

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO ÁRBITRO DA FEDERAÇÃO: A FUNÇÃO INTEGRATIVA DA CORTE NOS INCIDENTES PROCESSUAIS DE CONTRACAUTELA NO CONTEXTO DO PLANO MINAS CONSCIENTE

REINALDO PINTO LARA¹

1 Mestrando em Constituição e Sociedade pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Ambiental, Direito Público e Ciências Penais. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, titular da 4ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde, Educação e Infância e Juventude da Comarca de Manhuaçu.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar as recentes decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto árbitro da federação, em incidentes processuais de contracautela oriundos de conflitos federativos entre o Estado de Minas Gerais e diversos Municípios mineiros no contexto do programa estadual de enfrentamento da pandemia de Covid-19, denominado Plano Minas Consciente. Trata-se de trabalho original através do qual se busca analisar a função integrativa da Corte Constitucional na solução de conflitos de repartição de competências constitucionais, notadamente em relação à legitimidade, à natureza, à duração e aos limites das medidas restritivas de interação econômico-social previstas em âmbitos estadual e municipais, tendo por vetor hermenêutico a conformação da autonomia municipal e o exercício das competências concorrentes à observância do princípio constitucional da predominância do interesse. O artigo contextualiza o federalismo cooperativo em matéria de saúde pública com a recente alteração da trajetória decisória do STF em conflitos federativos sanitários no cenário da pandemia do Covid-19. Utilizou-se do método dedutivo como diretriz, amparado por pesquisa de natureza bibliográfica para revisão sistemática da matéria, bem como a análise das recentes decisões da Corte Constitucional nos anos de 2020 e 2021. Ao final, pretendeu-se ressaltar que as decisões monocráticas proferidas pela Presidência do STF nos incidentes processuais de suspensão dos efeitos de decisões concessivas de segurança, de liminar, de tutela antecipada e de tutela provisória não contrariaram o entendimento firmado pelo plenário da referida Corte no controle concentrado de constitucionalidade da MC-ADI 6.341 e da ADPF 672, tampouco causaram violação ao pacto federativo ou esvaziamento da autonomia legislativa municipal.

Palavras-chave: Federalismo; Supremo Tribunal Federal; Conflito Federativo; Predominância do Interesse; Covid-19.

THE SUPREME FEDERAL COURT AS AN ARBITRATOR OF THE FEDERATION: THE INTEGRATIVE FUNCTION OF THE COURT IN PROCEDURAL INCIDENTS OF COUNTER-CAUTION IN THE CONTEXT OF THE MINAS CONSCIENTE PLAN

ABSTRACT

This article aims to analyze the recent decisions made by the Federal Supreme Court, as arbitrator of the federation, in procedural counter-caution incidents arising from federative conflicts between the State of Minas Gerais and several Minas Gerais municipalities in the context of the state coping program of the Covid-19 pandemic, called the Minas Consciente Plan. This is an original work through which it seeks to analyze the integrative function of the Constitutional Court in the solution of conflicts over the division of constitutional powers, notably in relation to the legitimacy, nature, duration and limits of the restrictive measures of economic-social interaction provided in areas state and municipal, having as a hermeneutic vector the conformation of municipal autonomy and the exercise of competing competences to the observance of the constitutional principle of the predominance of interest. The article contextualizes cooperative federalism in the field of public health with the recent change in the decision-making trajectory of the Supreme Federal Court in federal health conflicts in the scenario of the Covid-19 pandemic. The deductive method was used as a guideline, supported by bibliographic research for systematic review of the matter, as well as the analysis of the recent decisions of the STF in the years 2020 and 2021. In the end, it was intended to emphasize that the monocratic decisions handed down by the STF Presidency in the procedural incidents of suspension of the effects of concessive safety decisions, preliminary injunctions and provisional injunctions did not contradict the understanding made by the plenary of that Court in the concentrated control of the constitutionality of MC-ADI 6.341 and ADPF 672, nor did they cause violation of the federal pact or the emptying of municipal legislative autonomy.

Keywords: Federalism; Brazilian Supreme Court; Federative Conflict; Predominance of Interest; Covid-19.

1 INTRODUÇÃO

A Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou situação de emergência em saúde pública de importância internacional no dia 30 de janeiro de 2020, em razão do alto grau de transmissibilidade do vírus Sars-Cov-2, causador da doença Covid-19, cuja classificação foi agravada para a situação de pandemia no dia 11 de março de 2020.

