

FÓRUM

Submetido 05-06-21. Aprovado 06-12-2021. Avaliado pelo processo de *double blind review*. Editores convidados: Eduardo José Grin, Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Catarina Ianni Segatto, Marco Antônio Carvalho Teixeira, Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento e Paula Chies Schommer

DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83851>

O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA INTERMEDIÇÃO DOS CONFLITOS FEDERATIVOS NO CONTEXTO DA COVID-19

The role of the Supreme Federal Court in the intermediation of federative conflicts in the context of COVID-19

El papel de la Suprema Corte Federal en la intermediación de conflictos federativos en el contexto del Covid-19

Fernanda Leoni¹ | fernandaleoni.fl@gmail.com | ORCID 0000-0002-6371-7637

¹Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, SP, Brasil

RESUMO

O presente artigo avalia as tendências decisórias manifestadas pelo Supremo Tribunal Federal com relação aos conflitos entre entes federativos ocasionados ou majorados pelo contexto da pandemia do Covid-19. O objetivo é avaliar se esse novo cenário impactou a jurisprudência do tribunal, considerada centralista na análise desses conflitos, no sentido de privilegiar a União em eventuais embates com outros entes federativos. Para tanto, foi realizada uma breve revisão de literatura sobre o modelo federalista nacional e o papel do Supremo Tribunal Federal nesse panorama, seguida da análise de ações de controle concentrado envolvendo o tema, distribuídas no período de um ano de pandemia. Os dados analisados revelam que apesar de algumas decisões privilegiando o papel das demais unidades federativas, não se visualizou uma mudança efetiva de tendência decisória por parte do Supremo Tribunal Federal no período de pandemia.

Palavras-chave: Supremo Tribunal Federal, federalismo, conflito federativo, pandemia, Covid-19.

ABSTRACT

This paper assesses the decision-making trends manifested by the Supreme Federal Court in relation to conflicts among federative entities caused or increased by the context of the COVID-19 pandemic. The goal is to assess whether this new scenario has impacted the Court's jurisprudence, which is considered centralist in the analysis of these conflicts, in the sense of favoring the Union in eventual clashes with other federal entities. Therefore, a brief literature review on the national federalist model and the role of the Supreme Federal Court in this scenario was carried out, followed by the analysis of concentrated control actions involving the topic, distributed over a one-year period of the pandemic. The analyzed data reveal that despite some decisions favoring the role of other federative units, no effective change was visualized in decision-making trend by the Supreme Court during the pandemic period.

Keywords: Supreme Federal Court, federalism, federative conflict, pandemic, COVID-19.

RESUMEN

Este artículo evalúa las tendencias de la toma de decisiones manifestadas por la Corte Suprema con relación a los conflictos entre entidades federativas provocados o agravados por el contexto de la pandemia Covid-19. El objetivo es evaluar si este nuevo escenario ha impactado la jurisprudencia de la Corte, que se considera central en el análisis de estos conflictos, en el sentido de privilegiar a la Unión en posibles enfrentamientos con otras entidades federativa. Por ello, se realizó una breve revisión de la literatura sobre el modelo nacional federalista y el papel de la Corte Suprema en este escenario, seguida del análisis de acciones concentradas de control sobre el tema, distribuidas a lo largo de un año de la pandemia. Los datos analizados revelan que a pesar de algunas decisiones a favor del rol de otras unidades federativas, no se observó un cambio efectivo en la tendencia de la toma de decisiones de la Corte Suprema durante el período pandémico.

Palabras clave: Corte Suprema, federalismo, conflicto federativo, pandemia, Covid-19.

INTRODUÇÃO

A pandemia provocada pelo Covid-19 fez com que o mundo moderno se deparasse com um fenômeno com poucos precedentes, capaz de impactar nas mais diversas esferas sociais e tornando-se, em razão disso, evento que serve de pano de fundo para avaliar questões novas ou exacerbadas pela crise ocasionada pela doença.

Nesse contexto, os embates entre as diferentes unidades da Federação, já presentes e constantes no modelo adotado em nosso país (federalismo cooperativo), ficaram ainda mais visíveis durante a pandemia, especialmente a partir do conflito de competências gerado pela adoção de diferentes ações para o combate e a contenção do vírus, que exigiam um nível de alinhamento entre a União, os Estados e municípios raro até mesmo em um cenário de normalidade.

Como em outras questões sensíveis, o Judiciário vem exercendo um papel de destaque na solução dos conflitos, sobretudo porque ao Supremo Tribunal Federal (STF) foi delegada a função constitucional de mediar as contendas entre entes federativos, cabendo-lhe, também no contexto da pandemia, solucionar eventuais dúvidas acerca das diferentes competências atribuídas aos entes federativos.

Considerado esse panorama, pretende-se avaliar, dentro do período de um ano desde o reconhecimento da pandemia, as tendências decisórias do STF relativamente ao conflito federativo, tendo em conta tanto os estudos da literatura sobre essas temáticas centrais (federalismo e papel do Judiciário na mediação dos conflitos decorrentes), como as decisões proferidas pela Corte, com o fim de identificar se houve mudança em seu posicionamento, considerado centralista pela literatura, no sentido de privilegiar a União nos conflitos analisados.

Com esse intuito, será realizada uma breve revisão de literatura sobre o modelo de federalismo adotado em nosso país e as peculiaridades que esse modelo pode representar, inclusive em termos de conflito. Em seguida, serão revistos alguns estudos que analisam o papel do STF na mediação desses conflitos e identificam algumas posições do tribunal acerca do tema. Por fim, serão analisadas as decisões proferidas pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade durante o período de um ano desde o reconhecimento da pandemia, com o fim de identificar as principais tendências decisórias da Corte sobre o conflito federativo nesse contexto de crise.

O MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO E A CONCILIAÇÃO ENTRE AUTONOMIA E COORDENAÇÃO

Pode-se conceituar a Federação como “uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (Abrucio & Franzese, 2010, p. 27). Nesse sentido, o modelo federalista de organização estatal diferencia-se do modelo clássico de Estado Unitário, cuja concentração de poder se aloca em um governo central que visa a certa unificação e homogeneidade (Bobbio, 1998).

A literatura aponta diferentes características ou condições capazes de autorizar a formação de uma Federação. Uma das ideias mais presentes é aquela que pondera a existência de interesse de determinadas elites em unificar a heterogeneidade de uma nação em determinado território pela crença de que há condição de unidade nessa diversidade, desde que marcada por um nível adequado de autonomia (Arretche, 2012; Bobbio, 1998).

Também relevantes as classificações sobre os diferentes modelos de federalismo, que pode ser denominado como dual ou cooperativo, a depender da reunião de determinadas características. No modelo dual há uma separação mais rígida entre os entes federados, com menor intervenção do governo central (Elazar, 1991); enquanto no modelo cooperativo existem “formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento” (Almeida, 2005, p. 31).

Aponte-se, ainda, a discussão trazida por Stepan (1999) sobre a importância de avaliar o federalismo em contextos democráticos, dada a capacidade de sistemas federalistas restringirem ou permitirem melhores condições democráticas; debate que confronta visões clássicas, como a de William H. Riker, que classifica países como federalistas ou não a depender de suas estruturas formais.

A compreensão do funcionamento da Federação brasileira é tema de debate nos mais diversos campos do conhecimento e, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a discussão sobre os conflitos entre diferentes esferas federativas ganhou corpo e centralidade (Abrucio, 2005; Arretche, 2012).

A instituição do federalismo no Brasil ocorreu com a Constituição de 1891, em que pela primeira vez se previa a partilha de competências entre União e Estados, com autonomia destes últimos em suas ações, seguindo-se as diretrizes do modelo norte-americano. Ao longo de nossa história esse modelo passou por transformações, ora conferindo maior autonomia aos entes subnacionais, ora centralizando poderes à União, entendendo-se que, atualmente, o país reúne condições para a adoção do modelo de federalismo cooperativo (Abrucio, Franzese, 2010).

A cooperação presente nesse modelo, como indica Fernando Abrucio (2005), traz à tona relevantes instrumentos à sua institucionalização, tais como a existência de normas que prevejam o compartilhamento de competências entre os entes federados, a presença de fóruns de participação em que esses entes possam alcançar seus interesses e a capacidade do governo central de induzir políticas públicas por meio dos mais diversos mecanismos como as transferências de recursos entre governos e a solução de conflitos federativos.

O arranjo institucional presente na Constituição Federal de 1988 é marcado por essas características, com uma clara divisão de competências materiais e legislativas entre entes, a possibilidade de que Estados e municípios atuem em prol de seus interesses no âmbito local e a existência de mecanismos de indução atribuídos à União.

Nesse sentido, Almeida (2005) aponta que o modelo federativo previsto na atual Constituição combinou um nível considerável de autonomia aos entes subnacionais com forte descentralização de competências, o que eleva o grau de conflito, majorando, igualmente, a necessidade de coordenação.

Esse conflito, no entanto, não é exclusividade de nosso país, na medida em que decorre, dentre outros fatores, da expansão ou manutenção do Estado de bem-estar social, que exige melhor desempenho dos entes federativos; do aumento de demandas por mais autonomia local; e da maior interconexão de governos locais com estruturas diversas do poder central como relações com organismos internacionais. Todos os aspectos, em menor ou maior grau, demandam o reforço da capacidade dos entes estatais em implementar, de forma adequada, mecanismos de cooperação (Abrucio, 2005).

Em algumas áreas de atuação estatal, sobretudo nas políticas sociais, esse tipo de conflito é bastante visível, dada a ampla divisão de atribuições entre as entidades federadas, com concomitante nacionalização de programas (Pierson, 1995). O caso da saúde no Brasil é paradigmático, pois, além de tratada como uma competência material comum entre todos os entes federativos (artigo 23, inciso II, da Constituição Federal), a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) consiste em uma política social nacional, organizada de forma regionalizada, com divisão de competências constitucionais (artigo 198, da Constituição Federal) e legais (Lei Federal nº 8.080/1990), além da partilha de recursos públicos, marcada, portanto, por uma intrincada rede de relações institucionais necessárias à própria manutenção e higidez do sistema.

Por outro lado, como sustenta Arretche (1996), também foi nesta área em que foram visualizados resultados positivos diretamente relacionados à descentralização, permitindo a ampliação do alcance de serviços públicos prestados pelo SUS e um adequado nível de articulação entre os municípios, os Estados e o governo federal.

Se o modelo federal brasileiro já apresenta conflitos naturalmente decorrentes de sua estruturação, que podem apresentar maior ou menor grau a depender da descentralização presente na área em debate, conjunturas específicas podem exacerbar esse cenário, o que nos leva ao objeto desse estudo, voltado à compreensão do conflito federativo no contexto da pandemia do Covid-19.

Conforme aponta Abrucio e demais colaboradores (2020), as ações direcionadas ao combate do Covid-19 no país podem ser analisadas em dois contextos de federalismo coexistentes no Brasil: o modelo constitucional que, dentre as suas diretrizes, confere destaque à cooperação entre entidades federadas, com forte coordenação federal; e o modelo “bolsonarista”, calcado no desenho institucional norte-americano, com menor apoio da União aos governos subnacionais, mas concentrando as questões de impacto nacional no poder central.

