cenário político para influenciar políticas e direcionamentos do governo.

A dimensão *policy* diz respeito às políticas públicas adotadas por um governo para enfrentar questões específicas, incluindo as estratégias, regulamentações e ações implementadas para abordar problemas sociais, econômicos e ambientais.

A dimensão *polity* refere-se à estrutura política e institucional de um sistema, incluindo as regras formais, as instituições de governo e os procedimentos pelos quais as decisões são tomadas. Essa dimensão é fundamental para entender como o poder é distribuído, controlado e exercido numa sociedade.

No período da Pandemia do Covid -19, tivemos vários embates entre os entes federados, com a impressão de uma divisão política e ideológica entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

É importante observar o que Abrucio *et al* (2020) destacam em seu texto:

A redução conjuntural do papel da União aumentou a descoordenação intergovernamental e a desigualdade entre estados e municípios. O conflito intergovernamental dificultou a tomada de decisões nacionais, como normas sobre isolamento social, distribuição de recursos e equipamentos médicos. Nessa situação, o Consórcio do Nordeste e estados como São Paulo e Maranhão tomaram decisões que geram competição horizontal e vertical por escassos insumos para o combate à COVID-19. Mesmo no que se refere a outras políticas, como a econômica e a educacional, não ocorreram articulações federativas para atuar contra a pandemia (ABRUCIO *et al*, 2020).

Das dimensões apresentadas, é possível estabelecer correlações que ampliam e demonstram a ligação umbilical entre suas dimensões e a política brasileira. Da correlação entre *Politics* e *Polity* a maneira como as instituições são estruturadas pode influenciar a dinâmica das interações políticas. Em sistemas com pluralidade de partidos, por exemplo, a negociação política pode ser mais intensa, as preferências políticas e ideológicas dos participantes influenciam as políticas que são promovidas e apoiadas. Ainda, as disputas políticas moldam o conteúdo e o foco das políticas adotadas. Os movimentos políticos e as mudanças de liderança podem levar a mudanças nas políticas públicas e a própria dinâmica política pode criar oportunidades para a reformulação das políticas existentes.

A forma como as políticas são organizadas influencia o grau de participação dos cidadãos, sistemas e modelos com oportunidades de participações mais acessíveis, assim como eleições regulares e diretas podem incentivar maior participação popular. A *accountability*¹, permite mecanismos e possibilidades pelas quais os líderes políticos são responsabilizados por suas ações. Instituições como a separação de poderes e a independência do Judiciário desempenham um papel importante e até crucial na *accountability*.

A estrutura política determina como o poder é distribuído entre os diferentes níveis de governo, órgãos e instituições que se servem de alguns critérios do federalismo.

A correlação entre *Policy* e *Polity* e a forma como as instituições políticas são estruturadas influenciam a capacidade de elaboração e implementação de políticas. Instituições eficazes tendem a facilitar a formulação e execução de políticas consistentes. O processo político, as negociações e as coalizões influenciam as decisões de política. Os políticos muitas vezes moldam as políticas para atender as demandas de suas bases de apoio ou para alcançar objetivos eleitorais.

As políticas públicas têm um impacto direto na vida das pessoas e das comunidades. As decisões afetam a distribuição de recursos, a igualdade e o bem-estar geral de uma sociedade, pois, a dinâmica política é influenciada pela estrutura institucional do mesmo sistema que a alimenta. A participação de sistemas multipartidários, por exemplo, pode levar a negociações mais complexas para formar governos e as suas preferências políticas determinam quais serão as políticas pensadas e implementadas. Os processos de decisão política influenciam as prioridades das políticas públicas a serem adotadas. Movimentos políticos, eleições e mudanças

¹ O termo tem origem inglesa e sua tradução está associada à “prestação de contas”. Assim, em linhas gerais, *accountability* consiste no dever que um órgão e/ou Instituição tem de prestar contas, em decorrência das responsabilidades oriundas de uma delegação de poder.

de liderança podem levar a mudanças nas políticas públicas e a dinâmica política pode ser um impulsionador de transformações sociais.

O efeito da *territorial politics* ocorre em vários países, como Estados Unidos, Itália, Espanha, Alemanha, Índia, México e Brasil. Nestes países as relações de conflito e cooperação entre a esfera nacional e os governos subnacionais moldaram em boa medida políticas recentes de saúde pública contra o COVID-19. Em algumas dessas experiências, soluções federativas bem-sucedidas explicam parte do êxito no combate à pandemia, como no caso alemão (PLEITGEN, 2020). Nos casos norte-americano e brasileiro, ao contrário, houve dificuldades na luta contra o COVID-19, especialmente por conflitos e descoordenação intergovernamental.

No Brasil, o enfrentamento à pandemia do Covid-19 evidencia o confronto dessas duas concepções de federalismo. Opõem-se ao modelo cooperativo, construído a partir da Constituição Federal, o projeto bolsonarista, similar ao dualismo *trumpista*, baseado no *slogan* “Mais Brasil, Menos Brasília”, isto é, menos ação da União em políticas públicas.

Esse modelo escolhido pela União prejudicou sobremaneira o início do combate à pandemia do Covid 19. Aqui, o Congresso Nacional, a sociedade civil, os partidos políticos bem como o Supremo Tribunal Federal tiveram um papel muito importante, haja vista que a visão da União era repleta de análises de teorias da conspiração; já a ciência e seus adeptos acreditavam e manifestavam por uma forma de tratamento ortodoxo, ou seja, via ciência e seus reflexos.

No modelo federalismo por cooperação, a estruturação do Sistema Único de Saúde – SUS é levada a cabo de forma interestatal com obrigação tripartite, de forma a englobar a esfera nacional e bipartite, bem como a solidariedade presente nos Consórcios Intermunicipais de Saúde.

Bucci e Duarte (2017) defendem que o SUS deve proporcionar um atendimento de qualidade que vise à preservação da vida digna. Para isso, a população também deve contribuir para alcançar este direito, devendo auxiliar na construção de políticas públicas eficazes, além do acompanhamento dos Conselhos.

Dentre as atribuições do SUS, conforme o art. 200 da Constituição, inciso I, estão o controle e a fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participação na produção de medicamentos, equipamentos e outros insumos. O inciso II prevê a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como a saúde do trabalhador. O inciso III, por sua vez, indica a ordenação e a formação de recursos humanos na área de saúde e o inciso IV contempla a participação na formulação da política e execução das ações de saneamento básico, além da fiscalização e inspeção de alimentos e de produtos

psicoativos, tóxicos e radioativos e na colaboração à proteção do meio ambiente - BRASIL [Constituição (1988)].

Durante a pandemia, o SUS foi responsável pelo controle e fiscalização de novos produtos de saúde, como testes-diagnósticos, vacinas e medicamentos. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), uma autarquia vinculada ao SUS, desempenhou um papel vital na aprovação emergencial de vacinas contra o COVID-19.

A rápida e eficiente fiscalização e aprovação de vacinas e medicamentos foram essenciais para a contenção da pandemia. O controle de qualidade garantiu que apenas produtos seguros e eficazes fossem disponibilizados para a população.

Conjuntamente com a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica, tais órgãos atuaram em favor da saúde do trabalhador. O SUS, através de suas redes de vigilância epidemiológica, monitorou a disseminação do vírus, identificou surtos locais e implementou medidas de contenção.

A vigilância sanitária foi crucial para impor normas de segurança em ambientes de trabalho, evitando surtos em locais de alta densidade populacional, permitindo uma resposta rápida a novos casos e ajudou a controlar a propagação do vírus. As ações direcionadas à saúde do trabalhador foram essenciais para protegê-los em setores essenciais, garantindo que pudessem continuar suas atividades com segurança.

O SUS foi responsável pela capacitação e redistribuição de profissionais da saúde para atender a demanda emergencial. Programas de treinamento para o manejo do COVID-19 e a expansão de equipes de saúde foram implementados rapidamente com a formação contínua e a adaptação dos recursos humanos que foram cruciais para enfrentar a carga de trabalho aumentada e garantir que todos os pacientes recebessem cuidados adequados. A pandemia ressaltou a importância do saneamento básico para a prevenção de doenças. O SUS colaborou com outras esferas governamentais para garantir o acesso a água potável e saneamento adequado, essencial para a higiene e prevenção do COVID-19. As melhorias no saneamento básico contribuíram para a prevenção da disseminação do vírus, especialmente em áreas mais vulneráveis, onde a infraestrutura de saúde é menos robusta.