Em 28 de março de 2021, a nível mundial, foram notificados 126.359.540 casos confirmados de COVID-19 e 2.769.473 óbitos (WHO, 2021). O Brasil ocupa o segundo lugar no mundo com mais casos acumulados, totalizando 12.404.414, com o total de 397.112 óbitos (BRASIL, 2021).

Em razão da alta taxa de transmissibilidade do vírus Sars-Cov-2, a pandemia de Covid-19 vem assolando a humanidade e alterando os cenários político, econômico e sanitário, desencadeando as mais diversas reações ao redor do mundo, sobretudo por afetar, ainda que parcialmente, diversas liberdades tanto de cunho individual quanto coletivo. O

avanço da propagação do vírus e a situação de transmissão comunitária deram ensejo à edição de atos normativos por todos os entes da federação, consistentes em medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente da pandemia do Covid-19.

No exercício do federalismo cooperativo ou de integração, e consoante desenho constitucional de divisão de competências constitucionais em razão da predominância do interesse, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vêm adotando, no âmbito de seus respectivos territórios, medidas sanitárias de natureza restritivas reconhecidas pela OMS e estudos técnicos científicos, com a finalidade de frear a velocidade da propagação da Covid-19, bem como evitar as mortes decorrentes da referida doença.

Ocorre que, não obstante o atual e grave quadro de emergência sanitária, não raro os entes subnacionais formuladores de políticas públicas incorrem em tratamento assimétrico na definição e na execução de ações e medidas de proteção à saúde (sanitárias, epidemiológicas e administrativas) para a prevenção e combate ao coronavírus, especialmente no que diz respeito à adoção de medidas mais flexíveis às atividades sociais e econômicas.

No Brasil, em um primeiro momento, verificou-se a omissão do Poder Executivo federal na coordenação e no planejamento das ações de saúde pública destinadas ao combate à pandemia de Covid-19.

Em matéria legislativa federal, a Medida Provisória nº 926/2020 (BRASIL, 2020a) com a finalidade de promover alterações em dispositivos da Lei nº 13.979/20 (BRASIL, 2020b) centralizou na Presidência da República as prerrogativas de definição de serviços públicos e atividades essenciais, em detrimento da competência constitucional concorrente dos demais entes subnacionais. Em razão disso, diversos dispositivos da aludida Medida Provisória foram objeto de questionamento perante o STF por meio da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (MC-ADI) nº 6.341 (BRASIL, 2020c).

Por sua vez, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672 (BRASIL, 2020d) discutiu-se os atos comissivos e omissivos do Poder Executivo federal praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do Covid-19.

Em virtude disso, no julgamento da MC-ADI 6341 e ADPF 672, o STF, enquanto Corte Constitucional e guardião do modelo federativo, foi chamado a se manifestar nos litígios existentes entre a União de um lado, e Estados e Municípios de outro, acerca da extensão e limites das competências concorrentes, ocasião na qual reconheceu e assegurou o exercício da competência concorrente aos entes subnacionais, cada qual no exercício de suas

competências constitucionais, para adotar medidas sanitárias previstas na Lei nº 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.

Entretanto, em um segundo momento e não obstante tal entendimento firmado pelo STF, passou-se a verificar um novo e intenso dissenso normativo entre os entes subnacionais formuladores de políticas públicas, agora notadamente a respeito do alcance, intensidade e duração de medidas restritivas de interação social, cujas medidas de âmbito local (municipais) frequentemente contrariavam frontalmente as normas de âmbito regional (estaduais) mais restritivas e, portanto, potencialmente mais protetivas à saúde e à vida.

A par disso, a Suprema Corte passou a ser acionada em incidentes de suspensão dos efeitos de decisões concessivas de segurança, de liminar, de tutela antecipada e de tutela provisória (aqui denominadas de incidentes processuais de contracautela), a fim de dirimir tais conflitos de divisão de competência entre os Estados e Municípios, especialmente no tocante à natureza, à duração e aos limites das medidas restritivas de interação social previstas nos respectivos âmbitos de competência.