A comparação entre esses modelos trazida pelos autores é realizada com base em uma análise qualitativa e histórico-institucional que alcança dois períodos temporais. No primeiro, avalia-se o período de 30 anos de relações intergovernamentais, no contexto pós-Constituição Federal de 1988, a partir da revisão sistemática de literatura. No segundo, são analisados discursos e narrativas entre o início do mandato de Bolsonaro (2019) e os primeiros meses da pandemia (fevereiro a junho de 2020), com o fim de identificar se a tentativa de mudança não institucional do modelo federativo brasileiro necessariamente coincidiu com o advento da Covid-19.

O estudo demonstra que, embora o discurso bolsonarista quanto ao papel da Federação tenha se mantido coerente com o que já era empregado em campanha política, a manutenção

dessa postura no contexto pandêmico ocasionou a piora dos conflitos entre a União e os governos subnacionais, assim como dificultou a coordenação das políticas públicas relacionadas à Covid-19 — este último fenômeno designado pelos autores como “descoordenação”.

Na mesma linha avaliativa, [Conci \(2020\)](#) investiga os impactos da pandemia no federalismo brasileiro, a partir das decisões da União para o combate da crise sanitária em contrapartida às amplas competências dos Estados e municípios para também atuarem nessa seara, destacando a constante dificuldade de coordenação decisória, que, em sua visão, poderia até mesmo ocasionar uma reforma tácita do pacto federativo.

[Pereira, Oliveira e Sampaio \(2020\)](#) ressaltam a heterogeneidade das medidas adotadas pelos diferentes entes federativos no período pandêmico, igualmente ressaltando a dificuldade de coordenação governamental de políticas públicas, com especial enfoque às políticas de enfrentamento à pandemia.

Partindo da mesma premissa presente nos estudos citados — de que a pandemia exacerbou a já presente dificuldade de coordenação federativa —, acrescenta-se um segundo nível de complexidade ao debate, buscando compreender como os conflitos federativos, exacerbados pelo contexto da pandemia e pela ideia de descoordenação acima mencionada, são tratados no âmbito do Poder Judiciário, com especial enfoque ao papel exercido pelo STF, enquanto mediador desse conflito.

Afora a ideia de que o Judiciário, e em especial sua cúpula, está cada vez mais inserido nos diversos temas sociais ([Vieira, 2008](#)), ao STF foi conferida a competência de solucionar os conflitos existentes entre entes federativos (artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal), cabendo-nos avaliar, em seguida, como essa competência vem sendo exercida ao longo dos últimos anos.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO ARENA DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS FEDERATIVOS

Assim como federalismo brasileiro possui suas peculiaridades, o controle de constitucionalidade exercido por nosso Judiciário também possui notas distintivas, com um órgão de cúpula exercendo o controle abstrato de compatibilidade das leis com o texto constitucional (Supremo Tribunal Federal) e a possibilidade de controle difuso e em concreto de constitucionalidade por todos os demais órgãos do Judiciário ([Arantes, 1997](#)).

Desse modo, ao STF, além do controle de constitucionalidade que já lhe conferiria papel relevante no federalismo cooperativo, também foi atribuída a competência de solucionar os litígios entre a União, os Estados e o Distrito Federal e entre estes e demais órgãos e entidades da administração indireta, conforme estabelece o artigo 102, inciso I, alínea “f”, da Constituição Federal.

Um número considerável de estudos volta-se à compreensão do papel do STF na solução do conflito federativo em diferentes períodos de sua história, cumprindo, nesse sentido, uma breve revisão de literatura sobre aqueles trabalhos de maior relevo ao tema ora em debate.

Em estudo mais restrito, voltado à análise de conflitos federativos envolvendo exclusivamente matéria ambiental, [Anselmo \(2006\)](#) já identifica uma tendência centralizadora por parte do STF na fixação de competência à União de temas que poderiam ser objeto de legislação estadual. Essa tendência, identificada em outros estudos, na opinião do autor, é bastante ampla, na medida em que ocorre mesmo nos casos envolvendo distribuição de competências ambientais, disciplinadas de modo mais detalhado do que ocorreria com outros temas constitucionais.

Como parte de uma ampla pesquisa jurídica sobre o federalismo no Brasil, [Bercovici \(2008\)](#) também indica que o STF, ao atuar como guardião da Constituição no controle concentrado, demonstra uma inclinação centralista, muitas vezes reduzindo competências estaduais sob o fundamento de que pertenceriam à União.

[Oliveira \(2009\)](#), em um do que nos parece o primeiro estudo mais amplo sobre o tema, avalia a influência do Poder Judiciário no federalismo brasileiro a partir da forma pela qual o STF apreciou ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face da União, ou pela União contra Estados, no período compreendido entre 1988 e 2002. Em seus achados, a autora identifica a postura centralizadora da Suprema Corte, além de um baixo número de ações apreciadas de forma definitiva, seguindo uma tendência que também seria visualizada no federalismo norte-americano.

A partir do recorte da guerra fiscal, [Barbosa \(2014\)](#) analisa banco de dados com todas as ações diretas de inconstitucionalidade apreciadas pelo STF entre os anos de 1988 e 2009, classificando os conflitos em nível horizontal (conflitos entre Estados) e vertical (conflito entre Estados e União). Para o autor, existiriam três possíveis posturas adotadas pela Corte Federal: enquanto árbitro definidor do federalismo brasileiro, ativista negativo (quando se isenta do conflito) ou ativista (quando acirra o conflito). A conclusão que decorre da análise e do tratamento dos dados é que, enquanto nos conflitos horizontais, o STF isenta-se de enfrentar a matéria em debate, no conflito vertical há tendência centralizadora.