Os trabalhadores relacionados aos SUS vieram de encontro ao preconizado pela União, através do Chefe do Executivo, mostrando o quão forte foram as determinações das diretrizes do SUS e da ANVISA, ampliando a visão necessária de políticas públicas de Estado.

Da correlação entre *Politics* e *Policy* sobre a transparência entre elas, é fundamental para entender como são tomadas as decisões políticas a respeito das formulações de políticas públicas. A *politics* desempenha um papel crucial na determinação das políticas públicas -

policy - que um governo adota. Os políticos eleitos, influenciados por suas ideologias, propostas e agendas políticas propõem e debatem a criação de políticas específicas. A política partidária, as coalizões políticas e as opções dos candidatos podem moldar as políticas propostas. As decisões políticas tomadas por legisladores, autoridades executivas e outras partes interessadas influenciam diretamente a escolha e a adoção de políticas públicas. A política de negociação, as alianças partidárias e as pressões de grupos de interesse podem desempenhar um papel importante na determinação de quais políticas serão aprovadas e quais são inovadoras.

Uma vez que uma política pública seja aprovada, a implementação bem-sucedida depende da capacidade do governo de alterá-la efetivamente. Questões políticas, como a alocação de recursos, a cooperação entre agências governamentais e o apoio à liderança política desempenham um papel na implementação das políticas. As políticas públicas (*policy*) são frequentemente avaliadas. O ciclo de políticas, que inclui a formulação, adoção, implementação e avaliação de políticas públicas está intrinsecamente ligado ao processo político. A cada etapa desse ciclo, as considerações políticas desempenham um papel importante na determinação da política a ser implementada.

Dessa interação poderiam surgir ganhos em escala no combate a pandemia do Covid – 19, o que não ocorreu. Segundo Abruci et al.,

O confronto e a descoordenação intergovernamentais, provocados pela falta de liderança da União, geraram desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala oriundos da coordenação federativa e prejuízos à garantia dos direitos sociais construída ao longo dos anos. O fato é que esse desarranjo federativo foi uma das principais causas para os péssimos resultados alcançados em relação ao número de doentes e de mortos. São dados que colocam o país numa posição desconfortável no cenário internacional (ABRUCIO, et al 2020).

A participação dos cidadãos na *politics* (política) pode influenciar a criação e o desenvolvimento de políticas públicas (*policy*). Através de votos, protestos, lobby e envolvimento em processos políticos, os cidadãos podem afetar essas políticas. As políticas públicas não são estáticas; elas evoluem ao longo do tempo devido a mudanças políticas, sociais e econômicas. A política desempenha um papel na adaptação e revisão de políticas para atender às necessidades em constante mudança da sociedade. De acordo com Hobbes:

Como foi dito anteriormente, não basta uma reunião de pessoas para que se tenha por constituída uma sociedade, sendo indispensável, entre outras coisas, que essas pessoas se tenham agrupado em vista de uma finalidade. E, quanto à sociedade humana, que é a reunião de todos os homens e que, portanto, deve objetivar o bem de todos, a finalidade é o bem comum. Entretanto, é evidente que o simples agrupamento de pessoas, com uma finalidade comum a ser atingida, não seria suficiente para assegurar

a consecução do objetivo almejado, sendo indispensável que os componentes da sociedade passem a se manifestar em conjunto, sempre visando àquele fim. Mas, para assegurar a orientação das manifestações num determinado sentido e para que se obtenha uma ação harmônica dos membros da sociedade, preservando-se a liberdade de todos, é preciso que a ação conjunta seja ordenada. Aqui está, portanto, a segunda nota característica da sociedade: as manifestações de conjunto ordenadas (HOBBS, 2014).

Para Montesquieu (2004), a teoria da separação ou tripartição de poderes é uma ideia que vem sendo trabalhada desde os tempos de Aristóteles em sua obra **Política**. Posteriormente, um estudo veio a ser apresentado ao público de forma sistemática pela primeira vez em 1748 na obra **Do espírito das leis (De l'esprit des lois)**, de Charles-Louis de Secondat, barão de la Brède ou Montesquieu, nome com o qual se consagrou posteriormente. A liberdade dos indivíduos é o grande motivo por detrás da sua concepção.

Na visão de Montesquieu,

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade alguma, porque pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado produza leis tirânicas para pô-las em execução tiranicamente. Não há ainda liberdade alguma se o poder judiciário não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia deter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo de principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de produzir leis, o de executar resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (Montesquieu, p. 90, 2004).

A despeito da expressão separação de poderes, o poder, a bem da verdade, é uno e indivisível. Entretanto, para que seja bem exercido, fazem-se necessários muitos órgãos através dos quais ele se manifeste.

Dallari (2009), por exemplo, advoga que o mais adequado seria o uso da “expressão separação de funções, haja vista o que efetivamente ocorre ser uma distribuição de atribuições”. (DALLARI, 2009, p. 117). Por outro lado, Lenza e Miranda (2009) defendem o uso da expressão “separação de órgãos”, pois as diversas funções são entre eles divididas e por eles exercidas.

Na perspectiva dos que admitem a desconcentração do poder, a liberdade dos indivíduos ganha o foco da discussão, pois quanto mais concentrado estiver o poder, maiores são as chances da eclosão de governos ditatoriais. Na mesma medida, quando os olhares se voltam às funções e aos órgãos, o foco da discussão passa a ser a eficiência do Estado no desempenho de suas incumbências.

O Supremo Tribunal Federal, ao adotar os requisitos do neoconstitucionalismo, revela uma mudança nos posicionamentos da Corte durante anos. Dois são os pontos principais modificados com a adoção de uma visão neoconstitucionalista abordados. Primeiro, a adoção do voto monocrático do relator, dando provimento aos estados. Segundo, coloca ou não em pauta para a ratificação do Pleno. Isso acontece, porque o STF passa também a adotar uma das relações que compõem uma visão da trilogia (*politics, policy e polity*) como arcabouço dos direitos formais e materiais de uma sociedade. A referida trilogia representa o anseio da população nas tomadas de decisão do governo. A população busca na participação, nem sempre efetiva, contar com os resultados dos governos os quais ela credenciou a representá-la. Em relação às políticas públicas elaboradas pelos governos a fim de satisfazer uma agenda mínima nas questões sociais, econômicas e ambientais, elas devem, igualmente, primar pela estrutura funcional do sistema de governo como funciona, como a pratica e como se desenvolve.

2.3. A participação do SUS no sistema federativo no enfrentamento do Covid-19 via CIEVS

Nesse sentido, necessário seria juntar as redes de apoio que compõem do VigiAR-SUS com a Rede CIEVS, pois através dela poder-se-ia criar dispositivos constitucionais, transformá-los em cláusulas pétreas em matéria de saúde pública, especialmente em casos de urgência, emergência e pandemias que certamente virão.

O que é a Rede CIEVS? Os Centros de Informações Estratégicas de Vigilância em Saúde (CIEVS) são unidades de eventos, monitoramento/resposta e comunicação de riscos durante todos os dias do ano, no período de 24h/dia. O CIEVS nacional é vinculado à Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS) e foi instituído em 2005 como a unidade operacional para organizar e responder às demandas como ponto focal nacional do Regulamento Sanitário Internacional (PFN-RSI). Além da atribuição internacional, o CIEVS nacional realiza comunicação com as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde com o objetivo de detectar, monitorar e responder em tempo oportuno aos eventos de saúde (inusitados, inesperados ou com alterações no padrão epidemiológico) e avaliar se eles apresentam importância em saúde pública de caráter nacional ou internacional.

A citação que se segue destaca a missão do VigiAR-SUS:

A missão do VigiAR-SUS é proteger a saúde da população no Brasil, coordenando a gestão de riscos de Emergência em Saúde Pública e utilizando-se das melhores práticas informadas por evidências científicas disponíveis para orientar sua conduta, com capacidades bem coordenadas para prevenir, detectar, avaliar e controlar

efetivamente as doenças, os agravos e os fatores de risco em desastres, que ameaçam a saúde e o bem-estar da população. (Ministério da Saúde, 2022).

A missão do VigiAR-SUS (Vigilância, Alerta e Resposta às Emergências em Saúde Pública) é essencial para a proteção da saúde da população brasileira. Este programa, coordenado pelo Ministério da Saúde, busca gerenciar os riscos de emergências em saúde pública, utilizando práticas informadas por evidências científicas. Essa abordagem, baseada em evidências, assegura que as decisões tomadas sejam as mais eficazes e atualizadas possíveis, garantindo a melhor resposta possível às ameaças à saúde pública.