O presente artigo consiste em uma revisão sistemática da literatura federalista do STF, em complemento aos estudos já existentes sobre o tema, mas com enfoque nos pronunciamentos da Suprema Corte na MC-ADI 6.341, ADPF 672 e nos recentes incidentes processuais de suspensão dos efeitos de decisões concessivas de segurança, de liminar, de tutela antecipada e de tutela provisória decididos no contexto do Plano Estadual Minas Consciente, instituído pelo Governo do Estado de Minas Gerais para enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, pretende-se, ao final deste estudo, ressaltar o atual padrão comportamental decisório da Suprema Corte no reforço do modelo de federalismo cooperativo sanitário, bem como aferir a veracidade da hipótese formulada no sentido de que as decisões monocráticas proferidas pela Presidência do STF nos incidentes processuais de contracautela SL 1.340/MG, STP 442/MG, STP 334/MG, AG. REG. STP 334/MG e STP 761/MG não contrariaram o entendimento firmado pelo plenário da referida Corte na MC-ADI 6.341 e ADPF 672, tampouco causaram violação ao pacto federativo ou o esvaziamento da autonomia legislativa municipal.

Para tanto, amparado em referências teóricas e normativas constantes de ampla base bibliográfica publicada em meio escrito e eletrônico sobre o assunto, utilizar-se-á do método dedutivo, bem como da análise qualitativa da jurisprudência, na medida em que o objetivo da

pesquisa é explicar os vetores de interpretação constitucional que permitem a existência do objeto estudado.

Com o propósito de atingir os objetivos do trabalho foram utilizados livros físicos de referência, consultadas as legislações federal e estadual e a jurisprudência do STF, além da seleção de artigos científicos e dissertações de mestrado em meio eletrônico constantes dos bancos de dados da CAPES, Google Acadêmico e SciELO, tendo por parâmetro de busca as seguintes palavras-chave: “federalismo cooperativo”, “Supremo Tribunal Federal”, “repartição de competências”, “conflito federativo”, “predominância do interesse”, “pandemia” e “Covid-19”.

2 O DESENHO CONSTITUCIONAL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

2.1 O Modelo de Estado Federado brasileiro

O surgimento do modelo de Estado Federado (que posteriormente se irradiou mundo afora sob as mais diversas feições) correspondeu originalmente à experiência norte-americana do século XVIII, cujo tratado de Confederação de Estados de 1781, intitulado de “Artigos de Confederação”, objetivou a consolidação da independência das treze colônias, recém-constituídas Estados livres pela Proclamação da Independência de 1776.

Mais tarde, os ensaios publicados por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay entre 1787 e 1788, cujos textos deram origem, posteriormente, à obra “O Federalista”, serviram de elementos de expressão pública, persuasão e sustentação do modelo de estado federado resultante da Constituição Americana de 1787, recém-promulgada por ocasião da Convenção da Filadélfia, a qual seguiu para o processo de ratificação em cada um dos Estados-membros americanos.

“É possível perceber uma característica básica no federalismo: a existência de um governo comum e os governos dos Estados, que, por sua vez, são detentores de autonomia, tão necessária para se configurar o federalismo como ideal” (LIZIERO, 2019, p. 230). Assim, o “federalismo é pautado na confiança recíproca entre os Estados, uma vez que nenhum Estado aceita ser dominado por outro ou se deixaria dominar livremente” (LIZIERO, 2019, p. 231), o que denota a característica marcante do federalismo como instrumento de limitação recíproca de poder entre os entes políticos.

Na realidade brasileira, o federalismo se desenvolveu de modo um pouco diferente. O Brasil, chamado à época de “Estados Unidos do Brasil”, formalizou a importação da experiência norte-americana do federalismo com a primeira Constituição Republicana de 1891 (SILVA et al., 2021).

Neste ponto, “o Brasil possui uma experiência muito peculiar, diversa da realidade experimentada pela americana, que lhe deu forma [...]” (SILVA et al., 2021, p. 70), ou da mitigação da centralização alemã por meio das competências concorrentes, inspiradoras do constitucionalismo brasileiro (HORBACH, 2013, p. 8).

Destarte, não se mostra possível enquadrar o federalismo brasileiro na clássica concepção norte americana (federalismo dualista ou competitivo), sobretudo em razão do papel exercido pela Suprema Corte no desenho institucional federativo estadunidense, normalmente desempenhado através da interpretação flexível da denominada *commerce clause* (cláusula de comércio) (HORBACH, 2013, p. 6).

Do mesmo modo, tampouco se coaduna com a natureza do federalismo assimétrico e coordenado alemão, caracterizado pela forte centralização das competências legislativas na União, com a participação dos *Lander* (Estados) no processo legislativo federal por meio do *Bunderast* (Conselho Federal) e pela centralização das funções administrativas aos *Lander*, permitindo-se à União participar da execução de determinadas matérias administrativas específicas (BACHUR, 2005, p. 386; HORBACH, 2013, p. 7).

