

**1** Universidade Federal do Paraná,  
Faculdade de Direito, Curitiba,  
Paraná, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0003-3532-6468>

**2** Universidade Federal do Paraná,  
Faculdade de Direito, Curitiba,  
Paraná, Brasil  
<https://orcid.org/0000-0003-0555-737X>



# Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia

BRAZILIAN SUPREME COURT AND FEDERALISM: BEFORE AND DURING THE PANDEMIC

Miguel Gualano de Godoy<sup>1</sup> e Renata Naomi Tranjan<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo investigou o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) prévio à pandemia de covid-19 sobre repartição de competências em matéria federativa, o qual era majoritariamente centralizador, com a aplicação do nebuloso critério da predominância dos interesses para resolução de conflitos federativos. Depois, foi realizado um levantamento de dados sobre as decisões do STF em relação a conflito de competências entre entes federados. O recorte temporal foi de março de 2020 a janeiro de 2021. O recorte processual, que totaliza 93 ações, abordou as ações do controle concentrado abstrato, pois possuem efeitos gerais e vinculantes, e as ações civis originárias, que se destinam a resolver conflitos federativos. Concluiu-se que a atuação do STF foi majoritariamente descentralizadora, com a adoção de um entendimento renovado sobre o direito à saúde, que permitiu maior autonomia aos estados e municípios na definição de vários temas. Todavia, verificou-se a manutenção do uso do indeterminado princípio da predominância dos interesses como critério definidor dos conflitos federativos, sobretudo nas matérias relativas às leis estaduais que concederam descontos na mensalidade de instituições de ensino privadas (Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs n. 6.435, 6.423 e 6.575) e às leis estaduais que permitiram a suspensão do pagamento de consignação voluntária de servidores públicos estaduais (ADIs 6.484, 6.451 e 6.495).

## Palavras-chave

Supremo Tribunal Federal; controle de constitucionalidade; federalismo cooperativo; conflito entre entes federativos; pandemia de covid-19.

## Abstract

This paper investigated how the Brazilian Supreme Court (STF) used to understand division of powers in federative matters before the covid-19 pandemic, which was mainly centralized and based on the nebulous criterion of the predominance of interests for federative conflicts resolution. Then, we conducted a data survey about the STF decisions on conflicts of competences between federated entities. The time cut was from March 2020 to January 2021. The judicial process cut, totaling 93 actions, occurred in the abstract concentrated control actions, for having general and binding effects, and in the civil actions based on the primary competence of the Brazilian Supreme Court, which are intended to resolve federative conflicts. We concluded that the STF works was mostly decentralized since they adopted a renewed understanding about the right to health. This allowed greater autonomy for states and municipalities to define several topics. However, we noticed that the indeterminate principle of the predominance of interests was maintained as a defining criterion for federative conflicts, especially in matters relating to state laws that granted discounts on tuition from private educational institutions (ADIs 6,435, 6,423 and 6,575) and in state laws that allowed state public servants to suspend the payment of voluntary consignment (ADIs 6,484, 6,451 and 6,495).

## Keywords

Brazilian Supreme Court; judicial review; cooperative federalism; conflict between federative entities; covid-19 pandemic.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

O ministro Luiz Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.341, afirmou que a expressão democrática do federalismo se realiza pela estrita adesão às regras constitucionais e, especialmente, aos direitos e garantias fundamentais. Nessa perspectiva, temos o controle de constitucionalidade como meio pelo qual se visa garantir a supremacia e a defesa das normas constitucionais em face de possíveis usurpações (BARROSO, 2016, p. 87; MENDES e BRANCO, 2019, p. 1794; FERNANDES, 2017, p. 870), devendo ser visto como um eficiente meio para a promoção de um diálogo institucional entre os poderes e entes federativos, apto a produzir uma decisão epistemicamente mais democrática (GODOY, 2012, p. 150).

Todavia, pesquisas demonstram que a utilização do controle de constitucionalidade tem sido majoritariamente voltada ao fortalecimento das competências da União e à imposição aos estados e municípios do seu desenho institucional geral (BZDERA, 1993; OLIVEIRA, 2009; COSTA e BENVINDO, 2014; CAMARGO, 2014). Mesmo diante de posicionamentos divergentes, a exemplo do exposto pelo ministro Edson Fachin, defensor de uma recompreensão do federalismo já explanada em diversas ações e votos (ADIs n. 3.356/PE e 3.165/SP; REs n. 730.721 e 194.704), o posicionamento dominante do STF no contexto anterior à pandemia de covid-19 seguia preponderantemente favorável a uma visão estanque e centralizadora do federalismo brasileiro na União.

O princípio utilizado pela Corte para embasar a centralização e, poucas vezes, a descentralização é o chamado “princípio da predominância dos interesses”. Se, em um primeiro momento, sua conceituação parece óbvia e pautada na ideia de que os interesses mais amplos (da União) devem ter preferência em relação aos mais restritos (dos estados e municípios), na prática, sua aplicação é nebulosa, principalmente em temas que se dividem em assuntos que, de um lado, compõem a competência concorrente e comum e, de outro lado, consistem em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da federação. Porém, esse contexto de maior centralização pautado na aplicação de um nebuloso princípio solucionador de conflitos de competências parecia se alterar ante a emergência sanitária gerada pelo coronavírus, bem como em razão da aguda crise política, potencializada no início de 2020. Nesse cenário, a judicialização, desejável ou não, parecia, e foi, inevitável, de modo que nos coube, então, verificar se ela iria auxiliar ou prejudicar a gestão de ambas as crises. Até o primeiro semestre de 2021, decisões importantíssimas foram tomadas pelo STF, com foco na reiterada

...

1 Este artigo faz parte de uma pesquisa mais ampla e em andamento sobre o Supremo Tribunal Federal (STF), seus déficits e disfuncionalidades, e é resultado do diálogo empreendido entre a referida pesquisa e outra sobre a atuação do STF durante a pandemia de covid-19, ambas realizadas no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

afirmação de competência concorrente e comum de estados e municípios no combate à epidemia, tanto na elaboração de políticas públicas e na instauração de medidas de isolamento, quanto na possibilidade de aquisição de vacinas e realização compulsória de vacinação (ADI n. 6.341, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 672, ADI n. 6.343, Ação Civil Originária – ACO n. 3.393, ADI n. 6.362, ADI n. 6.625, ADI n. 6.586, ADI n. 6.587, ADPF n. 770, ACO 3.451). A ingerência do chefe do Poder Executivo federal durante a pandemia exigiu um posicionamento distinto do Tribunal, tendo a Corte reconhecido que a omissão é o pior erro na formulação das políticas públicas, sobretudo com relação às ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Portanto, como antes da pandemia a jurisprudência do STF esteve majoritariamente voltada a uma maior centralização de competências na União, questionamo-nos se, em um cenário pós-pandêmico, a situação seria outra.

Eis a proposta deste artigo: verificar a atuação do STF e como ela se deu durante a pandemia de covid-19 em matéria de conflitos federativos. Isso foi feito por meio de uma metodologia analítico-descritiva, com a priorização da pesquisa bibliográfica, bem como por meio de um levantamento das decisões do STF que versaram sobre conflitos de competência entre os entes federados.<sup>2</sup>

O texto está dividido em três partes: na primeira, será exposta, de forma breve, a atuação do STF em julgamentos sobre a matéria federativa antes da pandemia. Na segunda parte, serão apresentados o levantamento de dados decisórios do STF, sua respectiva metodologia e as conclusões quantitativas e qualitativas alcançadas mediante a pesquisa de dados. Por fim, na conclusão, foi elaborado um quadro comparativo entre a atuação do STF antes e durante a pandemia, e exposto o que, finalmente, podemos compreender dessa atuação quanto ao tema e ao período analisados.

## 1. ATUAÇÃO DO STF ANTES DA PANDEMIA DE COVID-19

Apesar do reconhecimento para que entes federados regionais e locais possam legislar sobre matérias de competências comuns ou concorrentes,<sup>3</sup> é grande o número de decisões

...

<sup>2</sup> O recorte temporal foi de março de 2020 a janeiro de 2021. O recorte processual compreendeu 93 ações, referentes ao controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, uma vez que essas ações têm efeitos gerais e vinculantes, e às ACOs, ações de competência originária do STF, que ganham relevância por se destinarem a resolver conflitos entre os entes da federação.

<sup>3</sup> Conforme precedentes favoráveis no STF, a exemplo do julgamento conjunto das ADIs n. 3.356, 3.357, 3.937 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 109, ocasiões nas quais o Tribunal defendeu um federalismo cooperativo, apto a atuar como mecanismo para a agregação política e social.

relativas à garantia da competência da União contra eventual invasão por parte dos estados e dos municípios. Tal constatação é reveladora do papel do STF na manutenção de um modelo estanque de federalismo. Desse modo, em vez de o controle de constitucionalidade ser visto e utilizado para garantir a concretização dos direitos fundamentais, como já foi muito bem diagnosticado por diversas pesquisas, o que ocorre é justamente o contrário: o padrão da tripartição de poderes é matriz das mais invocadas, sobretudo no controle abstrato de constitucionalidade, para a invalidação de normas constitucionais e infraconstitucionais dos estados e municípios (BZDERA, 1993; OLIVEIRA, 2009; COSTA e BENVINDO, 2014; CAMARGO, 2014; MITIDIERO, SARLET e MARINONI, 2019, p. 1405).<sup>4</sup>

Nesses casos, em que há conflitos entre os entes federados quanto ao desempenho das atribuições comuns e concorrentes,<sup>5</sup> o STF tem utilizado o critério da predominância dos interesses para solucioná-los, porquanto é possível falar em hierarquia de interesses, na qual os mais amplos (da União) devem preferir aos mais restritos (dos estados e municípios) (MENDES e BRANCO, 2019, p. 1424). No campo da competência concorrente, o motivo para entregar à União a responsabilidade pela edição de normas gerais reside na necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local (TAVARES, 2020, p. 1420-1421). Todavia, apesar das explicações teóricas sobre esse critério solucionador de conflitos, não fica claro como ele é efetivamente aplicado, podendo pender para a descentralização, entendida como matérias afeitas ao “condomínio legislativo”, ou para a centralização, em que prevalecem os interesses nacionais. A existência desse critério é reconhecida, mas o conceito de preponderância dos interesses não é determinado, pois sempre dependente do que se justifica como preponderância. E, pior, sua aplicação não é rigorosa nem na definição, nem no alcance dos interesses, tampouco no motivo da prevalência, ou não, sobre os demais.

...

