

MEDIDAS SANITÁRIAS E FEDERALISMO COOPERATIVO: DECISÕES CONFLITANTES DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO NA PANDEMIA DA COVID-19

*Health measures and cooperative federalism: conflicting decisions of the
Brazilian Judiciary in the Covid-19 pandemic*

Paulo César Rebouças Torquato Filho

Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA, Mossoró,
RN, Brasil.

Ulisses Levy Silvério dos Reis

Universidade Federal Rural do Semi-Árido - UFERSA, Mossoró,
RN, Brasil.

Informações do artigo

Recebido em xx/xx/xxxx

Aceito em xx/xx/xxxx

Como ser citado (modelo ABNT)

TORQUATO FILHO, Paulo César Rebouças; REIS, Ulisses
Levy Silvério dos. MEDIDAS SANITÁRIAS E
FEDERALISMO COOPERATIVO: DECISÕES
CONFLITANTES DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO
NA PANDEMIA DA COVID-19. **Direito, Processo e
Cidadania**. Recife, v. 1, n. 2, p. 247-270, maio/ago., 2022.

Editor responsável

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

O presente trabalho busca analisar decisões judiciais proferidas no Brasil durante a pandemia da Covid-19 que adotaram entendimentos contrários ao julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF, do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu autonomia aos entes federativos na tomada de medidas de combate à crise sanitária. As decisões suspenderam os decretos executivos que paralisaram as atividades consideradas não essenciais diante do agravamento da pandemia. Desse modo, a pergunta-problema que norteará o trabalho é: como a proliferação de decisões judiciais tomadas nas instâncias locais em afronta ao posicionamento do STF na ADPF 672/DF prejudica o federalismo cooperativo sanitário no enfrentamento à pandemia da Covid-19? O objetivo é compreender os efeitos e as repercussões jurídicas das decisões conflitantes à decisão do Supremo para o federalismo e como elas impactaram na atuação dos entes subnacionais em relação à contenção da Covid-19.

Palavras-Chave: Decisões Judiciais. Federação. Crise sanitária.

Abstract

The present work seeks to analyze judicial decisions rendered in Brazil during the Covid-19 pandemic that adopted understandings contrary to the judgment of the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF, of the Federal Supreme Court (STF), which recognized autonomy for federative entities in taking measures to combat the health crisis. The decisions suspended the executive decrees that paralyzed non-essential activities in the face of the worsening of the pandemic. In this way, the question that will guide the work is: how the proliferation of judicial decisions taken in local instances in affront to the position of the STF in ADPF 672/DF harms cooperative sanitary federalism in facing the Covid-19 pandemic? The objective is to understand the effects and legal repercussions of decisions conflicting with the Supreme Court's decision for federalism and how they impacted the performance of subnational entities in relation to the containment of Covid-19.

Keywords: Court Decisions. Federation. Health Crisis.

1 INTRODUÇÃO

O desenho estatal federativo remonta ao fim do século XVIII, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América (EUA). A deliberação em torno de sua instituição gravitou acerca do grau de autonomia a ser atribuído à União e aos entes subnacionais. As contribuições que essa primeira experiência trouxe para a dinâmica institucional dos Estados durante os séculos seguintes são muito relevantes – seja na reprodução da estrutura federal baseada na descentralização, seja na adoção do modelo de estados a partir de divisões de competências, como no Brasil. O modelo brasileiro teve início com o segundo texto constitucional, de 1891. Desde então, o federalismo que aqui se pratica percorre contextos de problemas sucessivos de gerenciamento e forte centralização de competências constitucionais na União em detrimento dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Na crise sanitária de importância internacional ocasionada pela pandemia da Covid-19, as dificuldades na saúde pública somaram-se às políticas, econômicas e sociais. O agravamento da doença suscitou, assim como no restante do mundo, respostas e medidas de prevenção e enfrentamento à infecção. O caso brasileiro expõe desafios quanto à organização e à coalizão nacional no enfrentamento da pandemia. Logo no início da instabilidade sanitária, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi acionado a fim de dirimir os limites e as possibilidades dados pelo federalismo cooperativo sanitário em relação à distribuição das competências dos entes federativos acerca das medidas sanitárias necessárias à contenção do vírus; interpretação que deve ser dada à luz da Constituição Federal de 1988. A Corte, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672/DF, em 8 de abril de 2020, interpretou que cabe a todos os entes a adoção de medidas normativas e administrativas pertinentes ao combate à pandemia, dentro de suas respectivas circunscrições geográficas.

O avanço da pandemia no tempo apresentou desafios ao posicionamento do STF. Diz-se isso porque, ao passo que surgiram medidas tomadas por governos estaduais e municipais buscando suspender a realização de atividades (comerciais, religiosas, desportivas etc.) que pudessem colocar a população em risco de contato com o vírus, entidades de classe de naturezas diversas acionaram as instâncias locais do Judiciário e obtiveram decisões que sustentaram entendimentos divergentes do apresentado pelo STF.

O presente artigo faz um levantamento dessas decisões que suspenderam os efeitos dos decretos dos entes federativos no combate à pandemia a fim de confrontá-las com o posicionamento da mais alta instância jurisdicional do país. Desse modo, a pergunta-problema que norteará o presente trabalho é: como a proliferação de decisões judiciais tomadas nas instâncias locais em afronta ao posicionamento do STF na ADPF 672/DF prejudica o federalismo cooperativo sanitário no enfrentamento à pandemia da Covid-19?

O trabalho adotou a metodologia dedutiva e fez uso de fontes bibliográficas e jurisprudenciais. Priorizou-se a análise de obras que tratam do sistema federativo brasileiro, suas incongruências e discrepâncias, bem como da dinâmica de funcionamento dos entes federados em contextos de fragilidade institucional. Ainda, coletaram-se onze decisões judiciais que tratam da análise pretendida pelo recorte da pesquisa: as que suspendem os efeitos dos decretos municipais, estaduais e distritais de enfrentamento à pandemia por meio de medidas de distanciamento social, cujos efeitos foram tomados com base no poder geral de regulação sanitária determinado pelo STF nos autos da ADPF 672/DF. A partir do confronto entre as fundamentações das instâncias locais perante o Supremo, será buscado compreender como tais dissonâncias prejudicam o federalismo cooperativo sanitário.

O trabalho foi dividido em três momentos. Primeiro, o federalismo cooperativo sanitário previsto na Constituição de 1988 será contextualizado à luz do julgamento da ADPF 672/DF, que determinou a distribuição das responsabilidades dos entes quanto ao enfrentamento da pandemia. No segundo momento, serão apresentadas as decisões tomadas pelas instâncias jurisdicionais locais em afronta ao que determinou o STF, com ênfase em perceber em que medida as suas fundamentações se distanciam do posicionamento do Supremo. Por último, será demonstrado como a dissonância nos julgamentos catalogados prejudica a coerência que se espera do Estado a respeito da cooperação sanitária indispensável à contenção da Covid-19, o que, em último grau, prejudica o país como um todo.