A Constituição Federal de 1988 alterou normativamente o equilíbrio de poder entre os entes, adicionando o Município como terceira espécie de ente federativo, de forma a construir a novel Federação brasileira, em moldes próprios e singulares (GOMES et al., 2020).

Em seu artigo 1º, a Constituição inaugura a forma de federalismo brasileiro, composta por diversos centros de poder autônomos, mas não soberanos, aos quais lhe é vedado expressamente o direito de secessão (BRASIL, 1988).

Para Gilmar Ferreira Mendes (2018), o federalismo cooperativo é elemento fundante da Constituição de 1988, em que o Estado, permeado pelos compromissos de bem-estar social, deve promover a atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas.

Em relação à repartição das competências legislativas e administrativas destinadas à promoção e proteção da saúde, a atual Constituição Federal fez expressa opção pelo

federalismo cooperativo centrífugo, cuja realização de tais políticas públicas passaram a ser de atribuição concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Quanto à promoção da saúde e assistência pública, a Constituição dispôs sobre a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em art. 23, incisos II e IX, ao passo que o artigo 24, inciso XII, estabeleceu a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal em matéria de proteção e defesa da saúde. Por fim, o artigo 30, incisos I e II, consagrou a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Nesse contexto, o federalismo é uma política de consenso entre os diversos grupos de interesse circunscritos a uma mesma soberania (LIZIERO, 2019, p. 233), cujo interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo de unicidade de decisão e de atuação, no qual participam todos os entes federados (BERCOVICI, 2002, p. 17).

Nota-se que o federalismo cooperativo ou de integração busca equacionar as constantes tensões existentes no Estado Federado, cujos entes subnacionais tencionam à união e à convergência para a melhor obtenção dos resultados, porém, ao mesmo tempo, procuram não abrir mão da autonomia interna, em favor da pluralidade e diversidade política.

Porém, conforme será visto no item 2.3, a complexidade do sistema federativo cooperativo brasileiro, aliada à ausência de coordenação nacional e diante da tendência do centralismo fiscal em favor da União, por vezes acarreta a atuação assimétrica dos entes federados com a constante e indevida sobreposição de medidas legislativas e administrativas, do que decorre a consequente invasão de competências de um ente federado sobre o outro.

2.2 As políticas públicas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 e o Plano Minas Consciente

A grave crise de saúde pública desencadeada pelo vírus Sars-Cov-2 trouxe a reboque um emaranhado de normas e medidas de cunho nacional, regionais e locais de enfrentamento à pandemia de Covid-19, cujo arcabouço legislativo emanado dos entes federados, por reiteradas vezes, mostrou-se um terreno fértil para o surgimento de conflitos federativos, haja vista a existência de um enorme cipoal normativo propício à sobreposição de decisões pelos gestores públicos em todas as esferas de poder.

Embora seja objeto de capítulo próprio, adiante-se desde já que tais conflitos federativos terminaram por desaguar no STF, cuja Corte Constitucional, na função de árbitro da Federação, incumbiu-se da interpretação e da integração das normas constitucionais.

O avanço da Covid-19 em território nacional e a situação de transmissão comunitária deram causa à declaração de estado de calamidade pública em âmbito nacional pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 06/2020); à declaração da situação de emergência em saúde pública de importância nacional pelo Ministério da Saúde (Portaria nº 188/GM/MS); à edição da Lei nº 13.979/20 (regulamentada pela Portaria MS/GM nº 356/2020), prevendo a adoção de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública internacional decorrente da pandemia do Covid-19, dentre outros atos normativos.

Por sua vez, a Medida Provisória nº 926/2020, no intuito de alterar diversos dispositivos da Lei nº 13.979/20, atribuiu à Presidência da República a centralização das prerrogativas de definição de serviços públicos e atividades essenciais, em detrimento da competência constitucional concorrente dos demais entes subnacionais, cuja medida provisória foi posteriormente alterada e convertida na Lei nº 14.035/2020.

No âmbito dos Estados¹, Distrito Federal e Municípios, foram também editados atos normativos contendo medidas para o enfrentamento e combate à pandemia, em complementação os respectivos Códigos Sanitários e à legislação federal.

Especificamente no Estado de Minas Gerais, em virtude da alta transmissibilidade do vírus, o Decreto Estadual nº 113/2020 declarou situação de emergência em saúde pública, ao passo que o Decreto Estadual nº 47.891/2020 decretou estado de calamidade pública em todo o território do Estado.