- 4 Relembra-se que uma das características do Estado Federal é a existência de um órgão do Judiciário para sanar conflitos federativos; a Constituição Federal de 1988 (CF/88) atribuiu essa função ao STF, visto que, em seu art. 102, I, “f”, determina ser de competência originária do STF julgar as causas e os conflitos entre a União e os estados, a União e o Distrito Federal (DF), ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta. Por exemplo, na Reclamação n. 1.061, rel. min. Ellen Gracie, *Dj* 20.04.2004.
- 5 O Brasil, consoante a CF/88, adota um complexo sistema de repartição de competências, uma vez que aborda tanto a repartição horizontal – de competências enumeradas e remanescentes – quanto a repartição vertical – de competências concorrentes e comuns –, visando atingir um federalismo de equilíbrio, no qual se permeiam competências privativas ou exclusivas, remanescentes, comuns e concorrentes entre os entes federativos (FERNANDES, 2017, p. 885). A repartição horizontal está, sobretudo, prevista nos arts. 21, 22 e parágrafo único, 25, § 1º, 30, I, III a IX, e 32, § 1º. A repartição vertical está prevista, principalmente, nos arts. 23, 24 e 30, II, da CF/88.

A situação fica ainda mais evidente quando se faz necessária a aplicação da predominância do interesse em problemas complexos, os quais envolvem leis que tratam de diversos temas (leis multitemáticas), que, por sua vez, conjugam assuntos que compõem a competência concorrente e comum e em matéria restrita à competência legislativa de apenas uma das esferas da federação. A partir disso, constata-se o que André Ramos Tavares diagnosticou como “a dificuldade de se encontrar, no STF, um critério minimamente homogêneo e linear, com clareza para uma repetição em série sem maiores dificuldades” (TAVARES, 2020, p. 1125) a solucionar situações futuras de conflitos federativos.<sup>6</sup>

Em que pese essa opacidade do critério da preponderância dos interesses, vários foram os estudos que se dedicaram a identificar e catalogar um entendimento majoritário do STF em matéria federativa ao longo dos anos. Assim, para além da insegurança produzida pela utilização do critério da preponderância dos interesses, percebe-se uma tendência restritiva do STF quanto a um amplo e real compartilhamento de competência entre os entes. Deveras, o que esses estudos concluíram é uma incontestável tendência centralizadora de competências na União e uma baixa incidência de descentralização em face dos demais entes federados (estados, municípios e DF).

Nesse sentido, André Bzdera (1993)<sup>7</sup> verificou que, em Estados federais, as decisões das supremas cortes nas disputas federativas promovem a centralização política da federação.<sup>8</sup> Ainda, em pesquisa mais recente, realizada em 2009, voltada à realidade brasileira, Vanessa Elias de Oliveira (2009)<sup>9</sup> concluiu que há uma tendência do Poder Judiciário em favorecer o governo federal, em detrimento dos governos estaduais, visto que as ações da União em face dos estados foram mais vitoriosas, indicando um federalismo centralizador.

...

- 6 Por exemplo, na ADI n. 3.723, rel. min. Gilmar Mendes, j. 27.03.2020, foi declarada inconstitucional lei estadual que determinava aos titulares das serventias extrajudiciais que fizessem microfilmagem dos documentos arquivados nos cartórios, por violar competência privativa da União.
- 7 André Bzdera realizou um estudo comparativo dos tribunais federais de cúpula em sete federações (Estados Unidos, Suíça, Canadá, Austrália, Alemanha, Áustria e Bélgica) e em dois sistemas não federais com características federativas (a antiga Comunidade Europeia e a Itália). Apesar de o estudo ser antigo e não abordar o Brasil, ele se mostra relevante em razão das conclusões a que chegou o pesquisador, que apontam uma problemática comum aos Estados federais.
- 8 Dos elementos característicos das cortes que contribuíram para isso, citamos: a adoção da técnica de “opinião singular anônima”, por meio da qual se omitem os votos dissidentes; e o “mito” da independência judicial, uma vez que as cortes procuravam se afirmar como árbitros independentes das disputas federativas mesmo com a existência de um viés nas atividades desses tribunais.
- 9 Enfocou-se na atuação do STF como árbitro nas disputas envolvendo dois níveis de entes federados, os estados e a União, a partir das taxas de sucesso no julgamento das ADIs que um propôs em face do outro, sob a alegação de usurpação da competência legislativa. A base de dados foi composta de 305 ADIs.

Em igual sentido, recorremos ao estudo publicado por Alexandre Araújo Costa e Juliana Zaiden Benvindo (2014),<sup>10</sup> destacando a conclusão de que as assembleias legislativas são as grandes perdedoras nas ações, o que comprova que a atuação do STF no controle de constitucionalidade não lida com uma avaliação material dos atos normativos que têm repercussão mais geral, mas sim com o controle da autonomia estadual. Por fim, Fernando Santos de Camargo (2014) analisou 5.011 ADIs e concluiu que o controle abstrato restringiu ainda mais a descentralização, por ser mais fácil obter um resultado favorável do STF quando a ação envolve pedido de invalidação de normas editadas por instituições estaduais em vez de federais.

Todas as pesquisas citadas atestaram que a repartição de competências tem sido entendida a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou, ainda, em competência legislativa ou administrativa. Mesmo diante da competência legislativa concorrente, o entendimento do STF tem sido no sentido de reconhecer a limitação do estado-membro para legislar além do que prescrito em normas gerais editadas pela União, em razão dos parágrafos do art. 24 da CF/88, de modo que, embora igualmente integrantes da República, os estados e municípios têm suas competências colocadas em segundo plano.

Porém, consoante entendimento defendido pelo ministro Edson Fachin, é preciso renovar a concepção de federalismo no Brasil, a fim de enfatizá-lo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa – ou em uma rede interligada de competências –, para que o Estado possa efetivamente se comprometer a alcançar o bem comum e a satisfação dos direitos fundamentais.<sup>11</sup> Isso, pois, segundo o ministro Fachin, o compartimento estanque de competências não é capaz de dar conta das dificuldades apresentadas por uma sociedade plural, surgindo daí a necessidade da Corte de (re)compreender o federalismo, explorando, para isso, outras inovações previstas pela CF/88.<sup>12</sup>

...

10 Os autores analisaram todas as ADIs julgadas pelo STF no período de 1988 até 2012, o que englobou um montante de 4.727 ações.

11 Destarte, utilizando-se de outra interpretação do texto constitucional, o ministro Fachin alega ser possível sustentar a existência de um princípio de subsidiariedade no federalismo brasileiro que, quando aplicado segundo uma visão procedimental, exige que sejam justificadas as razões pelas quais uma legislação deve ser editada de modo uniforme pelo ente maior. Desse modo, desloca-se o enfoque costumeiramente dado pelo Poder Judiciário: em vez de investigar qual competência o ente detém, investiga-se como o ente deve exercê-la. Mais além, junto ao princípio da subsidiariedade, faz-se presente o princípio da proporcionalidade, que tem por intuito garantir que seja respeitada a adequação entre meios e fins.

12 Referido entendimento respaldou importantes votos do ministro Fachin, a exemplo do seu voto-vista proferido nos autos da ADI n. 3.165/SP, que tratou de ação proposta pelo governador de São Paulo contra a

## 2. ATUAÇÃO DO STF DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Exposto o entendimento majoritário e minoritário do STF em matéria federativa antes da pandemia, passa-se agora ao momento da emergência sanitária gerada pela covid-19, que pareceu gerar dúvidas sobre o que se tinha por certo na atuação do STF, ante a inércia e ingerência do governo federal na condução da pandemia.

Ao largo de 2020 e 2021, muitas foram as decisões que reconheceram a autonomia dos entes federativos para gerirem os danos causados pela pandemia, nas quais as ideias defendidas pelo ministro Edson Fachin acerca do federalismo cooperativo encontraram solo fértil. Diante desse cenário, convém questionar: houve uma alteração do entendimento do STF, no sentido de efetivamente concretizar o federalismo cooperativo? Se sim, haverá alguma justificação mais densa que explique essa virada jurisprudencial? Ou, ao contrário, trata-se de um comportamento atípico, que, assim como outros que ocorreram em períodos anteriores à pandemia, será esporádico e efêmero?

### 2.1. METODOLOGIA

Para responder a essas perguntas, foi realizado um levantamento das decisões do STF que versaram sobre conflitos de competência entre entes federativos. Para tanto, foi adotado o recorte temporal referente às decisões proferidas durante a pandemia de covid-19 (março de 2020 a janeiro de 2021), totalizando 93 ações.

...

Lei n. 10.849/2001 daquele estado, que estabelecia punições contra empresas que exigissem teste de gravidez e apresentação de atestado de laqueadura como condição para a contratação de mulheres. O autor da ação argumentou, em síntese, a usurpação da competência exclusiva da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I, da CF/88) e a desproporcionalidade da penalidade imposta, qual seja, o cancelamento da inscrição fiscal. O ministro relator Dias Toffoli votou pela procedência do pedido da ADI. Contudo, o ministro Fachin, ao votar pela improcedência, alegou que não se estava diante de uma legislação regulamentadora de direito do trabalho, senão de uma legislação protetiva contra a discriminação de gênero, proibitiva de restrição de acesso a postos de trabalho em razão do sexo feminino (arts. 3º, IV, 5º, I, e 7º, XXX, da CF/88). Ele apelou para um entendimento de federalismo cooperativo, no sentido de que a norma impugnada, ao ir muito além da regulamentação do direito ao trabalho, deveria ser lida não à luz da tradicional repartição de competências constitucionais, mas sim como complementar às outras normas já existentes no plano federal (Leis Federais n. 9.029/1995 e 9.729/1999), com o fim de inibir práticas discriminatórias contra a mulher (STF, Plenário, ADI n. 3.356/PE, rel. min. Eros Grau, red. p/ acórdão min. Dias Toffoli, voto-vista min. Fachin, j. 30.11.2017). Conferir também: Recurso Extraordinário – RE 730.721/SP, decisão monocrática, rel. min. Fachin, j. 02.10.2015; ADI n. 3.356/PE, Plenário, rel. min. Eros Grau, red. p/ acórdão min. Dias Toffoli, voto-vista min. Fachin, j. 30.11.2017; RE 194.704/MG, Plenário, rel. min. Carlos Velloso, red. p/ acórdão min. Edson Fachin, j. 29.06.2017.

Como base de dados, foi utilizado o sistema pertencente ao STF, intitulado Painel de Ações Covid-19 (2021), que traz informações específicas sobre decisões proferidas pela Corte que dizem respeito à pandemia do coronavírus, e é atualizado diariamente.<sup>13</sup>

Para selecionar as ações pertinentes ao objeto de pesquisa, o primeiro filtro aplicado à planilha de processos foi de decisões dadas em ações propostas no ano de 2020 a 2021. Na sequência, o segundo filtro consistiu em ações do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, já que elas têm efeitos gerais e vinculantes, e também em ACOs, pois são ações de competência originária do STF e, a despeito de incidirem sobre fatos e casos concretos, são relevantes para o levantamento dos dados porque também se destinam a resolver conflitos entre os entes da federação.

Assim, chegou-se a um universo de análise composto de ações sobre a pandemia com efeitos gerais e vinculantes e, ainda, ações específicas sobre a pandemia e os conflitos entre os entes federativos. A partir disso, foi possível analisar as ações, separá-las por matéria e, com isso, obter as que trataram de matéria federativa – nesse ponto, considerou-se que as ACOs possuem como requisito de cabimento a existência de conflito federativo.