2 A ORGANIZAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO EM MATÉRIA SANITÁRIA DEFINIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA PANDEMIA DA COVID-19

O sistema federativo é resultado da composição de diferentes subgrupos nacionais que integram um mesmo Estado, cuja vinculação está subordinada às normas constitucionais de regulação de competências, organização e relação entre os entes federados. No Brasil, o modelo federativo é fruto do intenso processo de centralização da União em detrimento dos estados, municípios e Distrito Federal, ocasionando atritos e rupturas na dinâmica institucional de relações entre tais entes. A disposição acerca do federalismo brasileiro está presente no art. 1º e no Título III (Organização Político-Administrativa) da Constituição Federal de 1988, que definiu o federalismo cooperativo, baseado na divisão de atribuições primordialmente conferidas à União. Todavia, apesar de o texto constitucional dispor sobre a necessidade de convivência harmônica entre os Poderes e os entes federados da República (art. 2º), a dinâmica de relações desses entes é firmada nos contínuos atritos ocasionados pela disfuncionalidade em relação ao exercício das suas competências.

O papel constitucional atribuído ao federalismo brasileiro é alicerçado nas competências exclusivas da União e nas competências residuais declinadas aos estados, municípios e Distrito Federal. Nesse sentido, a organização político-administrativa impõe um forte intervencionismo da União sobre os demais entes, muitas vezes prejudicando a tomada de decisões em questões eminentemente locais, haja vista as sensíveis diferenças entre as unidades federativas e a regulação legislativa concentrada em Brasília (LIZIERO, 2020). No mais, a organização federativa brasileira potencializa sucessivos problemas de gerenciamento e articulação institucionais, que são reflexos da ausência de equilíbrio, estabilidade e consonância entre as unidades federativas na tomada de decisões conjuntas e na capacidade de coordenação político-institucional.

Na crise nacional ocasionada pela pandemia da Covid-19, os atritos entre os entes federativos foram potencializados diante da gravidade política, econômica, social e sanitária provocada pelo novo coronavírus¹. Apesar da fundamental necessidade de

¹ A crise ocasionada pela Covid-19 teve início em dezembro de 2019, na cidade chinesa de Wuhan, epicentro mundial da doença à época. No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou pandemia da Covid-19 em função do grave quadro de infecção pela doença no planeta. No Brasil, o primeiro

harmonização entre a União e os entes subnacionais no enfrentamento e no combate à pandemia, o que se percebeu foi uma desarticulação de ações, normas legais, diretrizes sanitárias e posicionamentos entre os agentes públicos, contribuindo para o grave estado de calamidade pública na saúde do Brasil, que figura entre os primeiros do mundo no que tange à mortalidade provocada pela infecção².

Com o agravamento da crise, as medidas sanitárias de prevenção e enfrentamento da pandemia pelos estados, municípios e Distrito Federal sofreram considerável resistência por parte da União, que apostou em políticas públicas sem respaldo científico das autoridades nacionais e internacionais de saúde, bem como sabotou as diretrizes sanitárias adotadas por governadores e prefeitos³. Essa contrariedade teve de ser resolvida judicialmente pelo Supremo Tribunal Federal logo nos primeiros meses da pandemia. A Corte, em 8 de abril de 2020, ao analisar a ADPF 672/DF, protocolada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), decidiu por unanimidade que os entes subnacionais possuem autonomia para a tomada de ações sanitárias de enfrentamento à pandemia. Na decisão, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, sustentou que compete concorrentemente aos entes federados adotarem as medidas necessárias no enfrentamento à crise sanitária, nos termos dos arts. 23, II e IX, 24, XII, 30, II, e 198, todos da Constituição Federal.

No relatório, o Ministro Alexandre de Moraes afirmou que, nos momentos de crise, faz-se imperativa a coesão dos entes federados para a promoção das soluções e a mitigação de seus efeitos. Diante do grave cenário provocado pela pandemia da Covid-19, o Ministro

caso foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo/SP. Por ocasião do primeiro caso confirmado no país e da caótica situação sanitária ao redor do mundo, foi editado o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, reconhecendo a calamidade pública de importância internacional na saúde pública nacional. Para mais informações sobre o assunto, (cf.

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/saude/audio/2021-02/ha-um-ano-brasil-anunciava-primeiro-caso-de-covid-19-0>; acesso em: 18 mai. 2021).

² A situação do Brasil foi grave durante 2020, mas conseguiu ser potencializada nos primeiros meses de 2021, quando foi atingido pela chamada “segunda onda”. Para informações sobre o assunto, cf.

<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/17/oms-brasil-lidera-mortes-e-contaminaes-por-covid-19-no-mundo.ghml>; acesso em: 14 mai. 2021.

³ O Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário da Universidade de São Paulo (USP), sob a liderança da Prof.^a Deisy Ventura, vem produzindo uma série de boletins demonstrando a estratégia jurídica inarticulada e ineficaz de tratamento da pandemia pela União. Os relatórios podem ser consultados em:

<https://cepedisa.org.br/publicacoes>; acesso em: 14 mai. 2021. Mesmo com as sucessivas trocas de Ministros da Saúde, o Presidente da República, Jair Bolsonaro (sem partido), continua minimizando os efeitos da pandemia e adotando uma estratégia comunicacional que privilegia a atividade econômica em detrimento da preservação da saúde pública, o que repercute inclusive em sua popularidade (cf.

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/datafolha-rejeicao-a-atuacao-de-saude-e-governadores-na-pandemia-cai-desaprovacao-de-bolsonaro-e-de-51.shtml>; acesso em: 17 mai. 2021).

reiterou o papel de cooperação presente no federalismo constitucional sanitário brasileiro, que exige a atuação conjunta e harmônica das unidades federativas no contexto de agravamento da crise⁴. A ADPF 672/DF reconheceu a competência concorrente entre os entes federados, salientando a importância da competência geral protagonizada pela União na promoção das diretrizes de saúde pública diante da pandemia⁵.

A consolidação do direito à saúde é uma conquista social fruto das mudanças ocorridas com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, as próprias disposições constitucionais sobre a saúde, presentes nos arts. 6º e 196, estabelecem que é dever do Estado prover as condições necessárias para a efetivação desse direito. Foi com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) que a operacionalização do federalismo cooperativo sanitário se estruturou de modo a oferecer a assistência à saúde no país. A organização sanitária nacional contempla os princípios do federalismo de cooperação, uma vez que exige uma atuação conjunta, integrada, harmônica e descentralizada entre os governos subnacionais e a União na administração das políticas públicas de saúde.

A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde), regulamenta o art. 198 da Constituição e determina a descentralização político-administrativa nas matérias de saúde pública, com direção única em cada esfera de governo na gerência desse direito (art. 7º, IV). Desse modo, a regulamentação do SUS perpassa pela distribuição de competências e recursos entre as unidades federativas em relação à saúde, cabendo aos entes nacionais a articulação nas instâncias federativas, quais sejam: i) compete à União estabelecer diretrizes gerais de coordenação sobre o trato da saúde; ii) aos estados e ao Distrito Federal compete agir de forma complementar ou suplementar na administração da saúde; e iii) aos municípios compete executar e gerir estas políticas (DOURADO, 2020, p. 83-85).

⁴ Consta na decisão: “Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19”.

⁵ Apesar da decisão, o presidente Jair Bolsonaro realizou uma série de manifestações públicas alegando que o julgamento da ADPF 672/DF impediu a União de agir, concedendo apenas aos estados, municípios e Distrito Federal a competência de dirimir os efeitos da pandemia. Essa narrativa diverge frontalmente da decisão do Supremo Tribunal Federal (cf. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/01/15/bolsonaro-diz-que-stf-proibiu-qualquer-acao-contra-pandemia.htm>; acesso em: 18 mai. 2021).