[Arlota e Garoupa \(2014\)](#), em perspectiva diferenciada, avaliam não somente a posição jurisprudencial do STF no conflito federativo, como o alinhamento entre o comportamento pessoal dos ministros na defesa ou no afastamento da centralização, de acordo com quem ocupa a presidência — se o presidente que fez a sua indicação para a vaga no STF ou não. Embora identifiquem algum alinhamento nesse sentido, os autores concluem que seus dados não comprovam a manifestação de um julgamento preferencial à União forte o suficiente para uma ligação direta entre esses fatores (decisão favorável em razão da indicação presidencial).

Buscando comparar os sistemas federais presentes nos Estados Unidos da América e no Brasil, [Rangel, Fadel, Neri e Bolonha \(2016\)](#) sustentam que a análise de precedentes relevantes da Suprema Corte norte-americana demonstra que o federalismo nacional é mais centralizado, sendo que a nossa Corte Federal decidiria os conflitos federativos de forma aleatória, a partir de parâmetros decisórios pouco precisos, de acordo com a comparação de quatro casos paradigmáticos norte-americanos decididos entre 1994 e 2014 e temáticas semelhantes decididas pelo STF.

Em coletânea de artigos sobre o tema, coordenada por Aroney e Kincaid (2017), avalia-se o enfrentamento do conflito federativo pelo Judiciário em diferentes sistemas, demonstrando tanto que esse tipo de disputa não é um fenômeno isolado do nosso país, como que a jurisprudência mais centralista é igualmente visualizada em outros modelos federais.

Com o advento da pandemia, e a identificação de algumas decisões iniciais consideradas mais propensas aos governos estaduais e locais, o comportamento do STF na apreciação do conflito federativo especialmente voltado a questões relacionadas ao Covid-19 passou a ser um tema de interesse para a pesquisa.

Veja-se que, nesse caso, cumpre ao STF avaliar o conflito federativo à luz das amplas competências legislativas da União (artigo 22, em especial inciso II, da Constituição Federal), alinhadas às competências comuns dos demais entes para cuidar da saúde pública, adotando as ações necessárias para esse fim (artigo 23, inciso II, da Constituição Federal).

Dantas (2020), em estudo qualitativo sobre as ações cíveis originárias (ACO's) apreciadas pelo STF entre os anos de 1988 e 2019, indica que a tendência mais ou menos centralizadora por parte do tribunal pode variar conforme com o tipo de ação julgada. De acordo com os dados apresentados pela autora, embora o julgamento das ações de controle de constitucionalidade confirme os apontamentos da literatura sobre uma tendência de centralização diante do conflito federativo, a análise de ACO's traz resultados diversos, com a identificação de tendências descentralizadoras.

Em outro estudo, a mesma autora, com a colaboração de Pedrosa e Pereira (2020), avalia decisões proferidas pelo STF com o fim de identificar se a pandemia do Covid-19 foi capaz de alterar a jurisprudência centralista da Corte, a partir da análise de três ações de controle concentrado envolvendo o tema do conflito federativo. A conclusão dos autores é que embora o conteúdo das decisões proferidas nesses processos tenha conferido maior autonomia aos Estados na adoção de ações sanitárias, essas decisões isoladas não representariam uma alteração sistêmica da jurisprudência do tribunal.

Em sentido semelhante segue o estudo de Gomes, Carvalho e Barbosa (2020) ao avaliarem o conteúdo da Ação 6341, recentemente apreciada pelo STF, em que se tratou especificamente da competência dos governos estaduais para o enfrentamento da pandemia. De acordo com a visão dos autores, a decisão representaria importante paradigma para o afastamento da visão centralista do STF sobre o conflito federativo.

Também analisando ações apreciadas pelo tribunal durante o período da pandemia e que envolvessem o conflito federativo, Oliveira e Madeira (2021) indicam que, embora o padrão de judicialização tenha se mantido em termos de autoria (partidos políticos) e temáticas (conflitos políticos), os resultados analisados demonstram que os casos de controle de constitucionalidade relativos a atos editados para o enfrentamento da pandemia foram menos favoráveis à União, embora ainda não seja possível identificar uma mudança de posicionamento quanto ao conflito federativo de forma geral.

Como se visualiza, apesar de existirem indicativos de que o tipo de ação apreciada pode afetar os resultados da análise (Dantas, 2020), assim como o tipo de conflito que se coloca à

apreciação do STF (Rangel et al2016), há uma conclusão geral de que a jurisprudência da Corte Federal envolvendo o conflito federativo apresenta tendências mais centralistas, priorizando competências e interesses da União em detrimento de outros entes federativos.

Analisada essa premissa de forma agregada ao que se tratou em item anterior, acerca de uma visível majoração do conflito federativo no atual contexto pandêmico, e dado o transcurso de lapso razoável de tempo para que se tenham resultados mais abrangentes sobre as decisões proferidas pelo STF acerca do tema, serão avaliadas, em seguida, as manifestações do tribunal sobre a matéria, com o fim de se identificar se suas tendências decisórias permanecem centralistas ou apresentaram alguma mudança relevante.