A seguir, trazemos a análise e os principais resultados desse levantamento.

## 2.2. ANÁLISE E RESULTADOS

### 2.2.1. ANÁLISE QUANTITATIVA

Da análise quantitativa das 93 ações, constatamos que:

- 1) a maior parte das ações sobre a pandemia foi ajuizada em abril de 2020: foram ajuizadas 19 ações no mês de abril (21%)<sup>14</sup> (Gráfico 1);
- 2) a maioria das ações sobre a pandemia é ADI: 50 ações (54%).<sup>15</sup> Todavia, o número

...

<sup>13</sup> Em complemento à plataforma do STF, foi utilizado o boletim emitido pelo escritório Ayres Britto, intitulado “Supremo Tribunal Federal: a Judicialização da crise”, para contraexame dos dados extraídos da plataforma do STF pela verificação dos assuntos das ações, com o intuito de identificar as que diziam respeito à matéria federativa. Disponível em: <https://online.fliphtml5.com/hhays/bicv/?fbclid=IwAR2K7vaK9skN1WeZzE38zTyIElh16G5ZDh6gpXSRzRxZK5jj-2e0oDHvIVE#p=87>. Acesso em: 9 jan. 2023.

<sup>14</sup> ADPF n. 672, ADI n. 6.362, ACO n. 3.381, ACO n. 3.382, ACO n. 3.383, ADI n. 6.376, ACO n. 3.384, ADI n. 6.381, ACO n. 3.385, ADPF n. 675, ACO n. 3.387, ADPF n. 676, ACO n. 3.389, ACO n. 3.390, ADI n. 6.394, ACO n. 3.391, ADI n. 6.405, ADI n. 6.406 e ACO n. 3.394.

<sup>15</sup> ADIs n. 6.341, 6.343, 6.357, 6.362, 6.376, 6.381, 6.394, 6.405, 6.406, 6.410, 6.411, 6.423, 6.432, 6.435, 6.438, 6.441, 6.442, 6.443, 6.444, 6.445, 6.447, 6.448, 6.450, 6.451, 6.456, 6.464, 6.465, 6.484, 6.485, 6.486, 6.488, 6.489, 6.490, 6.491, 6.493, 6.495, 6.497, 6.498, 6.525, 6.526, 6.538, 6.541, 6.542, 6.575, 6.586, 6.587, 6.588, 6.623, 6.625 e 6.661.



expressivo de ACOs e ADPFs demonstra a existência de conflitos federativos relevantes durante a pandemia: foram 22 ACOs (24%)<sup>16</sup> e 21 ADPFs (22%)<sup>17</sup> (Gráfico 2);

3) a maioria das ações sobre a pandemia foi ajuizada por confederações, associações ou sindicatos: eles foram responsáveis por 43 ações (46%),<sup>18</sup> seguidos pelos partidos políticos (24 ações – 26%),<sup>19</sup> estados (19 ações – 21%),<sup>20</sup> governadores (5 ações – 5%)<sup>21</sup> e, empatados, Presidente da República e Procurador-Geral da República (PGR), com 1% cada (1 ação cada)<sup>22</sup> (Gráfico 3);

4) a região Nordeste foi da qual se originaram mais ações relativas a conflitos federativos. De 10 ações, o Nordeste foi responsável pelo ajuizamento de 5 – 26%,<sup>23</sup> seguido pelos estados das regiões Centro-Oeste (4 ações – 21%),<sup>24</sup> Norte (4 ações – 21%),<sup>25</sup> Sul (4 ações – 21%)<sup>26</sup> e Sudeste (2 ações – 11%)<sup>27</sup> (Gráfico 4);

5) quanto à situação das ações, em 31 delas houve o reconhecimento de conflito federativo por decisão do relator ou julgamento em Plenário (33%).<sup>28</sup> Destas:

• • •

16 ACOs n. 3.364, 3.381, 3.382, 3.383, 3.384, 3.385, 3.387, 3.389, 3.390, 3.391, 3.393, 3.394, 3.398, 3.400, 3.403, 3.417, 3.418, 3.425, 3.426, 3.451, 3.463 e 3.465.

17 ADPFs n. 665, 666, 671, 672, 675, 676, 680, 687, 690, 691, 692, 701, 702, 703, 706, 713, 720, 756, 770, 773 e 785.

18 ADPFs n. 665, 666, 672; ADIs n. 6.362, 6376; ADPF n. 675; ADIs n. 6.405, 6.406, 6.410, 6.411, 6.423, 6.435, 6.438, 6.432; ADPF n. 687; ADIs n. 6.441, 6.444, 6.448; ADPF n. 692; ADIs n. 6.451, 6.456, 6.465; ADPFs n. 701, 702, 703, 706, 713; ADI n. 6.485; ADPF 720; ADIs n. 6.484, 6.486; ACOs n. 3.417, 3.418; ADIs n. 6.495, 6.498, 6.526, 6.538, 6.541, 6.542, 6.575, 6.588; ADPF 770; e ADI 6.445.

19 ADIs n. 6.341, 6.343; ADPF n. 671; ADI n. 6.381; ACO n. 3.387; ADPFs n. 676, 680; ADIs n. 6.442, 6.443, 6.447; ADPFs n. 690, 691; ADIs n. 6.491, 6.493, 6.497, 6.525, 6.586, 6.587; ADPF n. 756; ADIs n. 6.623, 6.625; ADPFs n. 773, 785; e ADI n. 6.450.

20 ACOs n. 3.364, 3.381, 3.382, 3.383, 3.384, 3.385, 3.389, 3.390, 3.391, 3.393, 3.394, 3.398, 3.400, 3.403, 3.425, 3.426, 3.451, 3.463, 3.465.

21 ADIs n. 6.394, 6.488, 6.489, 6.490 e 6.661.

22 ADIs n. 6.357 e 6.464, respectivamente.

23 ACOs n. 3.385, 3.389, 3.391 e 3.451.

24 ACOs n. 3.364, 3.382, 3.390 e 3.393.

25 ACOs n. 3.383, 3.394, 3.398 e 3.400.

26 ACOs n. 3.384, 3.403, 3.425 e 3.426.

27 ACOs n. 3.463 e 3.465.

28 ADI n. 6.341, ACO n. 3.364, ADI n. 6.343, ACO n. 3.393, ADPF n. 672, ADI n. 6.362, ACO n. 3.385, ADI n. 6.406, ACO n. 3.398, ADI n. 6.423, ACO n. 3.400, ADI n. 6.435, ADPF n. 691, ADPF n. 690,

– nos casos em que havia conflito de competência entre União e estados (24 ações),<sup>29</sup> em 79% dos casos foi reconhecida a competência dos estados/municípios (19 ações)<sup>30</sup> (Gráfico 5);

– nas ações ajuizadas por partidos políticos ou confederações/associações/sindicatos em face da União (14 ações),<sup>31</sup> em 86% dos casos a União perdeu (12 ações)<sup>32</sup> (Gráfico 6);

– nas ações ajuizadas por partidos políticos ou confederações/associações/sindicatos em face dos estados (10 ações),<sup>33</sup> em 70% dos casos as leis estaduais foram consideradas inconstitucionais (7 ações)<sup>34</sup> (Gráfico 7).

...

ADPF n. 692, ADI n. 6.451, ADI n. 6.484, ACO n. 3.418, ACO n. 3.417, ADI n. 6.495, ACO n. 3.425, ACO n. 3.426, ADI n. 6.575, ADI n. 6.586, ADI n. 6.587, ADPF n. 756, ADPF n. 770, ACO n. 3.451, ADI n. 6.625, ACO n. 3.463 e ADPF n. 785.

<sup>29</sup> ACO n. 3.393, ADPF n. 672, ADI n. 6.341, ADI n. 6.343, ADI n. 6.362, ACO n. 3.385, ADI n. 6.406, ACO n. 3.398, ACO n. 3.400, ADPF n. 691, ADPF n. 690, ADPF n. 692, ADI n. 6.586, ADI n. 6.587, ADPF n. 756, ADPF n. 770, ACO n. 3.451, ADI n. 6.625, ACO n. 3.463, ACO n. 3.364, ADI n. 6.423, ADI n. 6.435, ACO n. 3.425 e ACO n. 3.426.

<sup>30</sup> ACO n. 3.393, ADPF n. 672, ADI n. 6.341, ADI n. 6.343, ADI n. 6.362, ACO n. 3.385, ADI n. 6.406, ACO n. 3.398, ACO n. 3.400, ADPF n. 691, ADPF n. 690, ADPF n. 692, ADI n. 6.586, ADI n. 6.587, ADPF n. 756, ADPF n. 770, ACO n. 3.451, ADI n. 6.625 e ACO n. 3.463.

<sup>31</sup> ADPF n. 785, ADI n. 6.423, ADI n. 6.586, ADI n. 6.587, ADPF n. 756, ADPF n. 770, ADI n. 6.625, ADI n. 6.341, ADI n. 6.343, ADPF n. 672, ADI n. 6.362, ADPF n. 691, ADPF n. 690 e ADPF n. 692.

<sup>32</sup> ADI n. 6.586, ADI n. 6.587, ADPF n. 756, ADPF n. 770, ADI n. 6.625, ADI n. 6.341, ADI n. 6.343, ADPF n. 672, ADI n. 6.362, ADPF n. 691, ADPF n. 690 e ADPF n. 692.

<sup>33</sup> ACOs n. 3.418 e 3.417; ADIs n. 6.406, 6.451, 6.484, 6.495, 6.575, 6.435, 6.451 e 6.484.