Nesse sentido, a Portaria nº 95, de 26 de janeiro de 2001, do Ministério da Saúde, dispõe sobre a governança e a execução das políticas de gestão do SUS entre as unidades federadas. Essas regulações dispõem acerca da descentralização e da regionalização das ações de controle da saúde nacional, refletindo o caráter federativo no gerenciamento dessa política pública. O Estado federal compreende a importância da manutenção das características diversas entre as unidades federativas sem que isso implique na concentração de poderes em um único ente. Com isso, o federalismo cooperativo sanitário brasileiro pressupõe a adoção de medidas minimamente articuladas e harmônicas, sendo o papel da União fundamental para a execução das demais atribuições dos governos subnacionais (DOURADO; DALLARI; ELIAS, 2011. p. 12). Entretanto, apesar de a pandemia da Covid-19 exigir que essa articulação seja imprescindível, as ações da União provocam um desarranjo e um esvaziamento na formulação das políticas públicas de combate à pandemia, propiciando a estados, municípios e Distrito Federal o protagonismo na devida resposta à maior crise do século XXI.

Diz-se isso porque as disfuncionalidades presentes na gestão do Ministério da Saúde no contexto pandêmico provocaram uma desarticulação nas práticas e gestões do federalismo cooperativo sanitário, visto que a responsabilidade de formulação de políticas e execução de ações do Governo Federal não foram cumpridas, o que ensejou a proposição da ADPF 672/DF pelo Conselho Federal da OAB. Houve dificuldades no que tange à condução das medidas de isolamento e distanciamento social tomadas pelos governos estaduais e municipais, uma vez que a ação do Governo Federal – constitucionalmente responsável pela realização das medidas gerais da administração da saúde – foi incipiente e controversa diante do colapso do sistema de saúde e da condução da crise sanitária⁶.

O julgamento da ADPF 672/DF é fruto dessa controversa condução da União no trato da pandemia. Se, por um lado, a Constituição determina o dever de cooperação entre os entes subnacionais na gestão da saúde, por outro, a lacuna deixada pelo Ministério da Saúde refletiu no reconhecimento dos estados, municípios e Distrito Federal como entes aptos a adotar as medidas necessárias de combate à pandemia. Os efeitos que essa decisão tem para o federalismo cooperativo sanitário brasileiro são importantes, quer seja pelo

⁶ O Presidente da República, na verdade, ameaça emitir decreto – amplamente inconstitucional – para tentar barrar as medidas locais de distanciamento social (cf. <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/05/05/bolsonaro-decreto-restricoes.htm>; acesso em: 17 mai. 2021).

reconhecimento do caráter concorrente no trato da pandemia, quer seja na ampliação das competências pelos entes subnacionais. Apesar da decisão, as dificuldades em estabelecer as políticas públicas de isolamento social, a aquisição de insumos médicos e a restrição de serviços econômicos vêm sendo protagonizadas pelo Governo Federal, que não as executa a contento, seja pela intimidação de governadores e prefeitos, seja pela adoção de medidas executivas, como os decretos presidenciais, cujo intuito é promover a flexibilização das ações restritivas tomadas localmente.

Tendo em vista o STF ser o ente jurisdicional competente para dar a palavra final em termos de controle de constitucionalidade no país, em especial nas ações de controle abstrato (caso da ADPF 672/DF), esperava-se que eventuais comportamentos contrários à sua jurisprudência manifestados pelos entes federados fossem censurados pelos juízes e tribunais locais. A realidade, contudo, apresentou uma situação mais complexa. O prolongamento da pandemia fez com que surgissem conflitos normativos entre entidades subnacionais com atuação no mesmo espaço geográfico, os quais foram levados ao conhecimento das instâncias locais. Estas últimas, em várias ocasiões, não necessariamente seguiram o posicionamento superior quanto à repartição constitucional de competências em matéria sanitária, como se verá a seguir.

3 DECISÕES JUDICIAIS QUE DESAFIAM A AUTORIDADE JURISDICIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS UNIDADES FEDERATIVAS

No cenário pandêmico, a atuação dos agentes públicos faz-se imperativa diante da necessidade de mitigação dos efeitos da crise sanitária. Foi por ocasião da ADPF 672/DF que os entes subnacionais obtiveram a possibilidade de atuação independente da União – que, à época, já se mostrava resistente em coordenar campanhas de isolamento social e restrição de serviços não essenciais –, atribuindo aos estados, municípios e Distrito Federal a responsabilidade pelos efeitos econômicos e sociais ocasionados pela crise decorrente da adoção das políticas públicas de saúde⁷. Dessa forma, governadores e prefeitos adotaram medidas de enfrentamento à pandemia em todo o país diante da escalada diária no número de novos casos e óbitos, o que colocou o SUS à beira do colapso.

Os decretos estaduais, distritais e municipais estabeleceram diretrizes sanitárias a partir do fechamento de escolas, igrejas, comércios, bares, restaurantes e demais serviços considerados não essenciais, a fim de restringir a circulação de pessoas, o risco de contágio pela infecção e a consequente pressão sobre o SUS. Nesse sentido, apesar do caótico quadro vivenciado pelo sistema de saúde nacional, tais medidas restritivas enfrentam constantes óbices por parte da União e de alguns setores de determinados segmentos econômicos, o que provocou reiterados pedidos de suspensão dos decretos no Judiciário à revelia do que foi definido pelo STF. As decisões judiciais catalogadas nesta seção resistem ao que foi definido no julgamento da ADPF 672/DF, haja vista mitigarem as competências conferidas às unidades federativas no controle concentrado de constitucionalidade.

Essas decisões foram fruto da investigação realizada acerca da contrariedade jurisprudencial em relação à ADPF 672/DF. Para viabilizar a pesquisa, foi priorizada, de forma preliminar, a busca por notícias que dissessem respeito às decisões que suspendiam os efeitos dos decretos estaduais, distritais e municipais de combate à pandemia. Uma vez encontradas, a pesquisa se deu nos sites dos tribunais de justiça dos respectivos estados,

⁷ Em discurso de abertura na Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), o presidente Jair Bolsonaro (PL) disse que a culpa da grave crise econômica ocasionada pela pandemia era responsabilidade dos governadores e prefeitos, quando da tomada de medidas restritivas para a proliferação do vírus (cf. <https://www.otempo.com.br/politica/bolsonaro-na-onu-culpa-governadores-por-crise-economica-da-covid-no-brasil-1.2544759>)

cuja catalogação ocorreu por meio da numeração processual e posterior leitura do teor das decisões, firmando a coleta dos provimentos jurisdicionais utilizados no presente capítulo.