METODOLOGIA

Para o levantamento de dados no banco de processos do STF foi considerado o período de um ano, tendo como marco inicial o dia em que foi reconhecido estado de calamidade pública no Brasil em razão da pandemia do Covid-19 (Decreto Legislativo nº 06). Nesse sentido, foram compreendidas na busca jurisprudencial realizada as ações ajuizadas no período de 20/03/2020 a 20/03/2021.

A busca compreendeu apenas as três principais ações de controle concentrado de constitucionalidade: Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação de Controle de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), considerando serem as tipologias de ações em que o conflito federativo ocorre com maior frequência, de acordo com estudos similares realizados e revisitados na revisão bibliográfica realizada sobre o STF enquanto arena de conflito.

Ainda, para a busca das ações por tema, foram usados como referência os termos de busca “pandemia”, “covid”, “covid-19” e “coronavírus”. Esses termos foram incluídos na ferramenta de busca de ação e de jurisprudência disponível no sítio eletrônico do STF.

Dentro desses parâmetros, foram localizadas 129 ações, sendo 5 ADO's, 19 ADPF's e 105 ADI's. Desse total, apenas 86 ações tratavam, direta ou indiretamente, do conflito federativo em razão da pandemia, sendo todas as demais relacionadas à pandemia, mas sem discussão de competência entre entes federativos. Ainda, desse último número, somente 22 ações possuíam alguma decisão, cautelar ou de mérito, que pudesse ser analisada para avaliação de conteúdo e, por consequência, identificação da orientação do STF sobre a matéria.

Nesse sentido, a amostra avaliada compreende 22 ações, sendo 4 delas ADPF's e 18 ADI's. Em 6 ações (todas elas ADI's) foram avaliadas decisões cautelares, tendo em vista a pendência de julgamento final do seu objeto. Nas outras 16 ações já existem decisões/córdãos com julgamento definitivo do tema.

O conteúdo dessas decisões foi analisado individualmente, em sua integralidade, sendo que algumas ações, apesar de ajuizadas por partes diversas, tratavam do mesmo tema, isto é, impugnavam a constitucionalidade de uma mesma norma, e, por isso, foram agrupadas na análise realizada em seguida.

Os dados acima apresentados serão avaliados conjuntamente à revisão de literatura acerca do federalismo no Brasil e o papel do STF na intermediação ou resolução dos conflitos federativos.

ANÁLISE DAS DECISÕES DO STF NO PERÍODO DE PANDEMIA: MANUTENÇÃO DA TENDÊNCIA CENTRALISTA?

Para melhor exposição das decisões levantadas, e como indicado na explanação sobre a metodologia empregada, apesar de a análise de seu conteúdo ter sido realizada de forma individualizada, aquelas decisões que tivessem o mesmo objeto (norma impugnada) foram agrupadas, o que se coaduna com a conclusão de estudo elaborado por [Oliveira e Madeira \(2021\)](#) no sentido de existir e se manter um determinado padrão de judicialização do conflito federativo.

O Quadro 1 apresenta o resumo das ações analisadas, indicando sua numeração, autoria, resumo do debate e resultado avaliado — que pode ou não ser definitivo, como apontado na metodologia, uma vez que nem todos os processos possuíam decisão definitiva sobre o embate.

Quadro 1. Resumo das ações analisadas

AÇÃO	AUTOR	RESUMO DO DEBATE	RESULTADO
ADPF 672	Ordem dos Advogados do Brasil	Responsabilidade do Presidente pelas ações de combate ao COVID-19	Parcialmente Procedente.
ADPF 714	Partido Democrático Trabalhista	Veto ao uso de máscaras em locais fechados.	Procedente.
ADPF 715	Rede Sustentabilidade	Idem acima.	Procedente.
ADPF 718	Partido dos Trabalhadores	Idem acima.	Procedente.
ADI 6341	Partido Democrático Trabalhista	Competência da União para editar normas gerais sobre a pandemia	Cautelar deferida para suspender os efeitos da lei.
ADI 6343	Rede Sustentabilidade	Idem acima.	Cautelar deferida para suspender os efeitos da lei.
ADI 6394	Governador do Estado do Acre	Flexibilização das normas de responsabilidade fiscal no período da pandemia.	Improcedente
ADI 6442	Rede Sustentabilidade	Idem acima	Improcedente
ADI 6447	Partido dos Trabalhadores	Idem acima	Improcedente
ADI 6450	Partido Democrático Trabalhista	Idem acima	Improcedente

ADI 6525	Podemos	Idem acima	Improcedente
ADI 6406	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica	Lei estadual que concedia benefícios aos usuários de serviços públicos (tarifas sociais) durante a pandemia.	Cautelar indeferida.
ADI 6432	Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica	Idem acima.	Improcedente.
ADI 6435	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino	Redução de mensalidades da rede de ensino privada durante a pandemia.	Procedente.
ADI 6491	União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde	Proibição de suspensão de planos de saúde durante a pandemia.	Cautelar deferida para suspender os efeitos da norma.
ADI 6538	Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização.	Idem acima.	Cautelar deferida para suspender os efeitos da norma.
ADI 6451	Confederação Nacional do Sistema Financeiro	Suspensão de cobrança de empréstimos consignados de servidores públicos.	Procedente.
ADI 6475	Confederação Nacional do Sistema Financeiro	Idem acima.	Cautelar deferida.
ADI 6484	Confederação Nacional do Sistema Financeiro	Idem acima.	Cautelar deferida.
ADI 6495	Confederação Nacional do Sistema Financeiro	Idem acima.	Procedente.
ADI 6586	Partido Democrático Trabalhista	Obrigatoriedade da vacinação.	Parcialmente procedente.
ADI 6587	Partido Trabalhista Brasileiro	Obrigatoriedade da vacinação.	Parcialmente procedente.