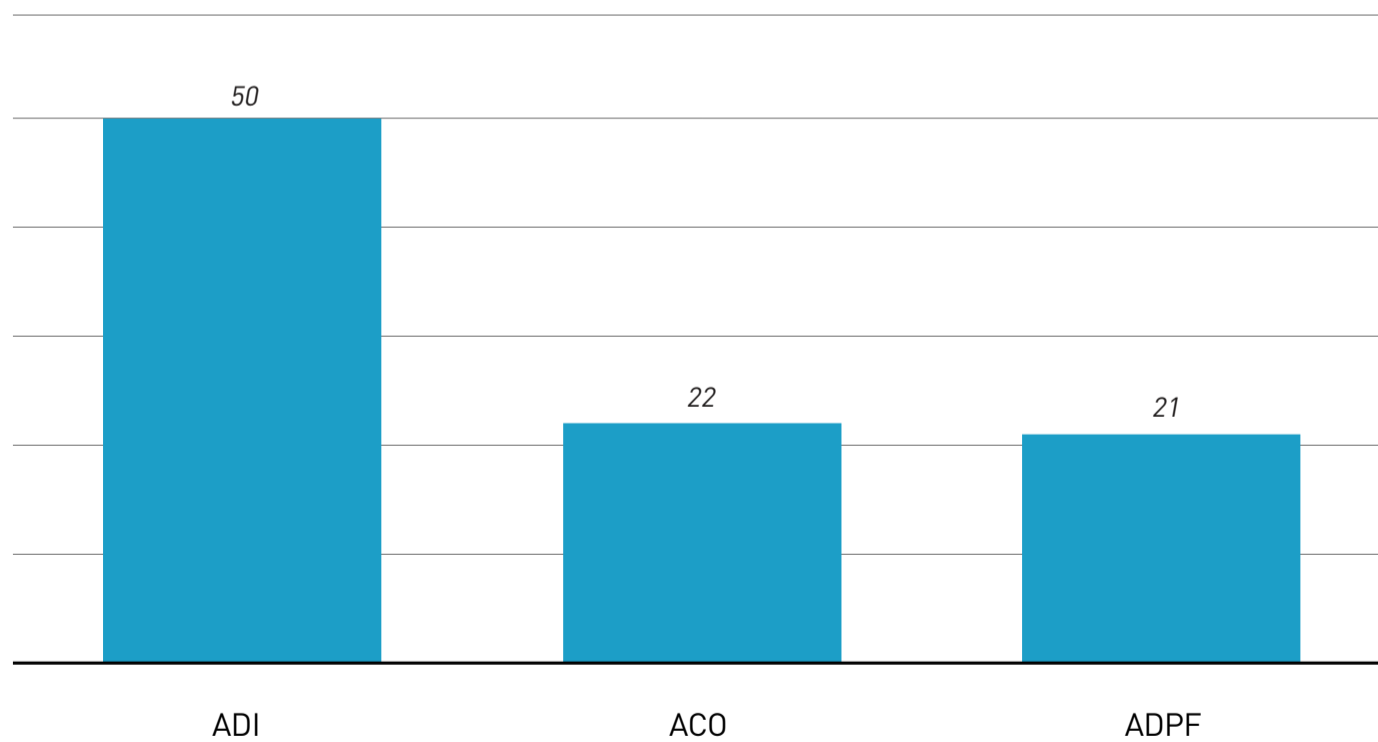
<sup>34</sup> ADIs n. 6.406, 6.435, 6.451, 6.484, 6.495, 6.575.

GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE AÇÕES POR MÊS



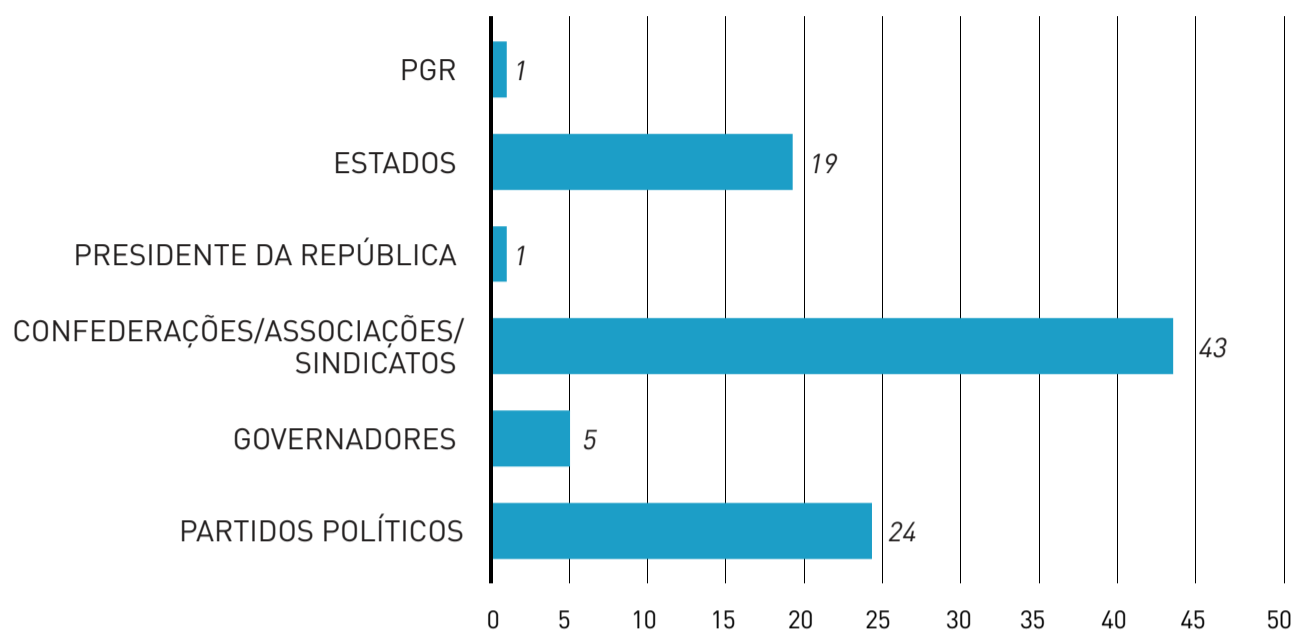
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Ações Covid-19 do STF.

GRÁFICO 2 – QUANTIDADE DE AÇÕES POR CLASSE PROCESSUAL



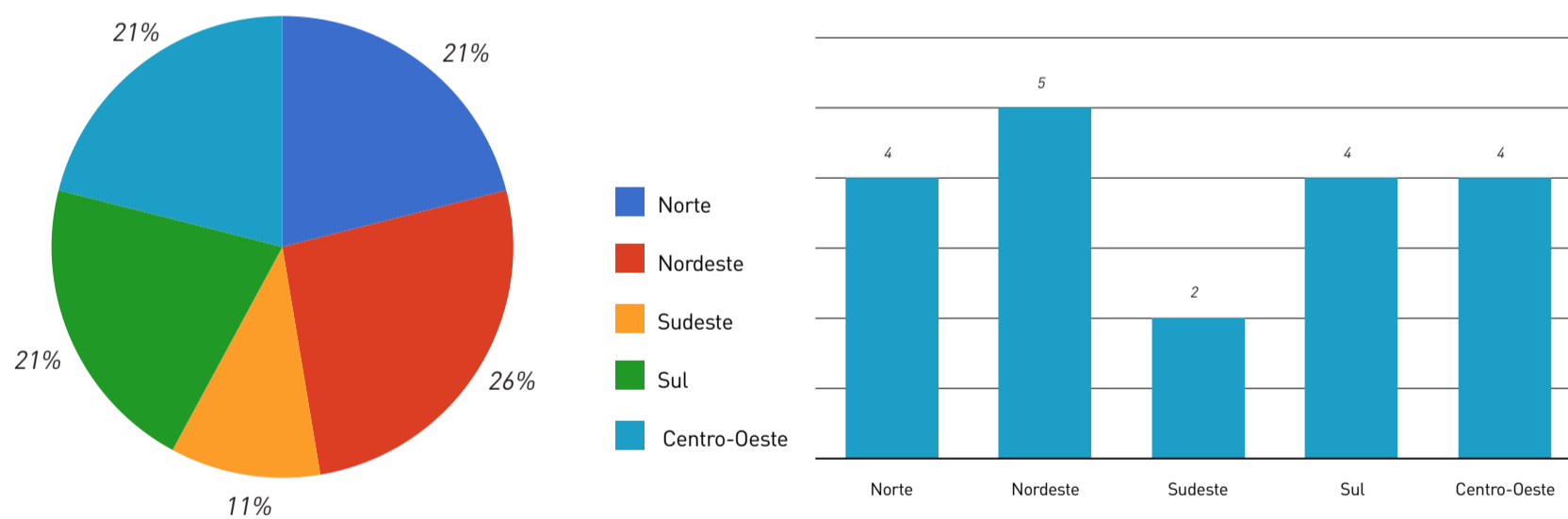
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Ações Covid-19 do STF.

GRÁFICO 3 – QUANTIDADE DE AÇÕES POR AUTORES



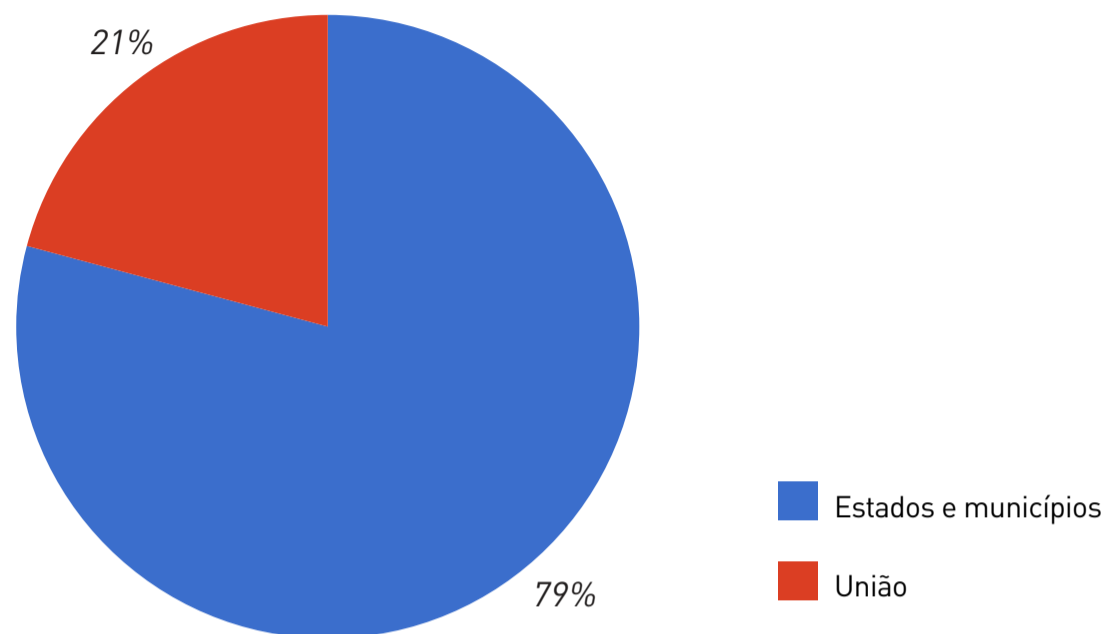
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Ações Covid-19 do STF.