O VigiAR-SUS se destaca por sua capacidade bem coordenada de prevenir, detectar, avaliar e controlar doenças, agravos e fatores de risco em situações de desastre. Esta missão envolve várias etapas críticas, como a prevenção, que é a implementação de medidas proativas para evitar a ocorrência de doenças e agravos, incluindo campanhas de vacinação, programas de saúde preventiva e educação em saúde.

No caso de Detecção, o monitoramento contínuo da saúde pública é essencial para identificar precocemente surtos de doenças e outras ameaças. Isso é realizado através da vigilância epidemiológica que coleta e analisa dados de saúde em tempo real.

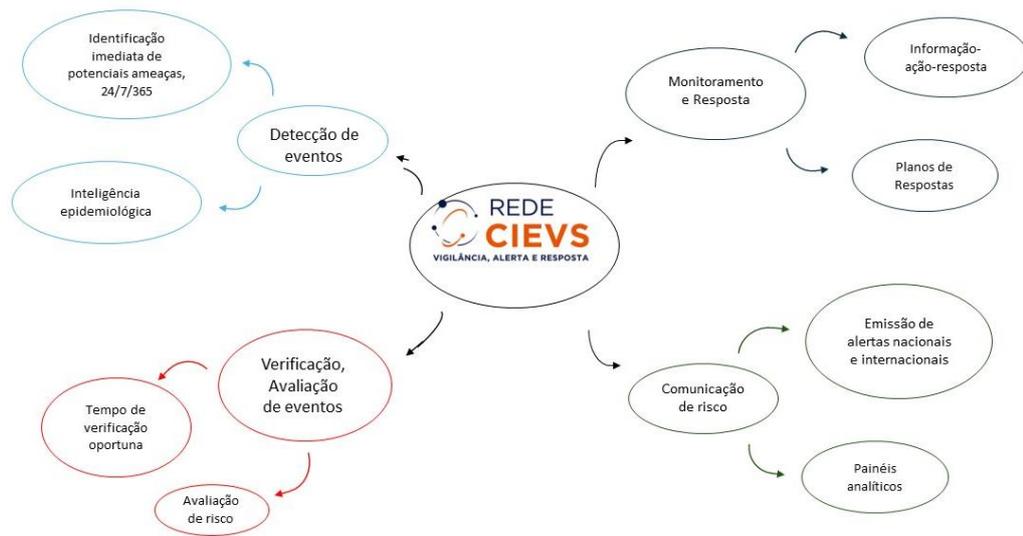
Quanto à Avaliação, esta consiste numa análise detalhada das informações coletadas para determinar a gravidade e o alcance das ameaças identificadas. Isso inclui a avaliação de risco, que ajuda a priorizar respostas e alocar recursos de maneira eficiente.

Já o Controle, refere-se à implementação de ações para mitigar e controlar os efeitos das doenças e agravos identificados. Isso pode incluir medidas de isolamento, tratamento de pacientes, campanhas de conscientização e mobilização de recursos médicos.

O VigiAR-SUS também destaca a importância de uma resposta rápida e coordenada, essencial em situações de emergência onde o tempo é um fator crucial. A coordenação entre diferentes níveis de governo e organizações de saúde garante uma resposta unificada e eficiente.

Esta missão é vital para assegurar a saúde e o bem-estar da população brasileira, especialmente em um contexto onde novas ameaças à saúde pública podem surgir a qualquer momento. O compromisso com as melhores práticas informadas por evidências científicas fortalece a capacidade do Brasil de responder eficazmente a emergências de saúde pública e proteger a saúde de seus cidadãos.

Veja o gráfico abaixo:



Fonte: Dsaste/SVS/MS, 2021.

A imagem fornecida ilustra a estrutura e as funções da Rede CIEVS (Centro de Informações Estratégicas em Vigilância em Saúde) no Brasil. A Rede CIEVS é uma ferramenta crucial no sistema de vigilância em saúde do país, focada em vigilância, alerta e resposta a eventos de saúde pública.

Detecção de Eventos com a Identificação Imediata de Potenciais Ameaças: Este elemento destaca a capacidade contínua e ininterrupta da Rede CIEVS para identificar ameaças à saúde pública, garantindo uma vigilância constante.

A Inteligência Epidemiológica, a seu turno, refere-se à coleta e análise de dados epidemiológicos para detectar e monitorar eventos de interesse em saúde pública. A Verificação e Avaliação de Eventos, que busca o Tempo de Verificação Oportuna, enfatiza a importância de uma resposta rápida e eficiente na verificação de eventos de saúde, garantindo que as ações necessárias sejam tomadas em tempo hábil.

A Avaliação de Risco, que envolve a análise da gravidade e do potencial impacto dos eventos identificados, permite a priorização das respostas e a alocação de recursos adequados, buscando o monitoramento e resposta consubstanciado no tripé informação-ação-resposta com destaque para a interdependência entre a coleta de informações, a ação baseada nesses dados e a resposta subsequente aos eventos de saúde pública.

Os Planos de Respostas concentram-se na existência de planos pré-definidos para responder a diferentes tipos de eventos de saúde pública, garantindo uma abordagem organizada e eficaz. A Comunicação de Risco com Emissão de Alertas Nacionais e Internacionais é

importante para a disseminação rápida de informações sobre ameaças à saúde, tanto dentro do país quanto internacionalmente, facilitando uma resposta coordenada.

Os Painéis Analíticos são ferramentas usadas para monitorar e analisar dados de saúde pública em tempo real, auxiliando na tomada de decisões informadas e eficazes.

A Rede CIEVS serve como um núcleo central que coordena essas atividades, garantindo que todas as etapas, desde a detecção até a resposta, sejam integradas e eficientes. A estrutura apresentada na imagem demonstra um sistema robusto de vigilância em saúde, essencial para a proteção da saúde pública e a mitigação de crises sanitárias.

Com essa ferramenta, dentre outras, o SUS pode, pela sua capilaridade, contribuir com o pacto federativo, principalmente no que se refere às medidas necessárias para debelar, proteger e assegurar a saúde e o bem-estar da população brasileira.

3 – A JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS NA PANDEMIA DO COVID 19 E OS IMPACTOS DA ADI 6341

3.1 A judicialização dos conflitos no período da Pandemia do Covid 19

A instabilidade gerada pelo Governo Federal junto ao Supremo Tribunal Federal, antecede o período da Pandemia do Covid-19, pois traz como bandeira uma agenda reformista, conservadora e moralista, apropriando-se de uma pauta de costumes em que as minorias sociais, bem como a proteção do meio ambiente são relegadas a um segundo plano, inserindo reformas não inclusivas, não pluralistas, negando aquelas que foram consagradas pela Carta da República de 1988.

Com a chegada da pandemia, a União enfrenta diretamente os julgamentos da Suprema Corte e aqui fica evidente um novo olhar do Supremo Tribunal Federal para as questões federativas.

Os estudos de Paz e Fittipaldi (2022) sugerem uma mudança estrutural nas decisões do Supremo, principalmente as colegiadas entre os anos de 2017 e 2019. Observa-se que, a partir da assunção do governo de Bolsonaro, houve então uma consolidação das decisões via plenário. O relator expôs e deu o seu voto e em seguida colocou à disposição da Corte e o Presidente as encaixava na agenda do Pleno.

Com o advento da Pandemia do Covid 19, a Presidência da República passa a assumir um federalismo centrado, ou seja, uma maneira de governar como se não houvesse um pacto realizado juntamente com a Constituição de 1988. Essas decisões ecoaram de forma distinta entre os estados, municípios, os partidos políticos e a sociedade em geral.

As decisões traziam uma dualidade na interpretação, pois eram carregadas de envolvimento com pautas de costumes como religião, segundo a qual nós poderíamos estar sendo castigados por Deus e uma peste veio assolar o mundo. Como pautas ideológicas, apregou-se que a China, com o objetivo de aniquilar uma boa parte da sociedade e perpetrar seu império, lança ao mundo um vírus fatal, seguido de pautas econômicas, como a possibilidade do trabalho e aglomeração para disseminarem o vírus e nessa contaminação por rebanho nossos corpos criariam uma imunidade.