Avaliando o contexto geral das ações sintetizadas no Quadro 1, e tal como apontado por Dantas (2020), visualizou-se maior tendência descentralizadora nas ações de descumprimento de preceito fundamental, enquanto as ações diretas de inconstitucionalidade tiveram decisões em ambos os sentidos (centralizadoras e descentralizadoras).

Apesar de não ser o foco desta análise, os resultados trazem indícios de que o tipo de ação ajuizado pode ter algum impacto na decisão proferida pelo STF e na forma como esse tribunal interpreta as competências conferidas aos entes federativos pelo texto constitucional.

De modo diverso do apontado nos estudos de Gomes, et al, (2020) e de Dantas, Pedrosa e Pereira (2020), não se visualizou impacto direto do momento da decisão com o seu resultado, no sentido de que o período inicial da pandemia traria um posicionamento jurisprudencial mais favorável à descentralização de competências. No entanto, os resultados analisados corroboram a conclusão dos últimos autores de que ainda não é possível confirmar efetiva mudança de tendência decisória da Corte sobre a temática do conflito federativo.

Com relação aos padrões da judicialização desse tipo de conflito, as ações analisadas reafirmam os dados levantados por Oliveira e Madeira (2021), que identificam que o Judiciário é comumente mobilizado por atores políticos (partidos, sindicatos e entidades de classe).

Partindo para análise específica dos resultados, a ADPF 672, ajuizada pela Ordem dos Advogados do Brasil, discutiu a legitimidade da atuação direta e pessoal do presidente da República com relação ao combate da pandemia e à prática de atos contrários às recomendações dos órgãos de saúde, com violação do direito à saúde e ampliação do conflito federativo por incentivo a ações diversas das restrições impostas por governos estaduais e municipais.

No julgamento pela procedência parcial da ação, o ministro relator Alexandre de Moraes, apesar de afastar alguns dos pedidos por compreender que poderiam violar a separação de poderes, usou como fundamento a necessidade de preservação do pacto federativo e das competências concorrentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios nas ações voltadas à preservação da saúde pública, impedindo que o governo central atuasse para restringir as prerrogativas dos demais entes federados.

Nas ADPF's 714, 715 e 718, propostas por partidos políticos, discutiu-se a legalidade do veto presidencial a artigos da Lei Federal nº 14.019/2020, que determinavam o uso de máscaras em locais fechados. Relatadas conjuntamente pelo ministro Gilmar Mendes, as ações foram julgadas procedentes, com a determinação de restabelecimento da eficácia dos dispositivos legais que implicavam a obrigação de uso de máscaras em locais fechados em que ocorresse reunião de pessoas e trouxessem maior chance de contágio.

Nas ADI's 6341 e 6343, de relatoria do ministro Marco Aurélio, discutiu-se a constitucionalidade de medida provisória que pretendia alterar regras da Lei Federal nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da pandemia, determinando que à União competiria o regulamento das atividades consideradas como essenciais, em violação às competências concorrentes dos demais entes federados para dispor sobre medidas envolvendo saúde pública. A medida cautelar foi deferida para “ tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”, aguardando-se julgamento final da matéria.

Nesse primeiro grupo de ações analisadas, percebe-se que o STF, ciente da majoração do conflito ocasionada pelo governo central (Abrucio, Grin, Franzese, Segatto, & Couto, 2020; Conci, 2020; Pereira et al. , 2020) e privilegiando as competências comuns dos entes federativos na adoção de medidas sanitárias (artigo 23, inciso II, da Constituição Federal), posicionou-se de forma majoritária pela descentralização de atribuições, preservando o pacto federativo e a divisão de competências.

No julgamento conjunto pela improcedência das ADI's 6394, 6442, 6447, 6450 e 6525, o ministro Alexandre de Moraes apreciou pedidos de inconstitucionalidade de dispositivos da

Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e da Lei Complementar nº 173/2020, que traziam regras especiais de responsabilidade fiscal para o período da pandemia. O ministro relator, acompanhado pelo Plenário do STF, concluiu pela constitucionalidade das normas instituídas pela União, que teriam partido de “um esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central, instituindo um inovador modelo regulatório das finanças públicas”.

A ADI 6406, ajuizada pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE), discutia se o Estado do Paraná, ao editar a Lei Estadual nº 20.187/2020, buscava suplementar a legislação protetiva do consumidor, conforme sua competência legislativa concorrente, ou invadia a competência da União para legislar sobre serviços e instalações de energia elétrica e direito dos usuários de serviços públicos, uma vez que a norma impedia o corte no fornecimento desses serviços, durante a pandemia, a usuários que preenchessem determinados requisitos de vulnerabilidade econômica e social.

De acordo com o voto do ministro relator Marco Aurélio a lei estadual “não substitui nem contradiz a disciplina federal, mas a complementa”, considerando “o ângulo da ampliação da proteção do consumidor, consideradas as peculiaridades locais, tal como facultado na Constituição Federal” — o que motivou o indeferimento de medida cautelar para a suspensão dos efeitos da norma, tendo sido acompanhado pela maioria do plenário do STF, com votos divergentes dos ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

No mesmo sentido a ADI 6432, relatada pela ministra Carmen Lúcia, também de autoria da ABRADEE, mas discutindo lei do Estado de Roraima, sob idênticos fundamentos. Essa ação também foi julgada improcedente, por se entender que o Estado estaria suplementando legislação consumerista, sem invasão de competências da União.