As decisões a seguir apresentadas contrariaram a tomada de decisão por parte dos governos subnacionais diante da autonomia concedida pelo Supremo em matéria de diretrizes sanitárias para o combate à pandemia e a contenção desta. Optou-se pela coleta de 11 decisões a partir de uma análise de viabilidade por ocasião da orientação do trabalho, de modo que não se buscou esgotar toda a temática, mas sim apresentar contornos, a partir da análise empírica, em relação às questões abordadas no presente trabalho. A pesquisa realizada não contemplou todas as decisões prolatadas no país em sede de suspensão dos decretos estaduais, distritais e municipais – haja vista a impossibilidade de realizá-lo –, mas baseou-se naquelas de notória repercussão, dentre as quais está a decisão do Ministro Nunes Marques (STF), que determinou que as unidades federativas se abstivessem de adotar quaisquer medidas que culminassem no fechamento de igrejas e templos religiosos – o que contraria o próprio entendimento da Corte adotado em abril de 2020. Nesse sentido, a respeito das decisões catalogadas, foram analisados onze posicionamentos do Judiciário brasileiro, em todo o país, que contrariam o julgamento da ADPF 672/DF, conforme a tabela a seguir:

Quadro 1 – Decisões contrárias ao posicionamento da ADPF 672/DF

Data	Número do Processo	Teor da Decisão	Tribunal/Vara	Relator(a)/Juiz(iza)
29/03/2020	Processo 0066463 18.2020.8.19.0001	Determina que o Estado do Rio de Janeiro e os municípios do Rio de Janeiro, Cabo Frio, Niterói, Macaé, Teresópolis e Barra Mansa se abstenham de adotar qualquer procedimento que implique no fechamento das Lojas Americanas. Para tanto, foram suspensos os artigos dos Decretos Estaduais nº 46.973, de 16.03.20; 46.980, de 19.03.20; 46.989, de 24.03.20, e dos Decretos Municipais do Rio de Janeiro nº 47.285, de 23.03.20; Decreto Municipal de Cabo Frio nº 6.214, de 20.03.20; Decreto Municipal de Niterói nº 13.521/2020; Decreto Municipal de Macaé nº 037/20; Decreto Municipal de Teresópolis nº 5.264, de 22.03.20; e, Decreto Municipal de Barra Mansa nº 9815, de 20.03.2020, que inviabilizavam a abertura da referida empresa.	7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca do Rio de Janeiro	Juíza Angélica dos Santos Costa
15/05/2020	Ação Civil Pública 1025277-20.2020.4.01.3400	Concede, em parte, os pedidos protocolados na ACP. No entanto, é determinada a abertura do comércio não essencial no Distrito Federal, em discordância das ações adotadas pelo executivo distrital. A magistrada, ainda, impõe regras sanitárias para a gradual flexibilização das atividades.	1ª Vara Federal Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.	Juíza Katia Balbino de Carvalho Ferreira
19/05/2020	Processo 1006739-79.2020.8.26.0451	Trata-se pedido com tutela antecipada que foi deferido pela Justiça estadual paulista. Na decisão, o Juiz determinou que a Prefeitura de Piracicaba iniciasse todos os protocolos sanitários necessários para a abertura do comércio na cidade.	1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Piracicaba/SP	Juiz Wander Pereira Rossette
21/05/2020	Mandado de Segurança 5225954-55.2020.8.09.0000	Trata-se de uma decisão cujo teor suspendeu os efeitos do Decreto Estadual nº 9.653, de 2020, do Estado de Goiás, que determinava o fechamento das academias. Na decisão liminar, foi determinada que se abrissem esses espaços com a capacidade-limite de 30% de ocupação.	Tribunal de Justiça de Goiás	Des. Gilberto Marques Filho
28/05/2020	Mandado de Segurança 5071716-92.2020.8.13.0024	A decisão em análise suspendeu os efeitos do art. 1º do Decreto nº 17.328, de 8 de abril de 2020, editado no município de Belo Horizonte, que suspendia o funcionamento de bares e restaurantes. Na decisão, o magistrado entendeu necessária a reabertura, impondo uma obrigação de não fazer à capital mineira para que se abstivesse de interferir no funcionamento desses estabelecimentos, sob pena de multa.	3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte/MG	Juiz Wauner Batista Ferreira Machado
02/07/2020	Mandado de Segurança 5316194-34.2020.8.09.0051	A decisão prolatada pela Justiça goiana determinou a abertura do comércio na cidade de Goiânia. Para isso, a magistrada suspendeu os efeitos do Decreto Municipal nº	3ª Vara da Fazenda Pública Municipal e	Juíza Jussara Cristina Oliveira Louza

		1.242/2020 ao passo que determinou o retorno dos efeitos do Decreto Municipal nº 1.187/2020.	Registros Públicos da Comarca de Goiânia/GO	
23/11/2020	Ação Civil Pública 0051880-25.2020.8.19.0002	Nesta decisão, a Justiça do Rio de Janeiro determinou, atendendo ao pedido do Ministério Público, que as aulas nas redes básica e infantil fossem retomadas, exigindo que a cidade adotasse todas as medidas necessárias e urgentes para o retorno seguro das crianças e adolescentes. A juíza entendeu que o Decreto nº.13.750/20 - que autorizou a retomada das aulas no ensino médio da cidade e posteriormente foi contestada em Ação Civil Pública instada pela Defensoria Pública do Estado do RJ, deveria se estender às redes básicas de ensino de Niterói.	Cartório da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca de Niterói/RJ	Juíza Rhoemara dos Santos Carvalho Arce Marques
16/12/2020	Ação Popular 1014274-42.2020.8.26.0004	Na presente decisão, a Justiça paulista determinou que o município e o estado de São Paulo realizem as ações necessárias para a volta das aulas presenciais na rede de ensino do estado. A decisão atende a uma Ação Popular proposta por dois particulares. A decisão trata o tema de forma contrária em relação aos Decretos nº 64.994/2020 e 65.061/2020.	Vara da Infância e Juventude da Comarca de São Paulo/SP	Juíza Carla Montesso Erbelein
26/01/2021	Mandado de Segurança 5002651-73.2021.8.13.0024	Esta decisão suspende os efeitos do Decreto Municipal nº 17.523/2021, do município de Belo Horizonte, e determina a abertura do comércio considerado não essencial, determinando que a prefeitura se abstenha de qualquer ação que culmine no fechamento dos serviços não essenciais, sob pena de multa diária.	3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte/MG	Juiz Wauner Batista Ferreira Machado
28/01/2021	Ação Civil Pública 1065795-73.2020.8.26.0053	Esta ação sustou os efeitos do Decreto nº 65.384/2020, que tratava sobre a retomada gradual das aulas presenciais do ensino fundamental e médio na rede municipal e estadual de ensino. Na decisão, a magistrada entendeu não haver condições sanitárias adequadas para a retomada segura das atividades, porquanto a situação das fases amarela e vermelha do Plano São Paulo demonstrava a inadequação do retorno para tanto.	9ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de São Paulo/SP	Juíza Simone Gomes Rodrigues Casoretti
03/04/2021	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 701/MG	Na decisão, foram sustados os efeitos do art. 6º do Decreto nº 31, de 20/03/2020 do município de Monlevade/MG, a fim de reabrir as igrejas e templos durante as medidas preventivas contra à Covid-10. Por ocasião desse julgamento, foi determinado que todos os estados, municípios e Distrito Federal se abstivessem de editar normas que culminassem no fechamento das igrejas e templos no país.	Gabinete do Ministro Nunes Marques, do Supremo Tribunal Federal	Ministro Nunes Marques

Fonte: elaboração própria.