Ainda no âmbito do Estado de Minas Gerais e em complementação à Lei nº 13.317/1999 (Código Sanitário), o Poder Executivo editou o Decreto nº 47.886/2020 (MINAS GERAIS, 2020a) criando o “Comitê Extraordinário Covid-19” com funções deliberativas e dispondo sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente coronavírus.

¹ Como exemplo de atos normativos prevendo medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19 a nível estadual, podem ser citados os seguintes: Plano de Contingência da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro para enfrentamento da infecção pelo Novo Coronavírus (COVID-19); Plano São Paulo de combate à pandemia da Covid-19; e Plano Estadual de Contingência para o Enfrentamento da Doença pelo Coronavírus (COVID-19) do Estado de Goiás.

A Deliberação Extraordinária Covid-19 nº 17/2020 (MINAS GERAIS, 2020b), emanada do citado Comitê Extraordinário Covid-19, dispôs sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos, enquanto durar o estado de calamidade pública em decorrência da pandemia do coronavírus em todo o território do Estado.

Já a Deliberação Extraordinária Covid-19 nº 39/2020 (MINAS GERAIS, 2020c), aprovou o Plano Minas Consciente com a finalidade de orientar e apoiar os municípios nas ações de enfrentamento da pandemia Covid-19 e de restabelecimento, de modo seguro e gradual, das atividades econômicas no território do Estado, permitindo-se a adesão voluntária dos municípios. Previu-se, ademais, a observância cogente das medidas emergenciais previstas na Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 17/2020 pelos municípios que não aderissem voluntariamente ao Plano Minas Consciente (artigos 1º, 2º e 4º).

2.3 O conflito federativo em matéria sanitária

Neto (2019) destaca como característica da federação, decorrente da própria noção de autonomia, a repartição de competências entre os entes para que conflitos federativos sejam evitados, bem como para que recursos não sejam desnecessariamente gastos e esferas distintas engrenem esforços para o mesmo fim.

A respeito da repartição de competências em políticas públicas de saúde, a Constituição Federal instituiu o sistema de saúde como uma rede regionalizada, hierarquizada e descentralizada, com direção única em cada esfera de governo.

No âmbito da saúde, a União é a arquiteta da estrutura infraconstitucional, enquanto os Estados e, principalmente, os Municípios são os executores (KHAMIS et al., 2017), coadunando-se com a descentralização vertical de poder (LIZIERO, 2019).

Quanto aos entes subnacionais, Machado e Palloti (2015) apontam que aos Estados foram atribuídas funções de coordenação e normatização complementar na sua esfera, além do acompanhamento, da avaliação e do controle das redes regionalizadas do Sistema Único de Saúde, bem como apoio técnico e financeiro. Em relação aos municípios, salientam que foram reservadas as funções de planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde.

Segundo Neto (2019), a Constituição não demarcou a área de competências dos municípios, mas destacou categoria genérica, ou seja, das competências outrora destacadas

aos Municípios, parte delas o constituinte enumerou e outra parte deixou como implícitas, de modo que a referida repartição de competências pudesse ser identificada pela predominância interesse local.

Entretanto, não raro são os conflitos normativos oriundos da atuação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que, na tentativa de disciplinarem determinada matéria, acabam por invadir a esfera de competência alheia, ocasião nas quais o STF é frequentemente instado a dirimir tais conflitos de competência, com vistas a resguardar e garantir o equilíbrio federativo.

Para resolução de tais situações, o artigo 102, inciso I, alínea “f”, estabelece que compete ao STF, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar originariamente as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros.

No Brasil, em um primeiro momento, verificou-se a omissão do Poder Executivo federal na coordenação e planejamento das ações de saúde pública destinadas ao combate à pandemia de Covid-19.

Para Silva et al. (2020), os Estados-membros da Federação passaram a demandar por uma legítima concretização da autonomia federativa em razão da pandemia e da inércia problemática da União, clamando pela efetiva concretização dos seus respectivos poderes constitucionais.

Em um cenário de pandemia internacional, seria de se esperar uma postura enérgica pelo Governo Federal no controle da disseminação da doença, considerando a necessidade da efetiva coordenação tanto para a redução dos índices de contágio, quanto para a alocação eficiente de recursos financeiros, instrumentais e humanos (DANTAS et al., 2021, p. 57).

Na verdade, “a crise do Covid-19 expôs uma federação sem costume de atuar de acordo com suas atribuições constitucionais e um governo central que não sabe lidar com a descentralização” (SILVA, 2020, p. 6).