Isso fez com que a União, através de variados formatos jurídicos, dentre eles decretos, medidas provisórias e projetos de lei impondo-os pela via da regulação da economia, dos direitos civis, da regulação social, dos direitos dos trabalhadores privados e públicos, pela regulação tributária, pelo federalismo e pelo cerceamento, gerando a impossibilidade dos estados e municípios tomarem, de forma autônoma, as suas decisões, levando, então, num

período nunca antes visto na história do país, a uma judicialização, uma atenção, uma percepção nas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Para GAIO JUNIOR (2020),

No contexto do Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça-CNJ editada fora a Resolução n.313, de 19.03.2020, esta objetivando estabelecer, no âmbito do Poder Judiciário, um regime de Plantão Extraordinário, para fins de uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, no intuito de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e com isso, garantir o acesso à justiça em período emergencial. Neste sentido, os prazos para a práticas de atos processuais que até então estavam correndo plenamente, pela Resolução em tela, foram suspensos (art.5º), exceto a prática de atos processuais necessários à preservação de direitos e de natureza urgente, sempre respeitado o disposto no artigo 4º da Resolução, tratando-se aí do que denominamos “Jurisdição de Urgência”, quando então o próprio texto normativo aponta para quais matérias teriam a prioridade de serem recebidas e concedidas as prestações jurisdicionais devidas, tudo levando-se em consideração o seu próprio caráter extraordinário e de urgência. (GAIO JUNIOR, p. 85, 2020).

Deste modo, o art. 4º da Resolução em comento estabelece que o

Art. 4º No período de Plantão Extraordinário, fica garantida a apreciação das seguintes matérias: I – habeas corpus e mandado de segurança; II – medidas liminares e de antecipação de tutela de qualquer natureza, inclusive no âmbito dos juizados especiais; III – comunicações de prisão em flagrante, pedidos de concessão de liberdade provisória, imposição e substituição de medidas cautelares diversas da prisão, e desinternação; IV – representação da autoridade policial ou do Ministério Público visando à decretação de prisão preventiva ou temporária; V – pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, interceptações telefônicas e telemáticas, desde que objetivamente comprovada a urgência; VI – pedidos de alvarás, pedidos de levantamento de importância em dinheiro ou valores, substituição de garantias e liberação de bens apreendidos, pagamento de precatórios, Requisições de Pequeno Valor – RPVs e expedição de guias de depósito; VII – pedidos de acolhimento familiar e institucional, bem como de desacolhimento; VIII – pedidos de progressão e regressão cautelar de regime prisional, concessão de livramento condicional, indulto e comutação de pena e pedidos relacionados com as medidas previstas na Recomendação CNJ no 62/2020; IX – pedidos de cremação de cadáver, exumação e inumação; e X – autorização de viagem de crianças e adolescentes, observado o disposto na Resolução CNJ no 295/2019 (GAIO JUNIOR, p. 85, 2020).

Nota-se claramente que a urgência e emergência eram, à época, palavras chaves de um momento da saúde pública jamais visto no país e na história da sociedade moderna. Logo, a judicialização dos conflitos seria uma consequência lógica do momento, ou seja, um prelúdio de situações criadas pela União que fez a escolha por tratar tal enfermidade como “uma gripezinha” e que a Cloroquina e a Ivermectina poderiam ser as melhores, as mais baratas e mais célebres decisões tomadas por um Chefe de Estado, ou seja, nada balizado pela ciência. Diante desse quadro, a judicialização dos conflitos oriundos do Covid 19 seria inevitável e, a partir de então, um dos caminhos para se estancar a diferença de tratamento colocadas pela União, os Estados, o DF e os 5.568 (cinco mil, quinhentos e sessenta e oito) Municípios foram instados a tomar decisões divergentes do poder central. A tabela abaixo demonstra o quanto as decisões da Suprema Corte começaram a impactar o dia a dia dos cidadãos em razão de um enfrentamento entre a União e o Supremo, também nunca visto antes.

Tabela 1				
Decisão em ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas federais de acordo com a origem da norma.				
Tema da norma	Âmbito			Total
	Estadual	Federal	Municipal	
Direitos sociais	0%	42%	0%	33%
Regulação da economia	56%	3%	100%	15%
Direitos civis	0%	17%	0%	13%
Administração da justiça	0%	14%	0%	11%
Política orçamentária e Fiscal	0%	11%	0%	8%
Federalismo	11%	5%	0%	6%
Funcionalismo Público	28%	0%	0%	6%
Política Tributária	6%	3%	0%	4%
Competição política	0%	3%	0%	2%
Processo legislativo	0%	3%	0%	2%
(N)	18	66	1	85

Fonte: Fabiana Luci de Oliveira ISSN Eletrônica: 2316-1329 - Contemporânea v. 10 n.1 p.397-398 jun.-abr. 2020.

Pode-se perceber que 56% das ações propostas pela União, no que diz respeito à regulação da economia, foram acatadas pela Suprema Corte, em especial aquelas ratificadas pelo plenário em favor dos estados, mostrando uma derrota acachapante para os anseios da União. Ao todo, 42% das propostas de origem da União foram rejeitadas pela Corte em relação aos direitos sociais; da mesma forma 17% e 14% respectivamente contra direitos civis e administração da justiça.

Os dados mostram uma Suprema Corte que está, em vários casos, limitando as ações da União e reforçando a autonomia dos estados e a proteção de direitos estabelecidos. Isso resulta em uma derrota considerável para os interesses da União, especialmente no que diz respeito à regulação econômica e aos direitos sociais, sugerindo uma dinâmica de poder complexa entre a União, os Estados e o Judiciário.

Com um percentual de 11%, a Corte suspende decisões que impactavam diretamente o pacto federativo, o qual é um dos pilares fundamentais da organização político-administrativa do Brasil, garantindo que os estados tenham autonomia em determinadas áreas e que a União respeite essa autonomia.

A suspensão de 11% das decisões que afetam o pacto federativo pode ser interpretada como um mecanismo de proteção da Corte para assegurar que a descentralização de poder e a independência dos estados sejam mantidas. Isso sugere que a Suprema Corte está vigilante em relação a qualquer tentativa da União de ultrapassar os seus limites e interferir em questões que devem ser decididas em nível estadual.

Este percentual, embora possa parecer modesto, representa um controle judicial relevante sobre as ações da União, impedindo que medidas que poderiam desequilibrar a relação federativa fossem implementadas sem a devida consideração. A atuação da Corte neste sentido é crucial para manter a harmonia federativa, evitando centralizações excessivas de poder que poderiam enfraquecer a autonomia dos estados.

Deste modo, a suspensão dessas decisões reflete a importância dada pela Suprema Corte à manutenção do pacto federativo, preservando a estrutura constitucional que define o Brasil como uma federação. Esse equilíbrio é essencial para garantir que as diferentes esferas de governo possam operar de forma harmoniosa e eficaz, respeitando as suas respectivas competências e contribuindo para um federalismo cooperativo e funcional.

A essa altura, os conflitos já se instalavam, sendo a judicialização a única via possível e correta, cabendo então à Suprema Corte dar a palavra final nesse e noutros conflitos que surgiram no horizonte próximo.

O governo federal segue amargando fortes derrotas junto ao Supremo Tribunal Federal com um percentil de 67% de liminares indeferidas e 13% de pedidos prejudicados, o que configura a situação de certos atos ou medidas que, em vista de certas circunstâncias, tornaram-se improficuas ou inúteis, demonstrando a fragilidade de suas peças jurídicas. Porém, deu-se um incremento em suas medidas de combate a pandemia do Covid 19 que iam, certamente, contra a técnica e a ciência.

A situação descrita evidencia um cenário adverso para o governo federal em sua relação com o Supremo Tribunal Federal (STF). Com 67% das liminares indeferidas e 13% dos pedidos considerados prejudicados, fica claro que uma parte significativa das medidas propostas pelo governo não tem encontrado respaldo jurídico na mais alta Corte do país. Isso sugere uma fragilidade nas argumentações jurídicas apresentadas pelo governo que podem estar carecendo de embasamento sólido ou adequado para serem aceitas pelo STF.

Essas derrotas no STF indicam uma necessidade de revisão e aprimoramento das peças jurídicas apresentadas pelo governo. A alta taxa de indeferimentos sugere que as medidas podem estar sendo propostas de maneira precipitada ou sem a devida fundamentação legal, o que resulta em uma falta de eficácia na tentativa de implementação dessas políticas. A rejeição de 13% dos pedidos entendidos como prejudicados também aponta para a existência de circunstâncias que tornam certas ações governamentais inadequadas ou obsoletas, reforçando a percepção de que as estratégias adotadas precisam ser mais bem planejadas e estruturadas.