Serão analisadas as fundamentações de três decisões judiciais dentre as catalogadas, quais sejam: i) a decisão prolatada pela 3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte/MG, que determinou a abertura do comércio na capital mineira; ii) a decisão da Vara da Infância e Juventude da Comarca de São Paulo/SP, que determinou que o estado e o município de São Paulo proporcionem as medidas necessárias para a reabertura das escolas; e iii) a decisão do Ministro Nunes Marques (STF), responsável por flexibilizar as diretrizes sanitárias restritivas no funcionamento de igrejas e templos religiosos em todo o país.

A decisão pela análise dessas três decisões partiu do entendimento que buscasse viabilizar um maior aprofundamento dos aspectos práticos abordados no presente artigo. A decisão da 3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal de Belo Horizonte se destaca, por exemplo, pela atuação do Juiz em “executar” medidas que são de competência dos Executivos estadual e municipal a partir da determinação de abertura de estabelecimentos comerciais; já a escolha por se abordar a decisão da Vara da Infância e Juventude da Comarca de São Paulo se deu em virtude de perceber o impacto do processo decisório à revelia do quadro epidemiológico do Estado mais populoso do país, uma vez que no momento da determinação judicial, o município e o Estado de São Paulo ainda enfrentavam uma situação de gravidade no quadro de infecções e óbitos causados pela Covid-19, de modo que qualquer decisão que culminasse em sentido contrário das recomendações do Comitê Científico Estadual teria forte impacto sobre o sistema público de saúde. Por fim, optou-se por analisar a decisão do Ministro Nunes Marques para exemplificar a atuação destoante do próprio Supremo Tribunal Federal em matéria de federalismo cooperativo sanitário. Diz-se isso à medida que foi decidido, monocraticamente, pela mitigação dos efeitos da ADPF 672/DF por um membro do Tribunal, contrariando um entendimento anteriormente tomado pelo próprio Plenário.

A decisão da Vara da Infância e Juventude da Comarca de São Paulo foi prolatada nos autos da Ação Popular 1014274-42.2020.8.26.0004, proposta por particulares, cujo pleito solicitava a determinação ao município de São Paulo e ao Governo do Estado de São Paulo da adoção de todas as medidas sanitárias necessárias para o retorno seguro da volta às aulas nas redes municipal e estadual de ensino. No pedido, os autores alegaram que a não implementação das medidas sanitárias preparatórias de volta às aulas violaria a moralidade administrativa e o patrimônio cultural, haja vista os impactos oriundos da

paralisação por motivos sanitários. Acatando a pretensão inicial, a Juíza Carla Montesso Eberlein entendeu que o retorno das atividades escolares se fazia necessário diante do parecer convergente do Ministério da Educação, cabendo às autoridades locais a formulação de políticas públicas que viabilizassem o pedido⁸. Esse posicionamento contraria o que foi definido na ADPF 672/DF, visto que viola a autonomia dos entes municipal e estadual na promoção das medidas de enfrentamento e combate à pandemia⁹. A desconformidade entre a atuação do Judiciário paulista e o STF demonstra o cenário de insegurança jurídica diante da pandemia. Desse modo, a falta de coesão também carece de legitimidade constitucional, pois as instâncias inferiores decidem de forma autônoma em matérias já decididas pelo Supremo, o que ocasiona atritos institucionais na dinâmica interna do próprio Poder Judiciário, o qual, quando instado a se manifestar, decide de forma incoerente e desarmônica.

O segundo caso diz respeito à decisão nos autos do Mandado de Segurança 73.2021.8.13.0024, prolatada pela 3ª Vara dos Feitos da Fazenda Pública Municipal da Comarca de Belo Horizonte/MG, que determinou que a Prefeitura da capital mineira reabrisse o comércio não essencial da cidade. Na fundamentação, a decisão afirma que o Decreto Municipal nº 17.523/2021 possui “ilegalidades formais”, na medida em que abusa quanto ao uso das medidas restritivas de combate à pandemia, violando os princípios da legalidade, da livre iniciativa, da concordância prática e da isonomia. Acatando o pleito dos Sindicato das Empresas de Promoção, Organização e Montagem de Feiras, Congressos e Eventos de Minas Gerais (SINDIPROM-MG), o Juiz Wauner Batista Ferreira Machado faz menção à ADPF 672/DF e à autonomia dos entes subnacionais em adotar as medidas que julguem necessárias na administração da pandemia, mas, segundo o magistrado, o entendimento do Supremo não pode ser divergente dos princípios constitucionais mencionados, bem como não deve ser interpretado no sentido de cancelar as medidas

⁸ Consta na decisão: “Conforme consta do parecer ministerial retro lançado, o retorno às atividades escolares presenciais é absolutamente necessário e, portanto, devem as autoridades responsáveis comprovar empenho para que o retorno seja assegurado, com a celeridade possível, mas em condições adequadas para a retomada.”

⁹ De acordo com o Plano São Paulo, em dezembro de 2020, todo o Estado de São Paulo estava na fase amarela do Plano de Contingência de reabertura dos serviços. Nesse sentido, a abertura de segmentos econômicos e escolas seguiria o ritmo de ocupação de leitos de UTI, que, à época, estava em crescente saturação em todo o estado (cf.

https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/20201130_Apresentacao-Plano-SP.pdf; acesso em: 28 mai. 2021).

restritivas determinadas pela Prefeitura de Belo Horizonte/MG¹⁰. A decisão contraria o entendimento do STF por violar as garantias conferidas às unidades federativas no controle da pandemia, além de enfrentar as recomendações científicas sobre as diretrizes adotadas contra a proliferação da Covid-19.

A última decisão a ser analisada foi a proferida pelo Ministro Nunes Marques, que, em 3 de abril de 2021, determinou que todas as unidades federativas do país se abstivessem de adotar qualquer diretriz que implicasse no fechamento de igrejas e templos religiosos. Na sua justificativa, o Ministro afirmou haver uma desconformidade de diretrizes quanto à manifestação religiosa no país. Para o ministro, a ADPF 701/MG possuía como fundamento a necessidade de unificar as medidas restritivas em relação às igrejas e templos religiosos no contexto da pandemia¹¹. Desse modo, no seu julgamento monocrático, Nunes Marques reconhece o caráter imprescindível das medidas restritivas no cenário de crise sanitária. Porém, entende ser um equívoco a categorização das atividades religiosas como serviços não essenciais. Os efeitos da ADPF 701/MG contrariam as necessidades de controle da pandemia por parte do poder público, bem como o princípio federativo, uma vez que concentra no STF o poder de restringir a atuação dos entes subnacionais no contexto de crise sanitária. As decisões divergentes entre as ADPF 672/DF e 701/MG refletem a insegurança jurídica diante do grave quadro de crise sanitária, social, econômica e política no país, demonstrando a fragilidade de coesão entre as respostas jurisdicionais do Estado brasileiro, que figura entre os primeiros do mundo em vítimas pela Covid-19.