No sistema político-jurídico brasileiro, os conflitos federativos entre União e entes subnacionais se mostraram mais frequentes ultimamente, a exemplo de matéria fiscal-tributária, com a prevalência, em regra, dos interesses da União, configurando um preponderante federalismo centrípeto (KHAMIS et al., 2017).

Ocorre que, com a pandemia de Covid-19, uma nova seara para discussão de conflitos federativos se abriu, sobretudo em razão da instabilidade do federalismo cooperativo, cujas dissidências entre os entes federados trouxeram à tona a necessidade de

proteção da vida, da saúde, ao mesmo tempo que do resguardo à economia e das liberdades públicas, em meio a um modelo centralizador fiscal e detentor das principais competências legislativas e tributárias em poder da União.

Com o recrudescimento do número de infectados e óbitos no Brasil, o Governo Federal promulgou a Lei nº 13.979/20, posteriormente alterada pela Medida Provisória nº 926/2020, a qual atribuiu à Presidência da República a centralização das prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção e serviços públicos e atividades essenciais, em detrimento da competência constitucional concorrente dos demais entes subnacionais.

Em um primeiro momento, diante da omissão do Poder Executivo Federal em promover ações coordenadas de enfrentamento à pandemia e tendo em vista a notória inclinação da Presidência da República na priorização de ações voltadas precipuamente à manutenção da economia, dos serviços essenciais e do setor produtivo, com público e notório menosprezo ao resguardo à vida e à saúde pública, a despeito de as evidências técnicas e científicas nacionais e internacionais recomendarem em sentido contrário, os entes subnacionais buscaram valer-se da competência legislativa concorrente na adoção de medidas de interação social mais restritivas que aquelas previstas em âmbito federal, sobretudo no tocante à definição de serviços públicos e atividades econômicas essenciais em âmbito regional e local.

No território do Estado de Minas Gerais, grande parte dos municípios aderiram ao Plano Minas Consciente. Assim, observou-se, inicialmente, a existência de ações e políticas coordenadas, com um certo grau de consenso regional no enfrentamento à pandemia.

No entanto, a duração, a intensidade e o impacto das medidas restritivas de interação social para o enfrentamento da pandemia passaram a gerar um comportamento divergente e, por vezes, de matiz ideológica pelos gestores públicos municipais, no sentido de flexibilizarem as medidas de controle sanitário locais para além daquelas previstas no Plano Minas Consciente (cuja flexibilização foi em grande parte imputada ao alinhamento político-ideológico de prefeitos mineiros à chefia do Poder Executivo federal, decorrente dos exarcebismos ideológicos deste último, tão prejudiciais às políticas públicas essenciais ao combate do coronavírus), ao argumento do exercício da autonomia federativa municipal e da invasão de competências constitucionais pelo Estado, cuja reações locais se mostraram em descompasso com as políticas sanitárias regionais de combate ao Covid-19.

Para Ramos et al. (2020, p. 59), no que se refere à repartição de competências e à arquitetura política, o modelo de federalismo brasileiro dá sinais de fragilidade e dificuldade

de consenso entre os entes políticos, sobretudo no momento em que as ações deveriam ser precisas e em sintonia com as orientações das autoridades sanitárias.

Portanto, na ausência de consenso entre os entes subnacionais, configurado estava o conflito federativo, cujo Guardião da Constituição, instado inicialmente para dirimir litígios entre a União e demais entes federados, passou também a ser chamado para se pronunciar, ainda que em sede de incidentes processuais envolvendo repartição de competências entre Estados e Municípios.

3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO ÁRBITRO DA FEDERAÇÃO

3.1 A trajetória decisional do STF em conflitos federativos

Segundo Gomes et al. (2020 *apud* CARVALHO 2009 e CARVALHO et al. 2016), em matéria de conflitos federativos e sobre diálogos institucionais, a literatura sobre comportamento judicial aponta para um padrão comportamental majoritário do STF, o qual tem, ao longo dos anos, reforçado a predominância da União nas questões federativas, em detrimento dos interesses dos entes subnacionais.

Entretanto, Gomes et al. (2020) aponta que a Suprema Corte divergiu da trajetória dos julgamentos de conflitos federativos ao julgar o litígio acerca dos limites federativos à competência legislativa, especificamente quanto aos critérios de isolamento social inerentes às políticas públicas de enfrentamento à Covid-19, sinalizando uma postura mais descentralizadora.