Discussão semelhante, porém voltada a serviços privados, esteve presente na ADI 6435, em que se discutia possível conflito de competências entre a União e o Estado do Maranhão, que editou norma prevendo a redução proporcional de mensalidades na rede privada de ensino no período da pandemia. A ação foi julgada procedente por se entender presente violação, pelo Estado, da competência da União para legislar sobre Direito Civil, pontuando-se que “as regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito”, devendo, por isso, serem conservadas.

Igualmente tratando de suspensão de pagamentos de serviços privados, as ADI's 6491 e 6538, de relatoria do ministro Dias Toffoli, discutiam a constitucionalidade de lei do Estado da Paraíba que proibia as operadoras de planos de saúde de realizarem suspensões e cancelamentos de planos por falta de pagamento durante o período da pandemia. As cautelares deferidas para suspensão dos efeitos da norma fundaram-se na invasão de competência privativa da União para legislar sobre Direito Civil.

Também versando sobre possível invasão de competências da União, desta vez pelo Estado da Paraíba, que editou norma suspendendo as cobranças de empréstimos consignados contraídos por servidores públicos estaduais, a ADI 6451, de relatoria da ministra Carmen Lúcia, foi julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da norma estadual, a partir da compreensão

de que o ente teria instituído “política creditícia, cabível tão somente à União pelo fixado na Constituição da República”.

Mesma discussão trazida na ADI 6475 relativamente à lei do Estado do Maranhão e pela ADI 6484, relativamente à lei do Estado do Rio Grande do Norte. Apesar de pendentes de julgamento, houve o deferimento de medidas cautelares para suspender a eficácia da norma estadual. A ADI 6495, sobre o mesmo tema, já teve julgamento de mérito, com a declaração de inconstitucionalidade de lei editada pelo Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, as ADI’s 6586 e 6587 discutiram a obrigatoriedade da vacinação imposta pela Lei Federal nº 13.979/2020, sendo que o debate sobre matéria federativa se restringiu à possibilidade de os demais terem sua competência esvaziada sobre a questão amplamente tratada pela norma. As ações foram julgadas parcialmente procedentes, reconhecendo-se que medidas de vacinação poderiam ser “implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência”.

A análise descritiva acima apresentada também está sintetizada no Quadro 2, em que se apresentam as visões privilegiadas pelo STF (centralizadora ou descentralizadora) e os principais argumentos que fundamentam o resultado.

Quadro 2. Classificação da jurisprudência do STF

AÇÃO	VISÃO	FUNDAMENTOS
ADPF 672	Descentralizadora	Necessidade de preservação do pacto federativo e das competências concorrentes dos entes federativos para ações voltadas à preservação da saúde pública.
ADPF 714	Descentralizadora	Competência concorrente dos entes federativos para adoção de medidas sanitárias.
ADPF 715	Descentralizadora	Idem acima.
ADPF 718	Descentralizadora	Idem acima.
ADI 6341	Descentralizadora	Idem acima.
ADI 6343	Descentralizadora	Idem acima.
ADI 6394	Centralizadora	Mudanças legislativas representariam um esforço de harmonização fiscal idealizado pelo governo central, instituindo um inovador modelo regulatório das finanças públicas.
ADI 6442	Centralizadora	Idem acima
ADI 6447	Centralizadora	Idem acima
ADI 6450	Centralizadora	Idem acima
ADI 6525	Centralizadora	Idem acima
ADI 6406	Descentralizadora	Norma estadual não invadia as competências da União, mas as complementava.

ADI 6432	Descentralizadora	Idem acima.
ADI 6435	Centralizadora	Estado teria violado competência da União para edição de normas sobre Direito Civil.
ADI 6491	Centralizadora	Idem acima.
ADI 6538	Centralizadora	Idem acima.
ADI 6451	Centralizadora	Estado teria violado competência da União para edição de normas sobre políticas de crédito.
ADI 6475	Centralizadora	Idem acima.
ADI 6484	Centralizadora	Idem acima.
ADI 6495	Centralizadora	Idem acima.
ADI 6586	Descentralizadora	Competência concorrente dos entes federativos para adoção de medidas sanitárias.
ADI 6587	Descentralizadora	Idem acima.

Numericamente, das 22 ações analisadas, verifica-se que em 12 delas o STF priorizou as competências da União frente às atribuições de outros entes federativos, o que demonstra que em termos quantitativos ainda se pode dizer que o tribunal mantém, no período pandêmico, uma jurisprudência centralista, voltada à maior preservação do poder central, ao contrário do que se poderia pressupor nas primeiras ações apreciadas pelo no contexto da pandemia (Dantas et al., 2020; Gomes, et al., 2020; Oliveira & Madeira, 2021).

Note-se que a ideia desta avaliação não foi apresentar uma análise comparativa do comportamento do Judiciário antes e durante o período da pandemia, mas apenas avaliar as tendências decisórias do STF no curso pandêmico, contribuindo com agendas que venham a aprofundar essa análise.

Isso porque a forma de decisão mantida pelo STF em conjunturas específicas não é diretamente comparável ao padrão decisório exercido em situações de estabilidade, sendo certo que tal análise dependeria de um melhor controle das variáveis, que não se assemelha ao estudo descritivo ora apresentado.

Nesse sentido, pelo menos no período de tempo que abrange a amostra, não se identifica ter havido uma mudança notável de posicionamento por parte do STF, mesmo diante da percepção de que o contexto de crise causado pelo covid-19 e a postura do atual governo central tenham majorado o conflito federativo (Abrucio et. al., 2020).