Adicionalmente, o texto menciona um incremento nas medidas de combate à pandemia do Covid-19, que foram contrárias à técnica e à ciência. Esta crítica sugere que o governo adotou medidas que não seguiram as orientações de especialistas e autoridades de saúde, possivelmente contribuindo para o aumento das derrotas judiciais. A desconsideração de evidências científicas e técnicas em políticas públicas, especialmente em um contexto de crise sanitária, pode ter agravado a percepção de inadequação das ações do governo, levando a uma maior resistência e rejeição por parte do STF.

Resumindo, os dados apresentados revelam uma situação preocupante para o governo federal que enfrenta dificuldades significativas na aprovação de suas medidas pelo STF. Isso destaca a necessidade de uma abordagem mais cuidadosa e fundamentada na elaboração de suas políticas, bem como uma maior consideração pelas orientações técnicas e científicas, especialmente em situações críticas como a pandemia do Covid-19. A melhoria das peças jurídicas e um maior alinhamento com as melhores práticas científicas são essenciais para aumentar a eficácia e a aceitação das ações governamentais. Segue uma tabela contendo o percentual das ações de controle de constitucionalidade propostas contra normas federais:

Tabela 2					
Decisão em ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas federais de acordo com a origem da norma.					
Decisão	Origem da norma				Total
	CNJ	Executivo Federal	Governo Federal	Legislativo Federal	
Liminar indeferida/pedido prejudicado	100%	13%	67%	-	15%
Liminar deferida (todo/parte)	-	54%	-	38%	19%
Sem decisão	-	33%	33%	63%	36%
(N)	1	54	3	8	66

Fonte: Fabiana Luci de Oliveira ISSN Eletrônica: 2316-1329 - Contemporânea v. 10 n.1 p.397-398 jun.-abr. 2020

A sociedade civil, em grande parte, representada por partidos políticos, associação dos trabalhadores, associação de profissionais das áreas jurídicas, associação de interesses econômicos e governadores tiveram um papel muito importante em provocar a Suprema Corte nas decisões tomadas pela União e saíram vitoriosas desse embate. O quadro na página seguinte é significativo para corroborar essa afirmação.

A influência da sociedade civil nas decisões da Suprema Corte, em relação às medidas propostas pela União, é notável e merece destaque. Diversos atores como partidos políticos, associações de trabalhadores, associações de profissionais das áreas jurídicas, associações de interesses econômicos e governadores desempenharam um papel estratégico ao provocar a Suprema Corte e desafiar as ações do governo federal. A vitória desses grupos, em muitos desses embates, demonstra a força e a eficácia da sociedade civil organizada em proteger interesses diversos e garantir a observância dos princípios democráticos e constitucionais.

A importância da atuação da sociedade civil junto aos partidos políticos tem o papel de representar a população e fiscalizar as ações do governo. Ao questionar as medidas da União no STF, eles exercem sua função de zelar pelo equilíbrio entre os poderes e pela conformidade com a Constituição.

Outrossim, as associações de trabalhadores defendem os direitos dos trabalhadores e frequentemente entram em ação para garantir que medidas governamentais não prejudiquem os direitos trabalhistas. Suas vitórias no STF indicam a proteção desses direitos frente a ações consideradas prejudiciais ou inconstitucionais.

As associações de profissionais das áreas jurídicas como os advogados, magistrados e outras categorias jurídicas utilizam seu conhecimento técnico para identificar e contestar

irregularidades nas ações do governo. Sua intervenção garante que as decisões sejam bem fundamentadas e estejam de acordo com a legislação.

As associações de interesses econômicos e seus representantes frequentemente desafiam as políticas que possam impactar negativamente a economia. Suas ações no STF visam manter um ambiente econômico justo e estável.

Os governadores representam os interesses dos Estados e, ao provocar o STF, defendem a autonomia estadual e o pacto federativo. Suas vitórias reforçam a importância do equilíbrio entre os poderes e a descentralização administrativa.

As vitórias da sociedade civil na Suprema Corte indicam uma robusta participação cívica e um sistema democrático onde diversas vozes podem ser ouvidas e respeitadas. O fato de diferentes grupos terem conseguido reverter ou bloquear medidas da União no STF é significativo por várias razões como o fortalecimento da democracia na atuação de diversos grupos, garantindo que decisões governamentais sejam amplamente debatidas e que haja um controle efetivo sobre o poder executivo. A proteção dos direitos com a intervenção dessas entidades ajuda a assegurar que direitos fundamentais e constitucionais não sejam violados nem o equilíbrio entre os poderes. As vitórias no STF reforçam a importância do sistema de freios e contrapesos e asseguram que nenhum poder pode agir de maneira arbitrária.

Tabela 3

Autores de ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas federais de acordo com a origem da norma.

Autor da ação	Origem da norma				Total
	CNJ	Executivo Federal	Governo Federal	Legislativo Federal	
Partido Político	0%	67%	100%	63%	67%
Associação (trabalhador)	0%	11%	0%	13%	11%
Associação (profissão jurídica)	100%	9%	0%	0%	9%
Associação (interesse econômico)	0%	9%	0%	0%	8%
Presidente da República	0%	2%	0%	25%	5%
Governador	0%	2%	0%	0%	2%
(N)	1	54	3	8	66

Os conflitos continuam, a judicialização segue o mesmo curso e dela se extrai mais números que começam a dar uma “nova face” às decisões da Suprema Corte. Isso não implica que elas fossem eminentemente a favor de um e em desfavor de outro, mas que propunha uma normalidade e segurança jurídica no enfrentamento de uma doença tão grave e letal com uma rapidez nunca vista antes e com decisões a serem tomadas sempre com uma agilidade e técnica que nunca se viu falar na história, quer seja recente, quer seja pregressa na nossa sociedade.

Tabela 4			
Tipo de decisão em ações de controle de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO) propostas contra normas do Executivo Federal de acordo com os resultados			
	Liminar indeferida/pedido prejudicado	Liminar deferida (todo/parte)	Total
Majoritária	29%	72%	64%
Monocrática	71%	14%	25%
Unânime	0%	14%	11%
(N)	7	29	36
Fonte: Fabiana Luci de Oliveira ISSN Eletrônica: 2316-1329 - Contemporânea v. 10 n.1 p.397-398 jun.-abr. 2020.			

A judicialização dos conflitos entre os entes Executivo, Legislativo e Judiciário fora a única possibilidade, naquela oportunidade, de se buscar ouvir a ciência na tentativa da criação de protocolos, normas e diretrizes para coexistência com o Covid 19. Não existia, àquela altura, outro caminho senão a judicialização, quer fosse pela União, na busca de validar suas narrativas, quer fosse pela sociedade civil e pelos partidos políticos na busca pela sua sobrevivência.

Em um cenário de extrema urgência e incerteza, a intervenção do Judiciário tornou-se a principal via para garantir que as decisões fossem informadas pela ciência e pelas melhores práticas técnicas disponíveis.

A crise sanitária causada pelo Covid-19 apresentou desafios inéditos e complexos que exigiram respostas rápidas e eficazes. O conflito de interesses entre os poderes e a sociedade civil, agravado pela urgência das circunstâncias, levou a uma série de disputas judiciais.

Em um contexto onde o consenso era difícil de ser alcançado e as divergências políticas e ideológicas eram profundas, a judicialização tornou-se um meio necessário para resolver conflitos e garantir que as decisões fossem baseadas em evidências científicas. O Judiciário, ao analisar os casos, buscava assegurar que as políticas públicas de combate à pandemia estivessem alinhadas com as recomendações dos especialistas em saúde.

A União, ao buscar a judicialização, tentava validar suas estratégias e narrativas frente à pandemia. O Judiciário atuou como árbitro, verificando se as medidas propostas estavam de acordo com a Constituição e com os princípios científicos e técnicos.

Partidos políticos, associações e outros atores da sociedade civil também recorreram ao judiciário para garantir que seus direitos e interesses fossem protegidos. A judicialização permitiu que essas entidades contestassem medidas que consideravam inadequadas ou prejudiciais, assegurando um debate mais amplo e inclusivo sobre as políticas públicas.

A intervenção judicial foi crucial para a elaboração de protocolos e normas que fossem tecnicamente fundamentados. Certas decisões judiciais obrigaram os entes governamentais a seguir orientações de órgãos de saúde e especialistas, promovendo uma abordagem mais coordenada e eficaz no combate à pandemia.

Para muitos atores da sociedade civil, a judicialização foi um meio de sobrevivência, tanto em termos de saúde quanto de direitos. Ao recorrer ao judiciário, esses grupos buscaram assegurar que suas vozes fossem ouvidas e que as políticas públicas refletissem suas necessidades e preocupações.