Andrea de Quadro Dantas et al. (2020, p. 41) anota que a revisão bibliográfica de estudos já existentes sobre conflitos federativos revelou um efeito centralizador da jurisprudência do STF no período de 1988 a 2012, cujo caráter centralista da Corte se deu mediante a ampliação do alcance hermenêutico das competências constitucionais deferidas à União, o que resultou na restrição da autonomia dos Estados.

Porém, com a análise de diversos acórdãos proferidos pelo STF a partir de 2015, Dantas et al. (2020, p. 46) verificou uma aparente redução da tendência centralizadora em sede de controle abstrato de constitucionalidade, tendo o Tribunal Constitucional reduzido a hegemonia da União em relação a diversas competências legislativas concorrentes emblemáticas, com a ampliação dos espaços de autonomia dos Estados.

No ano de 2020, já no início da crise sanitária do Covid-19, o STF foi novamente palco de judicialização de diversos conflitos federativos, com destaque para a MC-ADI 6341 e ADPF 672 envolvendo a União e os Estados-membros acerca da extensão e limites das competências concorrentes.

No julgamento da MC-ADI 6341 e da ADPF 672 o STF, enquanto Corte Constitucional e guardião do modelo federativo, reconheceu e assegurou o exercício da competência concorrente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual no exercício de suas competências constitucionais, para adoção de medidas de enfrentamento da pandemia no âmbito de seus respectivos territórios, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.

Entretanto, no mesmo ano de 2020, porém em âmbito estadual, no julgamento da Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade (MC-ADC) nº 1.0000.20.459246-3/000, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) reconheceu a constitucionalidade dos atos normativos editados pelo Estado de Minas Gerais para o enfrentamento da pandemia de coronavírus, dispondo sobre a obrigatoriedade da observância de tais normas pelos municípios, os quais não poderiam editar normas que, desviadas da finalidade de suplementação, contrariassem frontalmente a normatização estadual e federal, em razão da necessidade de um tratamento regionalizado da Covid-19.

Fundando nos argumentos do esvaziamento por completo da autonomia municipal no combate à Covid-19 e da hierarquização das normas estaduais sobre as municipais em matéria de saúde, supostamente acarretados pelo TJMG no julgamento da referida ADC, diversos municípios mineiros se insurgiram no STF por meio de Reclamações² a fim de verem restaurada a autonomia dos entes federados locais na adoção de medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Em análise à tais reclamações, a Corte Constitucional cassou a decisão do TJMG na ADC 1.0000.20.459246-3/000, ao fundamento de que, ao impor as normas estabelecidas no âmbito estadual aos municípios, o tribunal mineiro acabou por esvaziar a competência própria dos municípios para dispor, mediante decreto, sobre o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais durante o período de enfrentamento da pandemia, ofendendo, por consequência, o decidido pela Corte Constitucional na MC-ADI 6341, restabelecendo-se,

² Citem-se como exemplo de reclamações ajuizadas no STF questionando a violação do TJMG ao decidido na ADI 6.341 e ADPF 672: Reclamação nº 42.591/MG, Reclamante: Município de Coronel Fabriciano; Reclamação nº 42.637, Reclamante: Município de Poço Fundo; e Reclamação nº 42.573/MG, Reclamante: Associação Comercial e Empresarial de Governador Valadares e outros.

portanto, a competência concorrente e comum dos municípios para adotar medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19.

Mas a função de árbitro da federação pelo STF na manutenção do equilíbrio federativo no contexto da crise de saúde pública desencadeada pela Covid-19 não parou por aí. Isso porque o STF passou a ser demandado novamente pelos entes subnacionais, agora em sede de incidentes processuais de contracautela, para a definição em concreto sobre a necessidade ou não da observância obrigatória pelos municípios das normas regionais de combate à pandemia, em detrimento das respectivas normas locais.

Aqui surge um questionamento sobre os limites da atuação da Corte Suprema: diante dos seus diversos pronunciamentos monocráticos nos incidentes de suspensão dos efeitos de decisões concessivas de segurança, de liminar, de tutela antecipada e de tutela provisória tendo como causa subjacente o Plano Minas Consciente, os presidentes em exercício no STF teriam mitigado o modelo federalista cooperativo, com o parcial esvaziamento da autonomia municipal, de modo a contrariar o entendimento firmado pela própria Corte?

Nos próximos tópicos, buscar-se-á demonstrar o alcance hermenêutico e a função integrativa das decisões do STF sobre os conflitos federativos em questão.