O estabelecimento de diretrizes gerais pelo STF no início da pandemia para a distribuição de competências na adoção das medidas sanitárias não surtiu o efeito que se esperava. Apesar de a ADPF 672/DF ter delegado às instâncias políticas locais a responsabilidade pelo estabelecimento das medidas restritivas, esses atos não tardaram a

¹⁰ Consta na decisão: “Isso nos leva à conclusão de que nenhuma emenda constitucional, lei complementar, originária ou delegada e decretos, de qualquer esfera de Governo, ou mesmo julgados do Poder Judiciário, poderá interferir na redação e sentido dessa norma, mas apenas um novo Poder Constituinte Originário. Portanto, a Lei n.º 13.979/2.020, a medida cautelar deferida na ADI 6.341/DF, referendada pela maioria do pleno do STF, e a liminar deferida ad referendum na ADPF n.º 672, não poderiam desvirtuar a clareza desse preceito constitucional, autorizando o Prefeito a impor medidas restritivas aos cidadãos através de decreto, como efetivamente não o fizeram, bastando uma singela leitura dos respectivos textos para se comprovar essa afirmação.”

¹¹ Consta na decisão: “Em tal contexto, a questão constitucional fundamental que surge — e que justifica um remédio de controle concentrado como a ADPF — é a de saber se cada ente federado pode efetivamente proibir a realização de culto presencial, em dadas fases da epidemia, ou se pode apenas restringir a presença do público e impor medidas de distanciamento social. Este é o cerne da controvérsia nesta ação e que não só autoriza como recomenda a ativação da jurisdição constitucional deste Supremo Tribunal Federal.”

ser desafiados nos órgãos jurisdicionais estaduais e na própria Corte superior. As decisões conflitantes causaram cacofonia, insegurança e desentendimentos quanto a quais regras devem ser seguidas e cumpridas. Os efeitos desse cenário conflituoso para o andamento da pandemia no Brasil – e para o Judiciário em si – serão trabalhados a seguir.

4 A INSEGURANÇA JURÍDICA PRODUZIDA PELO JUDICIÁRIO NO CONTEXTO PANDÊMICO

As divergências jurisprudenciais em torno do entendimento firmado na ADPF 672/DF, encontradas nas decisões coletadas no presente artigo, apontam para um quadro sensível de insegurança jurídica diante do cenário da pandemia da Covid-19 no Brasil. O papel da União, desde o início da pandemia, foi norteado por posicionamentos destoantes, pela disfuncionalidade do Ministério da Saúde, com a ausência de gerenciamento das políticas sanitárias nacionais – circunstâncias que ensejaram a troca da gerência da pasta em quatro ocasiões –, pela aposta em medicamentos com a ineficácia cientificamente comprovada e pela sabotagem das medidas não farmacológicas de enfrentamento à pandemia, como o isolamento, o distanciamento social e o uso de máscaras¹², por exemplo, culminando na proposição de medida contrária junto ao Supremo Tribunal Federal¹³. As consequências advindas da carência de direcionamento do Ministério da Saúde em face da pandemia resultaram na adoção das políticas de saúde pública pelos entes subnacionais. Diante dessa falta de gerenciamento unificado, a ADPF 672/DF foi proposta com o intuito de

¹² Na live semanal do dia 10/06/2021, o Presidente confirmou a informação de que determinou ao atual Ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, a criação de um estudo e de um parecer técnico que orientem a desobrigação do uso de máscaras por pessoas vacinadas e que já foram infectadas pela Covid-19. A informação vem no mesmo cenário de descontrole da pandemia no país, com mais de 480 mil brasileiros mortos pela doença, e em desconformidades com as orientações científicas sobre as medidas não farmacológicas, diante da crescente lotação dos leitos das Unidades de Terapia Intensiva (UTI). Para mais informações sobre o assunto, cf.

<https://blogs.oglobo.globo.com/bela-megale/post/equipe-de-ministro-da-saude-e-surpreendida-com-fala-de-bolsonaro-sobre-desobrigar-uso-de-mascara.html>.

¹³ O Presidente é entusiasta do chamado “tratamento precoce” contra a Covid-19. Esse tratamento baseia-se no uso de medicamentos como Cloroquina, Hidroxicloroquina, Ivermectina, dentre outros, no início dos sintomas da doença; tais medicamentos são objetos de estudos científicos nacionais e internacionais que aduzem a sua ineficácia para prevenir e tratar a infecção causada pelo vírus da Sars-CoV-2 em todos os graus de acometimento da infecção. Nesse sentido, a atuação do Governo Federal, desde o início da pandemia, foi no intuito de incentivar o uso desses medicamentos, a despeito das medidas de distanciamento e isolamento social, bem como o uso de máscaras. A União, portanto, limitou-se a sabotar as medidas sanitárias preventivas em âmbito nacional e desconsiderou a aquisição de vacinas e a adoção de medidas restritivas. Para mais informações sobre o assunto, cf.

<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/entenda-como-o-governo-despejou-esforcos-com-cloroquina-e-outros-remedios-sem-eficacia-contr-a-covid.shtml>.

possibilitar aos estados, municípios e Distrito Federal a proposição de medidas que contemplassem e dirimissem os efeitos negativos do quadro pandêmico nas respectivas circunscrições geográficas.

As decisões que contrariam o julgado do STF ocasionam importantes consequências institucionais e sanitárias, haja vista a insegurança jurídica e o quadro de evolução da doença no país, com taxas recordes de óbitos e infecções diárias. As medidas tomadas pelos governos subnacionais, em sua maioria, são advindas de deliberações de comitês científicos de administração da pandemia, compostos por cientistas, médicos, sanitaristas, infectologistas etc., cujo intuito é evitar o aumento no número de vítimas da doença, bem como a superlotação do SUS. No entanto, as decisões catalogadas no presente trabalho suspendem os efeitos dos decretos que se baseiam no assessoramento científico dos entes federados diante da pandemia.

Os efeitos dessas decisões para o quadro pandêmico e institucional no Brasil são diversos à medida que o Poder Judiciário, quando instado a se manifestar, ao menos nos momentos identificados, atua como agente desestabilizador da institucionalidade e das medidas de enfrentamento ao vírus. Essas divergências jurisprudenciais prejudicam a coerência que o Estado deve possuir na administração da pandemia e dos esforços de enfrentamento à doença. A atuação dos juízes nas decisões coletadas no presente capítulo parte de fundamentos destoantes da realidade sanitária nacional, cujos efeitos refletem o descompasso na observância da jurisprudência do STF, emitindo decisões baseadas no que Streck, Raatz e Dietrich (2017, p. 328) chamam de “Privilégio Cognitivo do Juiz (PCJ)”¹⁴. A insegurança jurídica nas questões relativas ao enfrentamento da Covid-19 afeta o país como um todo, uma vez que várias decisões determinam a abertura de serviços não essenciais e suspendem os efeitos dos decretos sanitários mesmo face ao descontrole e à má administração da pandemia no Brasil.

O substrato presente nas decisões catalogadas possui em comum o enfraquecimento do Estado de Direito, na medida em que a atuação dos magistrados é baseada em aportes morais individuais diante da ideia particular sobre o que é justo e o que

¹⁴ A categoria “Privilégio Cognitivo do Juiz” baseia-se na interpretação e na aplicação do ordenamento jurídico alicerçado sobre premissas individuais do magistrado. O termo tem ligação com as possibilidades hermenêuticas presentes no fenômeno jurídico e a utilização dessa característica ao arrepio da Constituição e das leis. Segundo os próprios autores, baseia-se na anomalia de que os juízes são atores excepcionais no sistema de justiça que podem fundamentar as suas decisões a partir de suas pré-concepções e sem compromisso efetivo com a leitura constitucional ou legal (STRECK; RAATZ; DIETRICH, 2017, p. 328).