3.2 O julgamento da adi 6341 e seus reflexos no sistema federativo brasileiro

Como trazidos pelas linhas anteriores, a judicialização tornou-se então o meio pelo qual os estados e municípios passaram a ter as suas prerrogativas constitucionais garantidas. A União se esforça em dividir opiniões, dando pouco resultado concreto e fazendo com que o Partido Democrático Trabalhista – PDT ajuizasse ação direta de inconstitucionalidade com a finalidade de ver declarada a incompatibilidade parcial com a Constituição Federal, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, relativas às alterações promovidas pelo artigo 3º, cabeça, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10º e 11º, da Lei federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 - BRASIL [Constituição (2020)].

A tarefa em dizer o direito, sob o ponto de vista da competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em matéria de saúde pública, coube ao Eminentíssimo Ministro Relator, Marco Aurélio Mello, que proferiu o seu relato e voto da seguinte forma:

EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

1. 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 implica 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.
2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar.
3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios.
4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles.
5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação

na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.

6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde.

7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde.

8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. (STF - ADI: 6341 DF - DISTRITO FEDERAL XXXXX-70.2020.1.00.0000, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Data de Julgamento: 03/07/2020, Data de Publicação: DJe-180 20/07/2020)

Diante deste quadro, a maioria acolhe a decisão do Ministro Relator, Marco Aurélio Mello. Com isso, tem-se a publicação do acórdão com o seguinte teor:

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em referendar a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux.

Brasília, 15 de abril de 2020.

Ministro EDSON FACHIN Redator para o acórdão

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade dos votos, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afasta a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. A decisão foi tomada nesta quarta-feira (15), em sessão realizada por videoconferência, no referendo da medida cautelar deferida em março pelo Ministro Marco Aurélio Mello na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 - BRASIL (Supremo Tribunal Federal. ADI 6341/DF).

A maioria dos ministros 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 seu entendimento, 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 separação dos poderes. Ficaram vencidos, neste ponto, o relator e o Ministro Dias Toffoli que entenderam que a liminar, nos termos em que foi deferida, era suficiente (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6341/DF).

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio Mello reafirmou o seu entendimento de que não há na norma transgressão a preceito algum da Constituição Federal. Para o ministro, a MP não afasta os atos a serem praticados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, que têm competência concorrente para legislar sobre saúde pública (artigo 23, inciso II, da Constituição). A seu ver, a norma apenas trata das atribuições das autoridades em relação às medidas a serem implementadas em razão da pandemia. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6341/DF).

O relator ressaltou, ainda, que a medida provisória, diante da urgência e da necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar os efeitos da chegada da pandemia ao Brasil e que o Governo Federal, ao editá-la, atuou a tempo e modo diante da urgência e da necessidade de uma disciplina de abrangência nacional sobre a matéria. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6341/DF).

A judicialização desse conflito não gerou ao pacto federativo nenhum revés, haja vista que amparado pelos ditames constitucionais, a Corte Maior fez somente ratificar seus preceitos; não obstante, para as forças contrárias, só serviram para alimentar um distanciamento, uma alienação daqueles que acreditam em ativismo do Judiciário para atender a direitos escusos sem relação nenhuma com a realidade.

Alimentados por esse julgamento, a União, via seu representante maior, o Presidente da República, entoar aos quatro ventos, de maneira deliberada, que o Judiciário, em especial o STF, estavam retirando seu poder, dando esse aos governadores(as) e aos prefeitos(as) e o deixando sem condições de agir. Para os que acreditaram, era mais pano de fundo para alimentarem a tal amaldiçoada rede de mentiras espalhadas pelas redes sociais.

Portanto, fica evidente para quaisquer fins legais, sejam estes administrativos, orçamentários, de caráter decisório com urgência e emergência que a competência em matéria de saúde pública é concorrente, quer pertençam à União ou aos Estados, Distrito Federal e Municípios, fato esse outrora analisado pelo STF e agora corroborado em razão da pandemia do Covid 19.

Essa possibilidade permitiu um federalismo jamais visto na história republicana, pois os(as) governadores(as), assim como os(as) prefeitos(as) passaram a ter uma importância relevante e eminente em suas gestões no enfrentamento da pandemia.

Eles (as) saíram de uma posição de coadjuvantes para protagonistas, enfrentando, gerencialmente as posturas da União. Essa, ainda, investindo em inverdades, desinformação, confundindo a população e esbanjando ignorância julgava a ciência como algo que deveria ser desconsiderado.

Com esse protagonismo, governadores(as) e prefeitos(as), lastreados por evidências científicas, começaram a seguir os ditames da ciência, contaram com a magnitude do Sistema Único de Saúde (SUS) e se puseram a trabalhar para arrefecer a curva de mortalidade e a curva de internações que assolava o país.

Restou à União, por determinação da Carta Magna, fazer os repasses constitucionais e não mais questionar as atribuições dos estados e municípios.

Aqui, o legislativo passou a ter também um papel importante, aprovando leis específicas, tanto para que o orçamento fosse flexibilizado e pudesse ter mais recursos quanto medidas sanitárias e epidemiológicas que pudessem proteger as decisões tomadas pelos estados e municípios para que pudessem desenvolver seus trabalhos sem que tivessem qualquer retaliação por força de lei na gestão dos recursos e do dia a dia na maior crise de saúde pública mundial até o momento.

CONCLUSÕES

A pandemia do SARS-COV-2 – Covid 19, inicialmente relatada pelos especialistas no ano de 2019 e decretada mundialmente em março de 2020, é um fenômeno que dificilmente será esquecido pela humanidade, em especial pelo o povo brasileiro, para o qual, certamente, foi mais marcante. Teve-se então, uma demonstração de inabilidade, de desgoverno, de micropolítica, disfarçada de bem querer que, no entanto, custou caro à sociedade.

As informações no início eram parcas, tornando-se solo fértil para desinformações intencionais, atribuição a medicamentos sem sentido prático e patológico. No início, deu-se a instalação da anarquia pelo Governo Federal. Ilusão achar que era simplesmente falta de informação, era sim e, de maneira deliberada, uma proposta de governo, um verdadeiro abandono das classes menos favorecidas que precisavam e precisam do seu trabalho no dia a dia para sobreviver e foram incitadas a se exporem em detrimento de sua salvaguarda.

O Congresso Nacional buscou lançar mão de uma agenda específica em contrapartida à ineficácia do Executivo que, àquela altura, utilizava-se de todo aparato estatal para propagar e disseminar formas de proliferação do vírus com tratamentos erráticos e inócuos, mas, com grande apoio popular, principalmente da classe patronal. Com isso, proliferaram slogans como “vamos para rua”, “vamos aglomerar”, “vamos optar pelo contágio de rebanho que assim a curva ascendente desacelera”, “vamos priorizar a economia”, “isso não passa de uma gripezinha”.

Nessa tentativa alinhada com interesses próprios e totalmente desalinhada com a ciência e o mundo, o líder populista, o então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, afastava a população, principalmente os mais vulneráveis, condenando-os a uma verdadeira exclusão social, pois esta é uma forma de discriminação que se dá quando as pessoas são totais ou parcialmente excluídas da participação da vida econômica, social e política, lastreadas pelo fato de pertencerem e terem como identidades a cor, a etnia, a religião, o gênero e portadores de deficiência física.

Essa exclusão social fica mais evidente quando se constata a ausência de planejamento e coordenação por parte da União com atraso na compra das vacinas, falta de logística e de mobilização do SUS. Além disso, observou-se a carência de campanhas de esclarecimentos e indução positiva, suspeitas de corrupção nas compras das vacinas e um excessivo exagero proposital da burocracia do Ministério da Saúde, principalmente no que tange à liberação das

vacinas e quando havia a autorização pela ANVISA (Agência de Vigilância Sanitária), esta já estava aprovada por órgãos internacionais.

Naquele contexto, foram quase 700 mil vidas ceifadas em face à pandemia decorrente do COVID – 19, revelando um quantitativo alarmante de mortes, chegando a ser classificada como uma situação vexatória para o nosso país, o que poderia ser diferente caso houvessem ações afirmativas por parte da União. Se o federalismo, sob a presidência de Bolsonaro, tivesse sido preponderante, este estado crítico de saúde no Brasil poderia ter sido evitado, porém, o que se verificou foi a intensificação do caos em virtude da descoordenação intergovernamental.