CONCLUSÃO

Partindo da questão colocada como mote desta pesquisa, relacionada à identificação de eventual mudança de posicionamento do STF na solução do conflito federativo – embora o STF tenha pontuado em alguns casos a relevância da harmonia no exercício de competências comuns pelos entes federativos, de modo geral –, a análise das decisões do tribunal no período considerado

pelo estudo demonstra não ter havido uma descontinuidade de sua posição em decorrência da pandemia. Em vez disso, constata-se que na solução dos conflitos federativos o STF ainda mantém uma tendência centralista, favorecendo as competências da União em face de outros entes federados, o que reforça os resultados apresentados pela literatura.

O resultado dessa análise pode contribuir com a literatura que avalia a posição do Judiciário diante do conflito federativo, reforçando o papel e a relevância do STF nessa seara e demonstrando que o período de crise, embora tenha afetado tantos setores e esferas sociais, não parece ter impactado diretamente na jurisprudência da Corte, que manteve, até esse momento, as mesmas tendências decisórias outrora apresentadas.

Os desafios colocados a esse tipo de estudo são muitos e em alguma medida limitam os resultados alcançados. Dentro dessas limitações, pode-se destacar a necessidade de avaliação de uma amostra que compreenda um período maior de tempo, tendo em vista que muitas das ações identificadas sobre o tema não foram analisadas por ainda estarem pendentes de apreciação provisória ou julgamento definitivo.

Além disso, uma análise comparativa mais abrangente, envolvendo períodos anteriores à pandemia, poderia ampliar os resultados desta pesquisa, de modo a identificar a manutenção ou alteração de tendências decisórias do tribunal, assim como se conjunturas específicas, como a trazida pela pandemia, afetam o padrão decisório da Corte.

Nesse sentido, estudos que se voltem a uma análise mais abrangente das decisões do STF sobre o tema, com análise qualitativa de seu conteúdo e eventuais comparações com tendências de outros períodos, possivelmente trarão resultados mais amplos e podem constituir uma relevante agenda de pesquisa para o campo de públicas.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41-67. doi: 10.1590/S0104-44782005000100005
- Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2010). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Burocracia e política no Brasil*, 27-71. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/citations
- Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4) 663-667. doi: 10.1590/0034-761220200354
- Almeida, M. H. T. (2005). Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40. doi: 10.1590/S0104-44782005000100004
- Anselmo, J. R. (2006). O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro. (Tese de Doutorado). Recuperado de <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7343>.
- Arantes, R. B. (1997). *Judiciário e política no Brasil*. IDESP.

- Arretche, M. (1996). Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 11(31). Recuperado de: http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf
- Arretche M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Arlota, C., & Garoupa, N. (2014). Addressing federal conflicts: An empirical analysis of the Brazilian Supreme Court, 1988-2010. *Review of Law and Economics*. 10(2)137-168. doi: 10.1515/rle-2013-0037
- Aroney, N. & Kincaid, J. (2017). *Courts in federal countries: Federalists or Unitarists?* University of Toronto Press.
- Barbosa, L. V. (2014). Guerra fiscal e o ativismo judicial negativo: Mapeando o conflito federativo no Supremo Tribunal Federal. *Revista Política Hoje*. 23(2), 43-63. Recuperado de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3741>
- Bercovici, G. (2008). O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: Memórias da pesquisa. *Revista Jurídica da Presidência*. 10(90). 01-18. Recuperado de: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253>
- Bobbio, N. (1998). *Dicionário de política*. UNB.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Brasil (1990). Lei Federal nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm.
- Conci, L. G. A. (2020). Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: Descentralizando a disfuncionalidade. *Opinião Jurídica*. 19(40). p. 225-242. doi: 10.22395/ojum.v19n40a11
- Dantas, A. Q. (2020). O STF como árbitro da federação: Uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. *Revista Direito GV*. 16(2). doi: 10.1590/2317-6172201964
- Dantas, A. Q., Pedrosa, M. H. M. R., & Pereira, A. L. S. (2020). A pandemia de COVID-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: Uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? *Dossiê Especial COVID-19. RDP*, 17(96)37-64. Recuperado de: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>
- Elazar, D. (1991). *Exploring Federalism*. University of Alabama.
- Gomes, J. M. W., Carvalho, E., & Barbosa, L. F. A. (2020). Políticas públicas de saúde e lealdade federativa: STF afirma protagonismo dos governadores no enfrentamento à COVID-19. *Dossiê Especial COVID-19. RDP*, 17(94)193-217. Recuperado de: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395>

- Oliveira, V. E. (2009). Poder Judiciário: Árbitro dos conflitos constitucionais entre Estados e União. *Lua Nova*, 78, 223-250. doi: 10.1590/S0102-64452009000300011
- Oliveira, V. E., & Madeira, L. M. (2021). Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: Um novo padrão decisório do STF? *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35, e247055. doi: 10.1590/0103-3352.2021.35.247055
- Pereira, A. K., Oliveira, M. S., & Sampaio, T. S. (2020). Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da COVID-19: Aspectos políticos e técnico-administrativos. *Revista de Administração Pública*. 54(4), 678-696. doi: 10.1590/0034-761220200323
- Pierson, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, 8(4), 448-478. doi: 10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x
- Rangel, H., Fadel, A., Neri, B., & Bolonha, C. (2016). Judicialização do federalismo e federalismo formal. *Revista Direito GV*, 12(1), 217-250. doi: 10.1590/2317-6172201609
- Stepan, A. (1999). Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: Federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. *Dados*, 42(2). doi: 10.1590/s0011-52581999000200001
- Vieira, O. V. (2008). Supremocracia. *Revista Direito GV*, 4(2), 441-464. doi: 10.1590/S1808-24322008000200005