é moral. Tal característica representa uma violação aos princípios constitucionais da separação dos poderes e da legalidade, haja vista que, em decisões monocráticas, o(a) magistrado(a) tem a possibilidade de suspender atos administrativos do Poder Executivo – cuja legitimidade constituída está presente no processo democrático da escolha de dirigentes políticos pela sociedade – no momento de grave crise sanitária ocasionada pela pandemia (SALGADO, 2018, p. 196). Diz-se isso porque a atividade jurisdicional, nessas hipóteses, age em desconformidade com a Constituição ao passo que subverte a lógica da supremacia constitucional aos parâmetros “extrajurídicos” de convencimento dos juízes presentes nos fenômenos populista e messiânico, nos quais o Poder Judiciário está imerso, a despeito de sua missão institucional disposta constitucionalmente (SALGADO, 2018, p. 212). Essa atividade jurisdicional é norteadada por conclusões moralistas dos(as) juízes(as) a partir da utilização de critérios eminentemente subjetivos na fundamentação das decisões que sustam os efeitos dos decretos sanitários que, em sua maioria, possuem respaldo científico.

Ao contornarem o dever de respeito à jurisprudência do STF quanto à distribuição das competências sanitárias no contexto da pandemia, algo decidido em sede de controle concentrado de constitucionalidade, os magistrados das instâncias ordinárias prejudicam a coesão e a coerência na emissão de comandos por parte do Judiciário (i) e dificultam a adoção de abordagens uníssonas, ao menos nos limites locais, na tentativa de contenção da pandemia (ii). Podem ocorrer situações em que, em um mesmo estado, cidades adjacentes sejam submetidas a regras distintas quanto a determinada regulação porque numa delas algum(a) juiz(íza) suspendeu, no todo ou em parte, a regulamentação editada pela autoridade estadual. A mitigação das capacidades de normatizar e exigir o cumprimento das regras sanitárias no contexto atual pode contribuir para o alargamento temporal da presença do vírus nas respectivas localidades, o que enseja contaminações, superlotações de hospitais e aumento no número de mortes.

Não se pode deixar de mencionar que a insegurança jurídica na pandemia da Covid-19 possui também como um dos atores principais o próprio órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro. A ação individual e divergente de um dos seus membros – representada pela decisão monocrática do Ministro Nunes Marques durante a crise sanitária a respeito da reabertura dos templos religiosos – demonstra as dificuldades e os prejuízos que tal insegurança causa ao país. Na ADPF 701/MG, o caráter monocrático da decisão permeou o

juízo de questões fundamentais para a gestão da pandemia no Brasil, como a determinação da abertura de igrejas e templos religiosos, mesmo diante do descontrole do quadro pandêmico. Nesse sentido, o Ministro propôs um entendimento divergente acerca da matéria relatada em abril de 2020 pelo Ministro Alexandre de Moraes, cuja decisão foi referendada pelo Plenário do STF. Tal atuação individual viola o próprio Estado de Direito, ao sugerir que os usos da função jurisdicional dos Ministros estão baseados em parâmetros individuais ao invés de regular a função constitucional disposta nos “mecanismos institucionais de controle” (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 27).

Essa característica não está restrita à atuação do ministro Nunes Marques por ocasião da ADPF 701/MG. O “individualismo” das decisões advindas do STF é um problema encarado há décadas no país, cujos efeitos jurídicos e políticos são moldados a partir da discricionariedade decisória dos agentes do Supremo¹⁵. A atuação de cada ministro tem a possibilidade de interferir nos rumos da política nacional de forma intensa; essa possibilidade, no entanto, é conduzida por decisionismos individuais a despeito da observância dos precedentes jurisprudenciais da Corte e das determinações constitucionais sobre a atividade jurisdicional (ARGUELHES; RIBEIRO, 2018, p. 14). Na pandemia da Covid-19, esse cenário de individualismo exacerbado contribuiu para o agravamento da crise sanitária, porquanto ocasiona instabilidades no enfrentamento à pandemia cujas consequências são refletidas nos graves efeitos sociais, sanitários e econômicos. Desse modo, diante da maior crise sanitária da história, e com o Brasil figurando entre os primeiros do mundo em número de casos e óbitos, perde o país e perde o Judiciário diante da grave insegurança jurídica, desarticulação e desconformidade constitucional aqui demonstradas.

O federalismo cooperativo sanitário pressupõe a atuação conjunta de todos os entes subnacionais na execução das políticas do SUS. A descentralização é uma característica basilar dessa forma de administração do sistema de saúde nacional que, durante a pandemia, foi desestabilizado diante da ausência de formulação das diretrizes gerais de competência do Ministério da Saúde. Nesse sentido, a despeito do formato federalista cooperativo da saúde brasileira, as decisões catalogadas no presente capítulo refletem o enfraquecimento desse sistema presente na Constituição de 1988, cujos princípios baseiam-se na autonomia e nas competências concorrentes, a partir da atuação solipsista

¹⁵ Para uma análise sobre como isso afeta a qualidade da democracia brasileira, cf. REIS; MEYER, 2021.

dos(as) juízes(ízas) na fundamentação das decisões catalogadas (STRECK, 2020, p. 93). Dessa forma, tais manifestações contrariam, também, o julgado referente à ADPF 672/DF, além das normas estabelecidas na Lei nº 8.080/1990, contribuindo para o agravamento da pandemia no Brasil.

5 CONCLUSÕES

O federalismo é o regime constitucional de repartição de competências entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. No Brasil, esse sistema possui uma série de desafios em virtude da excessiva centralização de prerrogativas na União, o que gera anomalias na dinâmica institucional entre os entes subnacionais. A pandemia da Covid-19 inflou tais desafios diante da crise sanitária e da desarticulação do federalismo cooperativo sanitário que baseia a gerência nacional do SUS, que tem como fundamentos a descentralização e a articulação na promoção das políticas públicas de saúde. Nesse sentido, a atuação ineficiente e irresponsável da União na administração da pandemia ocasionou graves problemas ao Brasil, que ocupa o segundo lugar em mortes em todo o mundo, bem como sofre os efeitos econômicos da pandemia.

Foi por ocasião do julgamento da ADPF 672/DF que o STF declarou a autonomia dos entes federados para adotar todas as medidas de enfrentamento à pandemia que julgassem necessárias. Essa decisão ratificou o papel do federalismo cooperativo sanitário. Todavia, a ausência de políticas-públicas a serem adotadas pela União permitiu o agravamento da crise sanitária. Além das medidas que prejudicaram o enfrentamento à pandemia por parte desse ente político, as decisões judiciais das instâncias ordinárias catalogadas no presente capítulo apontam para um severo quadro de instabilidade jurisdicional que está além da pandemia: o solipsismo judicial. A cassação das medidas restritivas de distanciamento social tomadas pelos órgãos judiciais locais demonstra a desarticulação e o déficit democrático-constitucional protagonizado pelo Poder Judiciário durante a pandemia, uma vez que contrariam o julgamento da ADPF 672/DF, as disposições científicas sobre o assunto e o cenário caótico de infecções e óbitos diários no país.