GRÁFICO 4 – QUANTIDADE DE AÇÕES POR REGIÃO



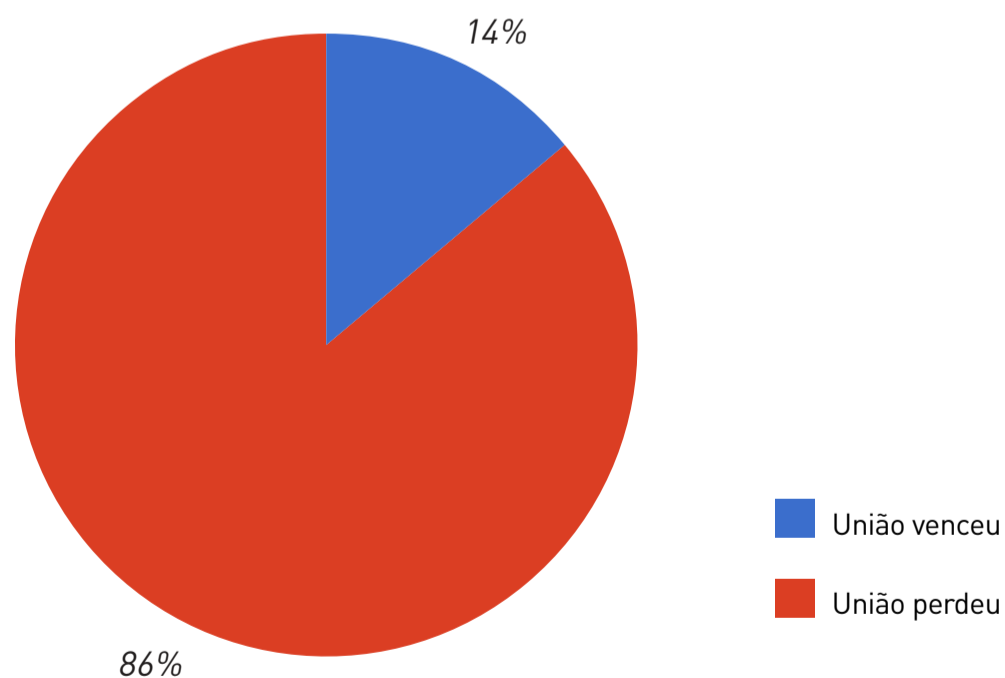
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Ações Covid-19 do STF.

GRÁFICO 5 – **PERCENTUAL DE VITÓRIA EM AÇÕES DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE ESTADOS/MUNICÍPIOS E UNIÃO**



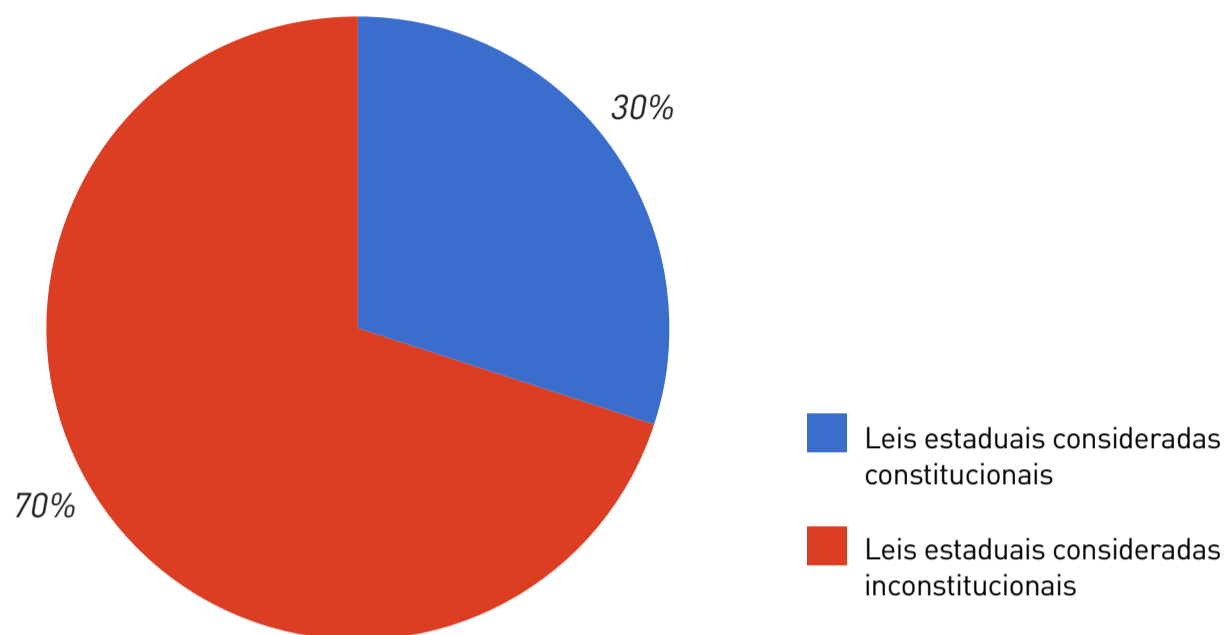
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Ações Covid-19 do STF.

GRÁFICO 6 – **PERCENTUAL DE VITÓRIA EM AÇÕES AJUIZADAS POR ORGANIZAÇÕES (PARTIDOS POLÍTICOS, CONFEDERAÇÕES/ ASSOCIAÇÕES/ SINDICATOS) EM FACE DA UNIÃO**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Ações Covid-19 do STF.

GRÁFICO 7 – PERCENTUAL DE VITÓRIA EM AÇÕES AJUIZADAS POR ORGANIZAÇÕES (PARTIDOS POLÍTICOS, CONFEDERAÇÕES/ASSOCIAÇÕES/SINDICATOS) EM FACE DE LEIS ESTADUAIS



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Painel de Ações Covid-19 do STF.

### 2.2.2. ANÁLISE QUALITATIVA

Passamos, agora, à temática das ações, com o exame das que tiveram conflito federativo reconhecido e, mais, da tendência do Tribunal ao julgá-las – se mais centralizadora ou descentralizadora. Identificamos que a **atuação descentralizadora** do STF durante a pandemia se concentrou nos seguintes temas: políticas públicas no combate à pandemia;<sup>35</sup> orçamento público (Lei de Responsabilidade Fiscal [LRF] e Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO]);<sup>36</sup> requisição administrativa;<sup>37</sup> ventiladores pulmonares;<sup>38</sup> requisição de leitos de UTI;<sup>39</sup> impugnação de dispositivos da Lei Complementar (LC) n. 173/2020;<sup>40</sup> e possibilidade de lei estadual

...

<sup>35</sup> ADI n. 6.341, ADPF n. 672, ADI n. 6.343, ADPF n. 703, ADI n. 6.586, ADI n. 6.587, ADPF n. 770 e ADPF n. 756.

<sup>36</sup> ADIs n. 6.357 e 6.394.

<sup>37</sup> ADPF n. 671, ADI n. 6.362 e ACO n. 3.463.

<sup>38</sup> ACOs n. 3.393, 3.385 e 3.398.

<sup>39</sup> ADI n. 6.625.

<sup>40</sup> ADIs n. 6.442, 6.447, 6.450 e 6.525.

que proíba corte de serviço essencial por inadimplemento.<sup>41</sup> Da **atuação centralizadora** do STF durante a pandemia, os principais temas foram: relações contratuais e política de crédito;<sup>42</sup> possibilidade de leis estaduais que legislam sobre mensalidades em instituições de ensino privadas.<sup>43</sup>

Surge disso uma primeira conclusão: a atuação do STF durante a pandemia, nos temas relacionados a conflitos federativos, foi majoritariamente descentralizadora, tanto em números absolutos de ações (das 33 ações com conflito federativo reconhecido e julgadas em plenário, 22 foram em prol da descentralização) quanto em âmbito temático (dos nove principais assuntos das ações julgadas em plenário com conflito federativo conhecido, sete são de ações em que se reconheceu a descentralização).

Tal conclusão ganha ainda mais relevância quando consideramos que, apesar de todas essas ações versarem, em última análise, sobre direito à saúde, as medidas determinadas pelos entes federados têm implicação prática em outras áreas, por exemplo, as relacionadas a transportes, políticas públicas, relações contratuais e consumeristas. Nessa perspectiva, citamos os exemplos da LC n. 173/2020, em vigor desde 28 de maio de 2020, que instituiu um programa envolvendo os entes federados em medidas orçamentárias voltadas ao enfrentamento do coronavírus. De forma semelhante, a Emenda Constitucional (EC) n. 106/2020, aprovada pelo Congresso Nacional em maio de 2020, instituiu um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da pandemia. Para além dessas leis, outro grande exemplo é a Lei n. 13.979, sancionada em fevereiro de 2020, uma legislação complexa que deu ferramentas ao Estado para o enfrentamento da emergência sanitária.

As três legislações mencionadas representam atos coordenados dos Poderes Executivo e Legislativo que contêm elementos que ultrapassam o tema da saúde pública e cuidam, a um só tempo, de questões afetas à seguridade social, à defesa e ao cuidado da saúde. Nesses casos, a interpretação constitucional pode apontar que a competência para legislar é privativa da União (art. 22, XXIII, da CF/88), ou concorrente entre estados e União (art. 24, XII, da CF/88), ou, ainda, comum entre todos os entes (art. 23, II, da CF/88). No que diz respeito à atuação descentralizadora do STF, das ações<sup>44</sup> que trataram sobre políticas públicas

41 ADI n. 6.406.

42 ADIs n. 6.451, 6.484 e 6.495.

43 ADIs n. 6.323, 6.435 e 6.575.

44 Para além dos exemplos trazidos, menciona-se a ADPF 672, proposta em 01.04.2020 pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, que tratava das ações e omissões do Poder Público Federal, com foco no Presidente da República e no Ministério da Economia, na condução de políticas públicas voltadas à pandemia. Em 15.04.2020, foi publicada decisão monocrática que deferiu parcialmente a medida liminar requerida e, em 13.10.2020, o Tribunal, por unanimidade, confirmou a medida

para conter a pandemia, versando, especificamente, sobre o reconhecimento da autonomia dos entes para legislarem sobre o tema, é interessante frisar a leitura feita pelo STF da repartição de competências relativas ao direito à saúde e assistência pública. A Corte afirmou que a Carta Magna consagrou a existência de competência administrativa comum aos entes (art. 23, II e IX, da CF/88), bem como previu competência concorrente entre União e estados/DF para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF/88), permitindo aos municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF/88). Ademais, previu a descentralização político-administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS) (art. 198 da CF/88 e art. 7º da Lei n. 8.080/1990), inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei n. 8.080/1990). Neste ponto, é imprescindível rememorar a proposta de recompreensão do federalismo do ministro Fachin, exposta, sobretudo, nas ADIs n. 6.341 e 6.343.

A ADI n. 6.341, ajuizada em 23 de março de 2020 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e distribuída ao ministro Marco Aurélio, versa sobre o reconhecimento de que as medidas adotadas pelo governo federal na Medida Provisória (MP) n. 926/2020<sup>45</sup> para o enfrentamento do coronavírus não afastassem a competência concorrente dos demais entes federados. Em julgamento no dia 15 de abril de 2020, o Tribunal, por maioria,<sup>46</sup> seguindo a tese do ministro Fachin, definiu que, 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. O ministro Fachin disse que, na organização das competências federativas, a União exerce sua prerrogativa de afastar a competência dos demais entes sempre que, de forma nítida, veicule, quer por lei geral (art. 24, § 1º, da CF/88), quer por lei complementar (art. 23, parágrafo único, da CF/88), norma que organize a cooperação federativa.