A pandemia no Brasil revelou desafios significativos que foram comuns em todo o mundo como a sobrecarga dos sistemas de saúde, hospitais lotados e a trágica perda de vidas humanas. Entretanto, um problema adicional e particular no contexto brasileiro foi a falta de coordenação eficaz entre os diferentes níveis de governo: federal, estadual e municipal. Este descompasso foi notavelmente inédito no Brasil, que, desde a promulgação da Constituição de 1988, sempre contou com o Governo Federal como o principal coordenador das políticas públicas.

A Constituição de 1988 estabeleceu um modelo federativo de cooperação, onde o governo federal desempenha um papel central na formulação e execução de políticas públicas, especialmente em situações de emergência nacional. Durante a pandemia, no entanto, essa coordenação foi prejudicada por divergências políticas e administrativas entre os governos federal, estaduais e municipais. Essas divergências resultaram em respostas fragmentadas e, em muitos casos, contraditórias, prejudicando a eficácia das medidas de combate à pandemia.

A falta de uma diretriz unificada e de uma liderança clara complicou a implementação de estratégias de saúde pública como campanhas de vacinação, medidas de distanciamento social e uso de máscaras. Além disso, a ausência de uma coordenação centralizada dificultou a alocação eficiente de recursos, agravando a crise sanitária e econômica no país.

Essa situação também destacou a importância de um sistema de governança colaborativa e a necessidade de mecanismos mais robustos para assegurar a cooperação entre os diferentes níveis de governo em futuras crises. Aprender com esses desafios é crucial para fortalecer a resiliência do Brasil diante de futuras emergências relativas à saúde pública.

As relações intergovernamentais no Brasil já estavam em um processo de mudança antes da pandemia, mas essa crise intensificou os efeitos dessas mudanças, evidenciando ainda mais a necessidade de um papel coordenador por parte do governo federal.

Crises sanitárias, como a pandemia do COVID-19, exigem uma forte coordenação governamental, especialmente em países com estrutura federativa, onde a responsabilidade é

compartilhada entre diferentes níveis de governo. A complexidade e a interdependência das responsabilidades entre os governos podem dificultar uma resposta eficaz sem uma liderança clara e coordenada.

Durante a pandemia, a falta de uma coordenação eficaz no Brasil foi exacerbada por divergências políticas e administrativas entre os governos federal, estaduais e municipais, resultando em uma resposta fragmentada. Essas divisões prejudicaram a implementação de medidas de saúde pública como campanhas de vacinação, políticas de distanciamento social e outras estratégias essenciais para controlar a disseminação do vírus.

Em síntese, constata-se que a coordenação federativa no Governo Bolsonaro, no que concerne ao combate ao Covid-19, resultou em um confronto entre os dois modelos federativos, isto é, um deles idealizado pelas estruturas da Constituição Federal com características cooperativas e de grande coordenação federal e outro, que teve lugar durante a pandemia alicerçado na concepção bolsonarista de federalismo. Este último caracterizou-se pela prática de centralização e hierarquia em questões de impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais, de modo a diminuir a participação da União na redução de desigualdades territoriais e na ajuda a governos subnacionais.

Pode-se, à primeira vista, dizer que não houve, por parte do governo central, uma tomada de medidas emergenciais que deveriam ser adotadas por uma gestão mais zelosa pela saúde de sua nação no combate à pandemia. A lógica deveria ser uma maior coordenação intergovernamental, um cuidado mais adequado para evitar a disseminação do contágio e não a prática de políticas corriqueiras. Ao invés disso, o que se presenciou foi uma proposta federativa radical com modelo compartimentalizado, autocrático e de confronto, reduzindo a coordenação federal.

Todavia, não se percebeu apenas o confronto do governo central com os subnacionais, fato que ensejou um maior protagonismo dos governos locais, que se viram compelidos a reafirmar a cooperação e ativar o SUS como paradigma de governança sanitária, além da construção de hospitais de campanha. Houve também muita divergência interna, ou seja, entre o Presidente da República e seus Ministros, inclusive culminando com a exoneração do Ministro da Saúde, Henrique Mandetta.

As ações irresponsáveis do então Presidente da República foram muito além do esperado, haja vista que os conflitos intergovernamentais se intensificaram, pois desde o início percebia-se que sua preocupação maior era com a economia, haja vista que sempre minimizava a gravidade da situação e, em uma dessas condutas, criticou o isolamento social, o qual teve que ser liderado pelos governadores dos estados.

A implementação de medidas de isolamento social por parte dos governos subnacionais durante a pandemia do COVID-19 intensificou o confronto retórico com o Presidente Bolsonaro. Em resposta às ações dos governadores, Bolsonaro criticou publicamente as medidas que considerava extremas, afirmando que alguns governadores estavam ultrapassando as suas competências ao decidir pelo fechamento de aeroportos, rodovias, shoppings e feiras. Em uma entrevista coletiva, ele foi ainda mais provocativo ao sugerir que um governo estadual quase declarou independência.

Essa postura do Presidente gerou uma forte reação dos governadores que criticaram a abordagem centralizadora e a falta de diálogo do governo federal. Em documentos quase unanimemente assinados, os governadores expressaram seu descontentamento com a falta de coordenação e a necessidade de uma resposta mais colaborativa para enfrentar a crise sanitária.

Este conflito evidencia a complexidade das relações intergovernamentais no Brasil e a importância da cooperação entre diferentes níveis de governo. A falta de um diálogo construtivo e a centralização das decisões podem comprometer a eficácia das políticas públicas, especialmente em situações de emergência que exigem respostas rápidas e coordenadas. A discordância entre o governo federal e os governos estaduais sublinha a necessidade de fortalecer os mecanismos de governança federativa para lidar com crises futuras de forma mais eficiente e harmoniosa.

Durante a gestão de Eduardo Pazuello no Ministério da Saúde, sob a presidência de Jair Bolsonaro, foram observadas várias narrativas falaciosas e decisões controversas que contrariaram as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Entre essas decisões estavam a defesa do isolamento vertical, que consiste em isolar apenas os grupos de risco e deixar o restante da população em atividade normal e o veto ao uso obrigatório de máscaras, bem como a defesa ideológica contra a sua utilização.

Além disso, houve um incentivo explícito para que a população se expusesse ao vírus como uma forma de alcançar a imunidade de rebanho, uma estratégia que foi amplamente criticada pela comunidade científica. O governo federal também investiu em tratamentos com medicamentos que não tinham comprovação científica de eficácia contra o COVID-19, como a hidroxicloroquina e a ivermectina.

As ações do governo incluíram provocar aglomerações durante viagens aos estados, o que contraria as recomendações de distanciamento social para evitar a disseminação do vírus. A falta de negociação para a compra de vacinas em tempo hábil e a apresentação tardia do Plano Nacional de Imunização (PNI) também foram pontos críticos que dificultaram a resposta do Brasil à pandemia.

Essas ações e narrativas contribuíram para a desinformação e a confusão entre a população, além de agravarem a crise sanitária no país. A divergência entre as orientações do governo federal e as recomendações científicas internacionais destacavam a importância de uma liderança baseada em evidências e na cooperação intergovernamental para enfrentar crises de saúde pública de maneira eficaz.

Com todas essas situações pontuais chega-se à conclusão de que a pandemia contrapôs um federalismo dualista com comando centralizado, o que ficou mais evidente diante da ausência de representação estadual e municipal no Comitê de Crise do Covid-19. Contudo, os governadores reagiram, visando defender suas iniciativas e potencializar o atendimento no SUS, o que demonstrou o lado cooperativo do federalismo e que foi muito benéfico para esse regime.

Vale ressaltar que o art. 196 da Constituição Federal que prescreve o seguinte:

A saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sócias 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 a sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1998)

Tal prescrição foi consubstanciada em “norma programática”. A interpretação da norma programática não pode transformá-la em promessa constitucional inconsequente. O caráter programático da regra inscrita no artigo 196 - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro -, não pode converte-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o poder público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao arrepio do que determina a própria Lei Fundamental do Estado (STF, 2ª. T., Agre XXXXX-4-RS, rel. Min. Celso de Mello, v.u., j. 31.10.2000).

Uma vez diante do gesto irresponsável de infidelidade do governo federal que, inicialmente, transformou em promessa constitucional a garantia contida no art. 196, o que levou a reações que tornaram a afirmação de que todos têm o direito de se dirigir ao Poder Judiciário cabível e deste obter uma solução efetiva sobre sua pretensão, indiferentemente de cor, de etnia ou de religião, pois o acesso a uma ordem justa é uma questão de cidadania, principalmente quando o assunto é saúde pública.