O enfraquecimento do papel dos entes federados na contenção da pandemia tem repercussões políticas, econômicas, sociais e jurídicas. As três decisões escolhidas para análise detalhada neste capítulo disseram ter em comum a observância do interesse

público, a proteção dos direitos fundamentais e o papel do Estado na promoção dos serviços públicos. No entanto, essas decisões confrontam o que restou decidido na ADPF 672/DF ao passo que desconsideram a autonomia de estados, municípios e Distrito Federal na adoção das medidas sanitárias pertinentes ao controle da crise sanitária, enfraquecendo o federalismo cooperativo desenhado pela Constituição 1988. A desconsideração para com o entendimento do STF pelos magistrados(as) brasileiros(as) demonstra o sensível quadro de insegurança jurídica, cujas repercussões têm consequências diretas na saúde pública nacional.

Pode-se afirmar que as consequências dessas decisões têm impacto direto na saúde coletiva porque desconsideram o caráter científico adotado pelos governos subnacionais na adoção das diretrizes de saúde pública. Essas consequências impõem um difícil cenário na contenção e na reposta à pandemia, cujas repercussões refletem-se diretamente nas vidas das pessoas. As decisões catalogadas no presente capítulo desestabilizam o federalismo sanitário brasileiro, visto que limitam e prejudicam a autonomia e a capacidade de atuação dos entes federados locais durante a maior crise sanitária da história brasileira.

REFERÊNCIAS

ARGUELHES, D. W.; RIBEIRO, L. M. Ministrocrazia: o supremo tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Revista Novos Estudos**, [s. l], v. 37, n. 01, p. 13-32, abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201800010003>. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF, out. 1988.

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**. Brasília/DF, set. 1990.

BRASIL. Portaria n. 95, de 26 de janeiro de 2001. **Define o processo de regionalização da assistência; cria mecanismos para o fortalecimento da capacidade de gestão do Sistema Único de Saúde e procede à atualização dos critérios de habilitação de estados e municípios**. Diário Oficial da União. Brasília/DF, 26 jan. 2001. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2001/prto095_26_01_2001.html. Acesso em: 11 de maio de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A rguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672/DF**. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 08 de abril de 2020. Diário Judiciário Eletrônico. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 7E45-E467-391A-6532 e senha 2E6A-6071-45D3-3BF2. Acesso em: 28 mai. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 701**. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 03 de abril de 2021. Diário Judiciário Eletrônico. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código A750-64EC-0DA2-D9AD e senha 5BC3-67ED-7321-17EF. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Goiás. **Mandado de Segurança nº 5225954.55.2020.8.09.0000**. Relator: Des. Gilberto Marques Filho. Goiânia, MG, 21 de maio de 2020. Processo Judicial Eletrônico (Pje). Disponível em: <https://www.bmalaw.com.br/docsmkt/informativos/COVID-19/COVID-19%20no%20Judiciario%2010/2%20-%205225954.55.2020.8.09.0000.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Mandado de Segurança Coletivo nº 5002651-73.2021.8.13.0024**. Relator: Wauner Batista Ferreira MACHADO. Belo Horizonte, MG, 26 de janeiro de 2021. Processo Judicial Eletrônico (PJe). Disponível: https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?tipoPesquisa2=1&txtProcesso=18434013620138130024&comrCodigo=0024&nomePessoa=Nome+da+Pessoa&tipoPessoa=X&naturezaProcesso=0&situacaoParte=X&codigoOAB2=&tipoOAB=N&ufOAB=MG&tipoConsulta=1&natureza=0&ativoBaixado=X&comrCodigo=24&numero=20&listaProcessos=18434013620138130024&select=2. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Mandado de Segurança Coletivo nº 5071716-92.2020.8.13.0024**. Relator: Wauner Batista Ferreira MACHADO. Belo Horizonte, MG, 20 de julho de 2020. Processo Judicial Eletrônico (Pje). Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/7/A04027D1435579_decisaoMG.pdf. Acesso em 31 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Ação Civil Pública Cível nº 1065795-73.2020.8.26.0053**. Relatora: Simone Gomes Rodrigues Casoretti. São Paulo, SP, 28 de janeiro de 2021. Processo Judicial Eletrônico (Pje). Disponível em: https://www.cpp.org.br/acontece-no-cpp/item/download/245_b62e19c263179ecob790b97a9f687252. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Processo nº 1014274-42.2020.8.26.0004**. Relator: Carla Montesso Eberlein. São Paulo, SP, 16 de dezembro de 2020. Processo Judicial Eletrônico (Pje). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/governo-sp-prefeitura-capital.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Ação Civil Pública nº 0051880-25.2020.8.19.0002**. Relator: Rhoemara dos Santos Carvalho Arce Marques. Niterói, RJ, 23 de novembro de 2020. Processo Judicial Eletrônico (Pje). Disponível em: <http://conhecimento.tjrj.jus.br/documents/5736540/7351591/00518825.2020.8.19.0002.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2021.

DOURADO, D. d. A. *et al.* Federalismo sanitário brasileiro: perspectiva da regionalização do Sistema Único de Saúde. **Revista de Direito Sanitário**, [S.L.], v. 12, n. 3, p. 10, 6 mar. 2013. Universidade de São Paulo, Agência USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v12i3p10-34>. Acesso em: 5 mai. 2021.

DOURADO, D. d. A. **Regionalização e federalismo sanitário no Brasil**. 2010. 179 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Medicina, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/5/5137/tde-02062010-164714/publico/DanielDourado.pdf>. Acesso em: 5 mai. 2021.

LIZIERO, L. B. d. S. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. 2017. 187 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/handle/1/9330>. Acesso em: 5 mai. 2021.

REIS, U. L. S. d.; MEYER, Emilio Peluso Neder. Guerra de liminares no retrocesso democrático e sua contribuição para a instabilidade do estado de direito. *In*: BUSTAMANTE, Thomas da Rosa; MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Retrocesso Democrático e Resiliência: a disputa pela Constituição de 1988**. Barcelona: Bosch, 2021 (no prelo).

SALGADO, E. D. Populismo judicial, moralismo e desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 117, dez. 2018. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2018V117P193. Acesso em: 14 jun. 2021.

STRECK, L. L. Os 30 anos da Constituição: o papel do direito e da jurisdição constitucional. **Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 27, n. 18, p. 91-109, abr. 2020. DOI: 10.12662/2447-66410j.v18.i27.p91-109.2020. Acesso em: 17 jun. 2021.

STRECK, L. L.; RAATZ, Igor; DIETRICH, William Galle. O que o processo civil precisa aprender com a linguagem? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 2, p. 317-335, ago. 2017. ISSN 2238-0604. DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v13n2p317-335>. Acesso em: 17 jun. 2021.

Detalhes do(s) autor(a/es)

Paulo César Rebouças Torquato Filho

Graduando em Direito pela UFERSA. Pesquisador do Grupo "História Constitucional e Direitos Sociais" da UFERSA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1061362325860515>. ORCID iD: <http://lattes.cnpq.br/1061362325860515>. E-mail: paulo.filho09400@alunos.ufersa.edu.br

Ulisses Levy Silvério dos Reis

Doutor em Direito. Professor no PPGD da UFERSA. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-1476-416X>. E-mail: ulisseslreis@gmail.com