...

cautelar e, no mérito, julgou parcialmente procedente. Reconheceu-se que, apesar de o Poder Executivo federal ter papel central no planejamento e na coordenação das ações governamentais, não pode ele afastar unilateralmente as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei n. 13.979/2020 no âmbito de seus territórios. Essa ADPF é um típico exemplo de ação que tinha como matéria de fundo outros temas, como transporte, requisição administrativa, etc., de modo que o STF, utilizando a argumentação sobre a competência comum e concorrente no direito à saúde, acabou por decidir pela descentralização sobre uma variedade de assuntos (ADPF 672, Plenário, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 13.10.2020).

<sup>45</sup> Já revogada, alterava a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm). Acesso em: 9 jan. 2023.

<sup>46</sup> Foram vencidos os ministros Marco Aurélio, Dias Toffoli e, em parte, o ministro Alexandre de Moraes.



Em seguida, imprescindível mencionar a ADI n. 6.343, ajuizada em 24 de março de 2020 pela Rede Sustentabilidade e distribuída ao ministro Marco Aurélio, que versa sobre a suspensão de pontos das MPs n. 926/2020 e 927/2020<sup>47</sup> e competência dos entes federados durante a pandemia. Em 6 de maio de 2020, o Tribunal, por maioria,<sup>48</sup> concedeu parcialmente a cautelar, afirmando que os condicionamentos imposto pela Lei n. 13.979/2020 aos estados e municípios restringiam indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. Com voto vencido, o relator ministro Marco Aurélio, seguindo a manifestação do Presidente da República no sentido de decorrer diretamente do princípio da predominância dos interesses a prerrogativa da União para estabelecer diretrizes gerais, entendeu que o momento pandêmico exigia um tratamento nacional do âmbito da locomoção, motivo pelo qual seria inviável emprestar ênfase maior ao critério da descentralização, deixando a cargo de cada estado restringir ou não a locomoção entre os municípios. Contudo, o redator para acórdão, ministro Alexandre de Moraes, reafirmou as competências comuns e concorrentes na efetivação do direito à saúde, afirmando não ser possível que a União restrinja a competência dos estados para regulamentar o transporte intermunicipal.

Ainda neste tópico das políticas públicas, com foco na vacinação contra a covid-19, recentemente, a Corte julgou a ADI n. 6.586, proposta em 21 de outubro de 2020, e a ADI n. 6.587, proposta em 22 de outubro de 2020, ambas pelo PDT e distribuídas ao ministro Lewandowski, que requeriam fosse fixada orientação no sentido de competir aos estados e municípios determinarem a realização compulsória de vacinação. Em 17 de dezembro de 2020, o Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedentes as ADIs, determinando que a vacinação compulsória não significa vacinação forçada e que tais medidas podem ser implementadas por todos os entes.<sup>49</sup> Outrossim, na ADPF n. 756, proposta em 23 de outubro de 2020 pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL),

...

<sup>47</sup> Já revogada, dispunha sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n. 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dava outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm). Acesso em: 9 jan. 2023.

<sup>48</sup> Vencido o ministro Marco Aurélio e, em parte, os ministros Edson Fachin e Rosa Weber.

<sup>49</sup> Além dessas, destacam-se, ainda, a ADPF n. 770, proposta em 9 de dezembro de 2020 pela OAB, contra as ações e omissões do Poder Público Federal, ao demorar para fornecer um plano de vacinação nacional e definitivo; e a ACO n. 3.451, ajuizada em 9 de dezembro de 2020 pelo estado do Maranhão – ambas de relatoria do ministro Lewandowski e julgadas em conjunto. Em 18 de dezembro de 2020, foi publicada decisão monocrática deferindo em parte a cautela, que foi referendada em Plenário em 24 de fevereiro de 2021, por unanimidade. No seu voto, o ministro Lewandowski frisou que, não obstante constitua incumbência do Ministério da Saúde coordenar o Programa Nacional de Imunizações (PNI) e definir as

Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Cidadania, distribuída ao ministro Lewandowski, o relator, fazendo menção ao federalismo cooperativo como um entrelaçamento de competências e atribuições dos diferentes níveis governamentais, frisou que a pandemia exigia uma atuação fortemente proativa dos agentes públicos de todos os níveis governamentais, sobretudo mediante a implementação de programas universais de vacinação. Quanto às ações sobre orçamento público e economia, o STF decidiu duas vezes, nas ADIs n. 6.357 e 6.394. A ADI n. 6.357, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, foi julgada em plenário em 13 de maio de 2020, ocasião na qual o Tribunal, por maioria,<sup>50</sup> referendou a medida cautelar que afastara excepcionalmente as exigências da LRF e LDO aos entes federados. O acórdão ressaltou a necessidade de uma atuação coordenada dos entes, visto que todos teriam que realizar gastos destinados à proteção do direito à saúde e à vida, sendo ambos direitos fundamentais de máxima importância, decorrendo disso a permissão para o descumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade. No que diz respeito ao tema das requisições administrativas, o STF decidiu sobre o assunto três vezes: na ADPF n. 671, na ADI n. 6.362 e na ACO n. 3.463. Nas três, foi reconhecida a competência concorrente e comum dos entes sobre o tema, com fundamento nos arts. 5º, XXIII e XXV, e 170, III, da CF/88, podendo o instituto ser desencadeado por qualquer dos entes federados, com base no art. 23, II, da CF/88, que estabelece que é da competência comum destes “cuidar da saúde e assistência pública”. Outrossim, o art. 24, XII, da CF/88 atribui competência concorrente aos entes para legislar sobre “proteção e defesa da saúde”. Para além dos dispositivos constitucionais, o art. 15, XIII, da Lei n. 8.080/1990 também permite que, em caso de calamidade pública, a autoridade competente da esfera administrativa requirite bens e serviços; assim como o art. 3º, VII, da Lei n. 13.979/2020, que incluiu uma previsão de requisição administrativa voltada ao enfrentamento da covid-19 para qualquer ente federado. Assim, apesar do reconhecido papel da União no combate à pandemia, apreendido dos arts. 21, XVIII, e 198 da CF/88, decidiu-se que não há evidências de que o Ministério da Saúde tenha a capacidade de analisar e solucionar as multifacetadas situações emergenciais que eclodem em cada uma das regiões ou localidades do país.

Utilizando como exemplo a ADI n. 6.362, ajuizada em 2 de abril de 2020 pela Confederação Nacional de Saúde (CNS), tínhamos o pleito pelo reconhecimento de que cabia ao Ministério da Saúde coordenar as medidas de requisições administrativas, as quais não poderiam ser

...

vacinas integrantes do calendário nacional de imunizações, tal atribuição não exclui a competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para fazer adaptações às peculiaridades locais, no exercício da competência comum.

<sup>50</sup> Vencidos os ministros Marco Aurélio e Edson Fachin.

levadas a efeito pelos entes subnacionais antes do consentimento da pasta. A petição inicial ressaltava “o quadro de balbúrdia federativa que a leitura equivocada da Lei n. 13.979/2020 tem gerado” e que a predominância do interesse geral da União em coordenar as requisições administrativas realizadas no território do país seria indisputável. Em 2 de setembro de 2020, o STF julgou improcedente a ADI e reiterou, por unanimidade, que estados e municípios podem requisitar insumos de saúde e leitos de UTI sem a necessidade de autorização do Ministério da Saúde.<sup>51</sup> Ainda, quanto à validade de ato administrativo por meio do qual a União requisitara ventiladores pulmonares adquiridos por estado-membro, o STF decidiu pela impossibilidade do ato em três ACOs (ACOs n. 3.393, 3.385 e 3.398). A Corte afirmou que a tentativa de requisição unilateral de equipamentos essenciais ao enfrentamento de emergência sanitária adquiridos por estado-membro revelava o uso abusivo, pela União, da função de planejar as políticas públicas de saúde em âmbito nacional. Em relação à impugnação de leis estaduais que proibiam corte de serviços essenciais por inadimplemento durante a pandemia, estava em jogo definir se os diplomas estaduais atuavam suplementarmente na proteção do consumidor, com base na competência concorrente, ou se invadiam o campo privativo da União, para tratar de serviços e instalações de energia elétrica, bem como dos direitos dos usuários de serviços públicos (arts. 21, XII, “b”, e 22, IV, da CF/88). Nesse tópico, menciona-se a ADI n. 6.406, proposta em 30 de abril de 2020 pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee) e distribuída ao ministro Marco Aurélio, na qual se requeria a suspensão da Lei n. 20.187/2020, do Estado do Paraná, que proibiu o corte de energia elétrica e outros serviços essenciais. Em 21 de dezembro de 2020, o Tribunal, por maioria,<sup>52</sup> indeferiu a liminar, nos termos do voto do relator.

O relator ministro Marco Aurélio, apesar de reconhecer que o plenário, em diversas oportunidades, assentara a inconstitucionalidade de normas estaduais que interferiram diretamente na atividade desempenhada pelas concessionárias de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, disse que o alcance da regra do diploma impugnado reclamava a adoção de óptica diversa. Falou que o legislador estadual, ao editar norma proibindo cortes no fornecimento de serviços de energia elétrica durante a pandemia de covid-19, não interviu diretamente no núcleo de atuação das empresas voltadas à prestação de serviços de fornecimento de energia elétrica e água, de modo que não usurpara a competência privativa da União.

...

51 A ministra Rosa Weber, no seu voto, afirmou que “as diversidades presentes na realidade dos diferentes Estados e Municípios deste país continental soblevam na avaliação dos requisitos ensejadores das requisições administrativas”, e “as peculiaridades locais expressam a concretização do princípio da subsidiariedade na federação brasileira”, entendido como “substrato axiológico a decisão de preferência em favor do nível governamental mais próximo aos interessados”.

52 Vencidos os ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli.

Argumentando que os usuários de serviço público também se caracterizam como consumidores, o ministro disse que estes devem ser protegidos por normas específicas, como a contida na lei impugnada, dado se tratar da manifestação do exercício da competência concorrente dos estados para legislar sobre direito do consumidor (art. 24, V, da CF/88).

Todavia, o ministro Dias Toffoli, que votou divergentemente, alegou que admitir a atuação legislativa dos estados em matéria de energia elétrica, “ainda que em razão de uma finalidade louvável”, é permitir que os estados-membros alterem ajustes cujas consequências econômicas não podem prever e que não serão por eles suportadas. De igual forma, o ministro Gilmar Mendes, que apresentou voto-vogal, afirmou que “o momento de continência não pode afastar a preservação das competências federativas disciplinadas constitucionalmente”. Logo, no cenário dito “descentralizador”, reiteradamente os ministros frisaram que o que menos precisávamos no contexto pandêmico era de embates judiciais entre entes federativos nos quais algum ente tentasse anular o que o outro fez ou sobrepujar o posicionamento dos demais. Entretanto, como observado pelo ministro Alexandre de Moraes na ADPF n. 672, tivemos divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos mesmo em assuntos técnicos e de tratamento uniforme em âmbito internacional. Por várias vezes os ministros realizaram digressões sobre o federalismo cooperativo, alegando que este exige que os entes se apoiem mutuamente, deixando de lado eventuais divergências ideológicas ou partidárias dos respectivos governantes, sobretudo diante da grave crise sanitária.