A Constituição, em seu Preâmbulo, instituiu um Estado Democrático de Direito designado a garantir, entre outros, o exercício dos direitos sociais e individuais, além de impor como um de seus valores supremos o exercício da justiça.

Coube à sociedade civil e aos partidos políticos judicializarem sobremaneira as questões referentes às tomadas de decisões oriundas do Palácio do Planalto. Àquela altura, a decisão proferida pelo Eminentíssimo Ministro Marco Aurélio Mello na ADI 6341, corroborada pelo Pleno, fez surtir efeitos e, com o federalismo contributivo, oriundo da Constituição da República de 1988, foi possível prestigiar Estados, Distrito Federal e Municípios com a competência necessária para dirimir e colocar por diminuto os efeitos da Pandemia do Covid -19.

Se por um lado, o cidadão estava amparado pela legislação vigente, por outro, ainda existia a insistência em acreditar que foi simplesmente um evento de caso fortuito ou força maior, fato realizado pelo homem ou pela ação da natureza, podendo ser traduzido como um total desrespeito e desprezo pelo povo, sua saúde e sua capacidade de subsistir.

Assim para que se pudesse ter uma compreensão clara acerca das decisões da Suprema Corte no Brasil fez-se necessário o recorte temporal entre os anos de 1988 a 2022.

Naquele período, abordou-se as decisões do STF sob o ponto de vista das manifestações feitas pelos entes federados e pela própria União. Aqui, em grande maioria, a União sagrava-se vencedora dos embates sem que houvesse a oportunidade do expressivo clamor político e popular das suas decisões.

Os anos de 2003 a 2009 deixam como registro as decisões que impactaram o direito de segunda geração. Com o advento da ADPF 45, a Corte Maior debruçou-se sobre políticas públicas e estabeleceu a reserva do possível, dando nova face à Suprema Corte, diante de novos tempos e demandas.

Dos anos de 2010 a 2022, observa-se uma característica que marcou época e ficou conhecida como “ministrocracia”, onde os votos, por um bom tempo, foram monocráticos e pouco debatidos pelo Pleno. Ao final desse período, ocorre então o emblemático voto do eminente Ministro Relator, Marco Aurélio Mello, na ADI 6341, o qual alicerça o trabalho apresentado. O seu voto, juntamente com os do Pleno, ratificou o federalismo de cooperação deflagrado pela Carta Magna de 1988.

Se o objetivo final desse trabalho era responder se a judicialização dos conflitos entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário é um fenômeno jurídico ou político, resta dizer que se trata da junção desses dois fenômenos, haja vista que o princípio da inafastabilidade, calcado no 5º, XXXV, da CF/88, determina que toda lesão ou ameaça de direito não poderá ser afastada do conhecimento do poder judiciário - BRASIL[Constituição (1988)], mostrando a importância

da defesa dos seus direitos e de vê-los reparados e o princípio da inércia da jurisdição, segundo o qual a jurisdição deve ser provocada pelas partes interessadas, não cabendo ao Poder Judiciário a iniciativa da ação CPC/2015. O "Art. 2º atesta que o processo começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei" - BRASIL [Constituição (1988)], impedindo assim, que o judiciário haja de ofício, sendo esse provocado para dizer o direito.

Por outro lado, o Executivo e o Legislativo deixam, em várias oportunidades, muitas vezes de forma deliberada, seja por ação ou omissão, de legislar a favor da população que representam, fazendo com que a última palavra seja do Judiciário.

Estes são fenômenos que se entrelaçam, gerando, no cidadão comum, uma certa confusão acerca da separação dos poderes, principalmente quando este não tem acesso ou quer somente ver a questão por um determinado lado.

Por fim, a judicialização dos conflitos entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, parece ter vida longa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, jul. – ago., 2020.

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n.1, p. 13-32, 2018.

_____. Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988. **Revista Direito GV**, v. 12, n.2, p. 405 – 440, 2016.

_____. O Supremo individual: Mecanismos de atuação direta dos ministros sobre o processo político. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 46, p. 121-155, 2015.

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

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45, n3, p.431-57, 2002.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45, n3, p.431-57, 2002.

BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BEDNAR, J. **The robust federation; principles of design**. 1ª. ed. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2008.

BERLIN, I. **Two Concepts of Liberty**. Oxford: Clarendon Press, 1958.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Dispõe sobre o Código de Processo Civil Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 27, p. 1, 7 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 27, p. 1, 7 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1999/lei-9868-10-novembro-1999-369587-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso: 15 de jan. de 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Saúde Ambiental, do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública. Rede Nacional de Vigilância, Alerta e Resposta às Emergências em Saúde Pública no âmbito do Sistema Único de Saúde.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Regimento interno [recurso eletrônico]** / Supremo Tribunal Federal. – Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3510**, Distrito Federal. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Julgamento em 29 de maio de 2008. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 01 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6341/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 15 abr. 2020. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 mai. 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=6341>. Acesso em: 18 mai. 2024.

CARVALHO, J. M. **A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1980.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. 28ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 217.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987.

FALCÃO, J. **O Supremo**. Porto Alegre: Editora Edições de Janeiro, 2018.

GAIO JUNIOR, A. P. Jurisdição civil brasileira em crise: desafios em tempos de pandemia. **Revista Eletrônica De Direito Processual**, 22(1). <https://doi.org/10.12957/redp.2021.56693>.

GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P.; CADEDI, M. O mito da jurisprudência federalistas concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, v 15 n. 47, jan./jun. 2021.

GOVERNO lança campanha “Brasil Não Pode Parar” contra medidas de isolamento. **CNN Brasil**, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/27/governo-lanca-campanha-brasil-nao-pode-parar-contramedidas-de-isolamento>>. Acesso em 01 jun., 2024.

GREENE, F. R. **Madison’s view of federalism in The Federalist**. **Publius The Journal of Federalism**, v. 24, n. 1, p.47-62, winter 1994.

HARTMANN, I. A. M.; FERREIRA, L. S. Ao relator, tudo: impacto do aumento do poder do ministro relator no Supremo. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 268-283, 2015.

HOBBS, T. Parte II, Cap. XVII. In: **Leviatã**, 1ª ed. São Paulo: Martin Claret, 2014.

POGREBINSCHI, T. **Judicialização ou representação? Política, direito e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

REDE VIGIAR-SUS: **Resultados das ações nos anos 2020 e 2021 [recurso eletrônico]** / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Saúde Ambiental, do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública. – Brasília: Ministério da Saúde, 2022. 146 p.: il. Modo de acesso: World Wide Web: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/rede_nacional_vigilancia_alerta_resposta.pdf ISBN 978-65-5993-171-2.

RODRIGUES, J. R. **Como as Cortes Decidem?** 1ª. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 7ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, I. W. & FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: < https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html > Acesso em: 28 nov. 2022.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SILVA, J. A. **A Efetividade dos Direitos Sociais**. Edição 42 São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, J. A. **Comentário Contextual à Constituição**. Edição 9. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, J. A. **Poder Constituinte e Poder Popular**. Edição 3 São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, I. Bolsonaro critica governadores: ‘Medidas extremas que não competem a eles’. **Correio Braziliense**, 20 mar 2020. Disponível em: < www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/20/interna_politica,835548/bolsonaro-critica-governadores-medidas-extremas-que-nao-competem-eles.shtm >. Acesso em 15 mar 2024.

SOARES, M. M. **Formas de Estado: Federalismo**. Manuscrito: Belo Horizonte p. 1-20, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF) **Julgamentos de impacto social, político e econômico marcaram pauta no STF em 2019**. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=433939#:~:text=Julgamentos%20de%20impacto%20social%2C%20pol%C3%ADtico,e%20ordem%20das%20alega%C3%A7%C3%B5es%20finais> >. Acesso em: 10 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Estatísticas do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: < portal.stf.jus.br/estatistica/ >. Acesso em :16 jan. 2024.

VERISSIMO, M. P. “A constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e o ativismo judicial “à brasileira””. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 407-440, 2008.

VIEIRA, O. V.; GLEIZE, R.; BARBOSA, A. L. P. “Governando sem coalizão: um balanço sobre o primeiro ano do Governo Bolsonaro”. In: BRANCO, P. H. v. B.C.; GOUVEA, C. B.;

WANG, D. W. L. Escassez de recursos, custo dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. In SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 349-371.

WATTS, R. L. **Comparative Federalism: Origin, Development, and Operation**. London: Macmillan, 1999.