Partindo, agora, para a análise das matérias em que o STF decidiu de modo **centralizador**, temos os casos de leis estaduais, as quais, a despeito de declararem tratar de matéria consumerista (art. 24, V e VIII, da CF/88), foram consideradas inconstitucionais pelo STF, por versarem sobre temas de competência privativa da União, especificamente sobre relações contratuais (art. 22, I, da CF/88) e políticas de crédito (art. 22, VII, da CF/88). Isso ocorreu em três ações: nas ADIs n. 6.484, 6.451 e 6.495. Em todos os casos, os relatores reconheceram a boa intenção do legislador estadual em amenizar a crise gerada pela pandemia, não obstante, entenderam que isso não sanava a inconstitucionalidade formal dos diplomas, porquanto a relevância das atividades desempenhadas pelas instituições financeiras demanda a existência de coordenação centralizada das políticas de crédito.

Dos casos anteriormente catalogados, expomos como exemplo a ADI n. 6.451, ajuizada em 9 de junho de 2020 pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif) e distribuída à ministra Cármen Lúcia, que requeria a suspensão integral da Lei n. 11.699/2020, do Estado da Paraíba, a qual determinara a suspensão, durante a pandemia, do pagamento do contrato de crédito consignado de consumidores que são servidores públicos estaduais. Em 8 de fevereiro de 2021, o Tribunal, por maioria,<sup>53</sup> julgou procedente o pedido,

...

53 Vencido o ministro Marco Aurélio.

nos termos do voto da relatora. Ganha destaque o voto vencido do ministro Marco Aurélio, que entendeu que a lei impugnada seria constitucional, visto que teria buscado potencializar, no âmbito local, mecanismo de tutela da dignidade dos consumidores, considerada a pandemia de covid-19.

Igualmente, o STF reconheceu a competência privativa da União para legislar sobre descontos nas mensalidades da rede privada de ensino durante a pandemia, afirmando se tratar de tema afeto ao direito civil e contratual (art. 22, I, da CF/88), declarando, conseqüentemente, inconstitucionais diplomas estaduais que versavam sobre a matéria. Isso ocorreu na ADI n. 6.435, ajuizada em 22 de maio de 2020 pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen), que impugnava a Lei n. 11.259/2020, do Estado do Maranhão; na ADI n. 6.423, proposta em 15 de maio de 2020, também pela Confenen, que impugnava a Lei n. 17.208/2020, do Estado do Ceará; e na ADI n. 6.575, ajuizada em 1º de outubro de 2020, mais uma vez pela Confenen, que impugnava a Lei n. 14.279/2020, do Estado da Bahia. Em 21 de dezembro de 2020, o Tribunal, por maioria, julgou procedentes as ações, nos termos do voto do ministro Alexandre de Moraes, redator para o acórdão, restando vencidos parcialmente os ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia e Rosa Weber, que julgavam parcialmente procedente o pedido, e vencido o ministro Marco Aurélio, que julgava o pedido improcedente.

Sem aprofundar muito em sua justificativa, o ministro relator Alexandre de Moraes fez algumas digressões sobre o princípio da predominância dos interesses, afirmando ser o princípio geral que norteia a repartição de competências entre os entes, e que a matéria de descontos em mensalidades seria afeta ao direito civil e, por isso, de interesse geral da União. Porém, apesar de também fazer menção ao princípio da predominância dos interesses, o voto vencido do ministro Marco Aurélio foi em sentido contrário: afirmou que o texto constitucional não impede a elaboração de legislação estadual que, sem tratar especificamente dos negócios jurídicos já firmados, venha a afetar a atividade dos estabelecimentos de ensino, preservado o núcleo de obrigações assumidas em contrato. Em outros termos, “ausente interferência na atividade-fim das pessoas jurídicas abrangidas pela eficácia do ato atacado, inexistente usurpação de competência da União”. Eis um exemplo da conceituação do critério da preponderância dos interesses e do seu uso opaco, uma vez que permite que se decida com base nele, ainda que de maneiras opostas.

Por sua vez, o ministro Fachin, parcialmente vencido, também argumentou que o diploma se tratava de competência referente à proteção do consumidor, a um, porque inexistente vedação expressa de lei federal nesse sentido, a dois, pois, embora tratasse de redução de mensalidades, havia a peculiaridade do contexto excepcional da pandemia, que ensejara a alteração do serviço efetivamente contratado e a necessidade de proteção uniforme dos consumidores do estado.

Dessa análise, observamos dois movimentos subsequentes: primeiro, em uma atuação descentralizadora, temos um STF que, utilizando uma leitura ímpar da CF/88 sobre o direito à saúde e à vida, reconheceu a competência dos estados e dos municípios para legislarem e

decidirem, ao lado da União, sobre uma variedade de temas. E depois, em consequência da descentralização com relação à garantia ao direito à saúde, decidiu-se pela autonomia dos entes para elaborarem políticas públicas, flexibilizarem seus orçamentos, fazerem requisições administrativas, comprarem ventiladores pulmonares e vacinas, assim como elaborarem leis protegendo consumidores inadimplentes.

A pandemia escancarou as fraquezas e as virtudes de nossa forma de governança, em especial do sistema público responsável por assegurar os direitos fundamentais à vida e à saúde. Não à toa, o argumento que embasou a possibilidade de atuação conjunta das autoridades estaduais e locais para enfrentamento da pandemia foi, sobretudo, a necessidade de suprir lacunas ou omissões do governo central. A despeito de, antes da pandemia, já existirem alternativas ao cenário de centralização da federação, a exemplo da proposta de recompreensão do federalismo do ministro Fachin, para além de alguns casos esparsos, faltava um ambiente propício para uma efetiva proliferação dessas ideias.

Foi a ingerência do chefe do Poder Executivo Federal durante a pandemia que exigiu um posicionamento distinto do Tribunal. Veja-se o exemplo da ACO n. 3.463, em que se reconheceu que a incúria do governo federal não poderia penalizar a diligência da administração do estado de São Paulo, a qual vinha se preparando para enfrentar a crise sanitária por meio da aquisição prévia de vacinas. Como explanado pelo ministro Fachin naquela ação, o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da CF/88.

Já na atuação centralizadora, observamos o mesmo STF de antes da pandemia, patinando nas mesmas discussões, especificamente ao decidir sobre leis estaduais multitemáticas, em que surgem dúvidas se o diploma trata de competência privativa da União, ao versar sobre relações contratuais, ou de competência concorrente dos entes federativos, ao abordar relações consumeristas.

Por que lei estadual que proíbe corte de serviços como luz e água durante a pandemia foi considerada matéria consumerista, ao passo que lei estadual que suspendeu o pagamento de contratos de créditos de servidores públicos e a que deu desconto nas mensalidades de escolas privadas foram consideradas afetas ao direito civil? A diferença não restou evidente.

Isso porque, em todos esses casos, o STF continuou aplicando o princípio da predominância dos interesses, o qual, segundo o ministro Alexandre de Moraes, “nor-teia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro” (ADI n. 6.435). Esse princípio chegou a ser utilizado até mesmo por ministros com posicionamentos divergentes, para justificar ora o reconhecimento da competência concorrente e comum, ora a competência privativa da União. Melhor dizendo, em algumas oportunidades, o princípio foi utilizado para argumentar que o texto constitucional não impede a elaboração de legislação estadual que, preservando o núcleo relativo às normas gerais editadas pelo Congresso Nacional, venha a complementá-las e não as substituir. Em outras ocasiões, contudo, argumentou-se que o momento de crise não podia justificar a usurpação de competências privativas da União. Isso

mostra a permanência, durante a pandemia, da grande adaptabilidade e indeterminação desse princípio, que permite sua aplicação em variadas situações, segundo o posicionamento dos ministros sobre as matérias.

## CONCLUSÃO

De todo o exposto, chegamos a algumas conclusões interessantes, sobretudo quando comparamos a atuação prévia e durante a pandemia do STF em matéria federativa, e que estão brevemente sintetizadas no Quadro 1, a seguir.

### QUADRO 1 – COMPARAÇÃO ENTRE A ATUAÇÃO DO STF ANTES E DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

#### ANTES DA PANDEMIA DE COVID-19

AS DECISÕES DO STF NAS DISPUTAS FEDERATIVAS TENDIAM A PROMOVER A CENTRALIZAÇÃO POLÍTICA DA FEDERAÇÃO.

O DESENHO INSTITUCIONAL FEDERATIVO DELINEADO PELA CF/88 FAVORECIA A CENTRALIZAÇÃO PRÓ-UNIÃO.

HAVIA UMA TENDÊNCIA DO STF EM FAVORECER O GOVERNO CENTRAL, EM DETRIMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAIS, JÁ QUE A TAXA DE ÊXITO DA UNIÃO NAS AÇÕES QUE PROPÔS CONTRA OS ESTADOS FOI SIGNIFICATIVAMENTE SUPERIOR ÀS ADIS PROPOSTAS POR ASSEMBLEIAS E GOVERNADORES CONTRA O GOVERNO CENTRAL.

#### DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

DURANTE A PANDEMIA, ISSO PARECE TER MUDADO: HOUE UMA MAIOR DESCENTRALIZAÇÃO. MAS ESSA MUDANÇA CONTINUA CARECENDO DE UMA MAIOR EXPLICAÇÃO, VIDE O RECONHECIMENTO DE IMPOSSIBILIDADE DE QUE ESTADOS EDITEM LEIS QUE DEEM DESCONTOS EM MENSALIDADES ESCOLARES E QUE SUSPENDAM O PAGAMENTO TEMPORÁRIO DE EMPRÉSTIMO CONSIGNADO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

A PROPOSTA DE RECOMPREENSÃO DO FEDERALISMO DO MINISTRO FACHIN ATUA COMO TERCEIRA VIA PARA A LEITURA DA CF/88, AO PROPOR A SUPERAÇÃO DO PRINCÍPIO INDEFINIDO DA SUPREMACIA DOS INTERESSES. ESSA PROPOSTA GANHOU MAIOR DESTAQUE DURANTE A PANDEMIA, NO ENTANTO, ISSO NÃO SIGNIFICA QUE ELA SERÁ IMPLEMENTADA A LONGO PRAZO PELO TRIBUNAL NEM QUE ELA FOI IMPLEMENTADA NOS EXATOS TERMOS DEFENDIDOS PELO MINISTRO FACHIN.

AO MENOS DURANTE A PANDEMIA, DO LEVANTAMENTO DE DECISÕES VERIFICOU-SE QUE, NOS CASOS DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE UNIÃO E ESTADOS (24 AÇÕES), EM 79% DELES FOI RECONHECIDA A COMPETÊNCIA DOS ESTADOS/MUNICÍPIOS (19 AÇÕES).

*(continua)*

OS LEGITIMADOS FEDERAIS (PRESIDENTE DA REPÚBLICA, SENADO FEDERAL, CÂMARA DOS DEPUTADOS E PGR) ERAM OS PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS PELA INSTAURAÇÃO DE CONFLITOS FEDERATIVOS ENTRE GOVERNO CENTRAL E GOVERNOS REGIONAIS POR MEIO DE ADI.

OS PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS PELA INSTAURAÇÃO DE CONFLITOS FEDERATIVOS DURANTE A PANDEMIA FORAM OS PARTIDOS POLÍTICOS E AS CONFEDERAÇÕES/ASSOCIAÇÕES/SINDICATOS. ASSIM:

- NAS AÇÕES AJUIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS OU CONFEDERAÇÕES/ASSOCIAÇÕES/SINDICATOS EM FACE DA UNIÃO (14 AÇÕES), EM 86% DOS CASOS A UNIÃO PERDEU (12 AÇÕES);
- NAS AÇÕES AJUIZADAS POR PARTIDOS POLÍTICOS OU CONFEDERAÇÕES/ASSOCIAÇÕES/SINDICATOS EM FACE DOS ESTADOS (10 AÇÕES), EM 70% DOS CASOS AS LEIS ESTADUAIS FORAM CONSIDERADAS INCONSTITUCIONAIS (7 AÇÕES).

O CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE RESTRINGIA AINDA MAIS A DESCENTRALIZAÇÃO.

O CONTROLE ABSTRATO NÃO RESTRINGIU A DESCENTRALIZAÇÃO, VISTO QUE A MAIORIA DAS AÇÕES SOBRE CONFLITO FEDERATIVO FOI ADI. CONTUDO, É PRECISO RESSALTAR A GRANDE QUANTIDADE DE ADPFS (22%) E ACOS (24%).

HAVIA CONVERGÊNCIA ENTRE OS INTERESSES DOS GOVERNOS E AS DECISÕES DO STF, UMA VEZ QUE A CORTE LEVAVA EM CONSIDERAÇÃO, DE MODO ESTRATÉGICO, O INTERESSE DO GOVERNO EM EXERCÍCIO NO MOMENTO DA DECISÃO.

NÃO OBSERVAMOS CONVERGÊNCIA DE INTERESSES ENTRE A CORTE E O GOVERNO, JUSTAMENTE O CONTRÁRIO, DADAS AS TAXAS DE PERDA DO GOVERNO FEDERAL.

RECONHECIA-SE A NECESSIDADE DE INSERÇÃO DE VARIÁVEIS POLÍTICAS PARA ANALISAR O *JUDICIAL REVIEW*, DADA A INSUFICIÊNCIA DAS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS.

O DIAGNÓSTICO SE MANTÉM. O MOMENTO PANDÊMICO E DE MÁ GESTÃO POLÍTICA FOI DETERMINANTE PARA A MAIOR ATUAÇÃO DO STF COM DECISÕES DESCENTRALIZADORAS.

Fonte: Elaboração própria.

Assim, a atuação do STF durante a pandemia teve um “papel fundamental para afastar obscurantismos, opacidades e o arbítrio infundado cientificamente” (NOHARA, 2020, p. 1), de modo que, sem ele, provavelmente teríamos tido número muito maior de mortos.

Então, se, antes da pandemia, o entendimento descentralizador era minoritário, durante a pandemia podemos dizer que se tornou o entendimento predominante na Corte. Porém, uma análise jurídica não permite que afastemos a crítica de que, mesmo havendo motivos para a alteração no modo sobre como se vinha decidindo conflitos federativos, é preciso fundamentar essa virada jurisprudencial.

Ainda que a proposta de recompreensão do federalismo do ministro Fachin tenha ganhado mais atenção na atuação colegiada do Tribunal, não podemos dizer que houve uma efetiva



releitura da repartição de competências. Isso porque o nebuloso princípio da predominância dos interesses continuou sendo utilizado como máxima na resolução desses conflitos, ainda que alguns ministros tenham se esforçado para lhe dar maior concretude.<sup>54</sup>

O maior expoente dessa avaliação parece ser as decisões proferidas nas ações de invalidação de diplomas estaduais que haviam concedido descontos aos alunos de instituições privadas de ensino e nas ações que suspenderam o pagamento de contrato de crédito consignado de servidores públicos estaduais. A razão para tanto é que não há tal coisa como uma legalidade extraordinária que justifique uma atuação sem explicação. Se essa mudança de entendimento se pretende definitiva, é imperiosa a existência de maior fundamentação. Permanecemos aguardando.

Portanto, a despeito de este artigo ter se destinado a analisar a atuação do STF em relação aos conflitos federativos durante a pandemia de covid-19, ele está longe de encerrar a discussão sobre o tema. Há dois motivos para isso: o primeiro e mais óbvio é que a pandemia ainda não acabou; então, o “durante a pandemia” contido no título é um durante ainda inacabado. Podemos e devemos esperar surpresas por parte do STF. O segundo motivo, menos óbvio, sintetiza-se na ideia dos pêndulos do federalismo: movimentos de centralização e descentralização são intrínsecos ao Estado federal brasileiro. A predominância de um sobre o outro varia de acordo com a Constituição vigente e o contexto político.

Assim, estamos diante de uma virada jurisprudencial que se deu em um período excepcional e especial: excepcional em termos decisórios do STF, em razão da crise sanitária decorrente da pandemia do novo coronavírus (covid-19), e especial em razão do conflito entre diferentes esferas da federação (posições e ações dos gestores dos estados e municípios contrárias às posições e ações negacionistas do Presidente da República e demais gestores da União).<sup>55</sup> Tais circunstâncias podem e devem ser levadas em conta. Entretanto, a manutenção ou não dessa virada dependerá da incorporação, pelo STF, dessa compreensão sobre a federação e a competência dos entes ou, então, da retomada de seu entendimento anterior.

• • •

<sup>54</sup> Nesse sentido, temos o ministro Marco Aurélio, que, ao diferenciar interesses geral, regional e local, trazia exemplos da manifestação de cada um.

<sup>55</sup> Para maior compreensão de temas relacionados ao Direito e à saúde pública, conferir as pesquisas desenvolvidas pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (Cepedisa), disponíveis em: <https://cepedisa.org.br/>.

**AGRADECIMENTOS**

*Os autores agradecem à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná pelo suporte formal e material e pela interlocução entre as pesquisas, possibilitada pelo diálogo institucional investigativo interno.*

**REFERÊNCIAS**

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 106, de 7 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 8 maio 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm). Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 28 maio 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Lei n. 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 20 set. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 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] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 7 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.362*. Requerente: Confederação Nacional de Saúde (CNS). Intimado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 2 set. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345205092&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.406*. Requerente: Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (Abradee). Intimado: Governador do Estado do Paraná e Assembleia Legislativa do Paraná (Alep). Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 21 dez. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345868292&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.423*. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). Intimado: Governador do Estado do Ceará e Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Alec). Relator: Ministro Edson Fachin. Redator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 21 dez. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345649108&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.435*. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). Intimado: Governador do Estado do Maranhão e Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão (Alema). Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 21 dez. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345952019&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.451*. Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif). Intimado: Governador do Estado da Paraíba e Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba (ALEPB). Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 8 fev. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345665316&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.484*. Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif). Intimado: Governador do Estado do Rio Grande do Norte e Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte (Alern). Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 5 out. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344718757&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.495*. Requerente: Confederação Nacional do Sistema Financeiro (Consif). Intimado: Governador do Estado do Rio de Janeiro e Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). Relator: Ministro Ricardo Lewandowski.

Brasília, 23 nov. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345164551&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.575*. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Confenen). Intimado: Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia (Alba). Relator: Ministro Edson Fachin. Redator p/ acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 21 dez. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345649112&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.586*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Intimado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346093809&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.587*. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Intimado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346094162&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Agravo Regimental. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 671*. Agravante: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Agravado: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 16 jun. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343654852&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo de Medida Cautelar. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.357*. Requerente: Presidente da República. Intimado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 13 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345034916&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo em Tutela Provisória Incidental. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 756*. Requerente: Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Cidadania. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 22 mar. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346042868&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar. *Ação Civil Originária n. 3.393*. Autor: Estado de Mato Grosso. Réu: União. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 jun.

2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343683621&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar. *Ação Civil Originária n. 3.463*. Autor: Estado de São Paulo. Réu: União. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 8 mar. 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345933373&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.341*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Intimado: Presidente da República. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator para acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, 15 abr. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Referendo na Medida Cautelar. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.343*. Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Marco Aurélio. Redator para acórdão: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 6 maio 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *Ação Civil Originária n. 3.385*. Autor: Estado do Maranhão. Réu: União. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 22 abr. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342938537&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. *Ação Civil Originária n. 3.398*. Autor: Estado de Rondônia. Réu: União; Magnamed Tecnologia Médica S/A. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 22 jun. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343547646&ext=.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BZDERA, André. Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review. *Canadian Journal of Political Science*, Toronto, v. 26, n. 1, p. 3-29, mar. 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3228996>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CAMARGO, Fernando Santos de. Supremo Tribunal Federal e federalismo: controle abstrato/concentrado de constitucionalidade como mecanismo para limitar a descentralização. In: V SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, v. 2, 2014, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/sclplr/article/view/64800/37726>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. STF, liberdade religiosa, pandemia e a jurisprudência da crise. *Jota*, São Paulo, 12 abr. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-liberdade-religiosa-pandemia-e-a-jurisprudencia-da-crise-12042021>. Acesso em: 14 abr. 2021.

COSTA, Alexandre; BENVINDO, Juliano. A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. *SSRN Electronic Journal*, [s. l.], out. 2014. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2509541](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541). Acesso em: 14 abr. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. *Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella*. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo G. G. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MITIDIERO, Daniel; SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. Desafios enfrentados pelo STF na emergência da COVID-19: conflito interfederativo e cientificidade no combate à pandemia. *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 82, p. 203-219, out./dez. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39725>. Acesso em: 14 abr. 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e União. *Lua Nova*, São Paulo, n. 78, p. 223-250, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Painel de Ações Covid-19*. Brasília, atualizado em 29 jun. 2021. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=currsel%2Cctxmenu&select=clearall>. Acesso em: 29 jun. 2021.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

**COMO CITAR ESTE ARTIGO:**

GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi. Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, e2311, 2023. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202311>

*Miguel Gualano de Godoy*

PROFESSOR ADJUNTO DE DIREITO CONSTITUCIONAL DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). MESTRE E DOUTOR EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA UFPR. PÓS-DOUTOR PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). EX-ASSESSOR DE MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).

*miguelggodoy@hotmail.com*

*Renata Naomi Tranjan*

ASSESSORA NA PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ (2022). MESTRANDA EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). BACHAREL EM DIREITO PELA UFPR. FOI PESQUISADORA BOLSISTA DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO TUTORIAL DA FACULDADE DE DIREITO DA UFPR (PET DIREITO).

*renatatanjan@gmail.com*