3.2 Os incidentes processuais de contracautela submetidos ao STF e o princípio constitucional da predominância do interesse

Para José Irivaldo Alves de Oliveira Silva (2020), a Covid-19 demonstrou um alto poder de combustão não só na saúde, mas no cenário político, com reflexos locais e regionais, em que cada um dos poderes, executivo e legislativo, está “puxando uma ponta da corda”. Porém, o mesmo autor anota que “o judiciário tem exercido uma espécie de poder moderador dentro das extensas prerrogativas que possui na Constituição de 1988” (SILVA, 2020, p. 4).

A elevação do município à categoria de ente federado autônomo colocou a matéria atinente ao interesse local numa dimensão política e jurídica relevante, da qual já se poderia antever por ocasião da Constituinte as futuras discussões e os conflitos no âmbito da repartição de competências.

Assegurada sua autonomia no exercício das competências legislativas e executivas, o município pode preencher a regulação normativa e o conteúdo de seu interesse local, com suas próprias iniciativas legais e de políticas públicas (RODRIGUES, 2018, p. 141).

A par de não existir uma definição legal e precisa do que venha a ser interesse local, “a definição de interesses locais vis-a-vis dos interesses estaduais e federais é onde reside a grande arena de conflitos intrafederativos, sobre os quais o STF tem sido chamado a atuar como árbitro constitucional” (RODRIGUES, 2018, p. 149).

Muito embora as disputas federativas entre entes políticos sejam próprias do modelo de Estado Federado, os conflitos envolvendo municípios nesse campo têm advindo das mencionadas garantias constitucionais à autonomia municipal e da complexidade da gestão pública e da governança multinível (RODRIGUES, 2018, p. 149)

A respeito dos incidentes processuais de suspensão de decisões provisórias, para Cunha (2020, p. 548), o pedido de suspensão de liminar ou de segurança é uma contracautela conferida às Fazendas Públicas através de leis extravagantes, sempre que presente a possibilidade de lesão a interesses públicos relevantes, cujo pedido dirigido ao presidente de tribunal tem por finalidade de suspender a execução ou cumprimento de liminar, a fim de evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Note-se que, apesar de os incidentes processuais de contracautela não se prestarem a uma profunda incursão no mérito do processo originário, em razão até mesmo de sua natureza excepcional, não se pode olvidar da admissão do exame perfunctório do direito pelo presidente do tribunal no qual, formulado o pedido, quando necessário à formação do juízo mínimo dos valores públicos tutelados em sede de contracautela, principalmente na análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Entre os anos de 2020 e 2021, a presidência do STF proferiu diversas decisões de contracautela no âmbito do Plano Minas Consciente, cuja Corte Constitucional destacou a premente necessidade da existência de coordenação e harmonia nas ações públicas de saúde entre os entes federados regional e locais, visto que as medidas governamentais de enfrentamento da pandemia de Covid-19 extrapolaram o mero interesse local, preponderando o interesse regional.

Em razão da explanação anteriormente realizada e com o objetivo de melhor sistematizar a compreensão do federalismo cooperativo sanitário a partir das decisões do STF nos incidentes processuais de contracautela, foi elaborado o seguinte quadro-resumo³ a seguir:

³ No Quadro 1 foram elencadas apenas algumas decisões do STF envolvendo situações de questionamento sobre a obrigatoriedade ou não da observância do Plano Minas Consciente pelos municípios mineiros, haja vista o recorte da análise qualitativa. No entanto, cita-se aqui outras reclamações ajuizadas no STF sobre o mesmo tema, porém envolvendo outros Estados da Federação: STP 449/PB; SL 1.428/SP; SS 5.451/SP; SS 5.467/PI; SS 5.383/SE; SS 5.403/SP; e SS 5.456/SP.

QUADRO 1 - Decisões do STF em incidentes processuais de contracautela

Incidente Processual	Matéria em discussão	Trecho extraído da decisão (<i>ratio decidendi</i>)
SL 1.340/MG (BRASIL, 2020e) Requerente: Município de Coronel Fabriciano Pres. STF Min. Dias Toffoli (STF negou seguimento à suspensão de liminar).	Norma municipal determinando o retorno gradual das aulas da rede municipal de ensino a partir de 25 de maio de 2020.	No caso, há risco inverso na hipótese de concessão da contracautela requerida, uma vez que a decisão do TJMG fundamenta-se na preservação da ordem jurídico-constitucional instituída pelo governo estadual, em atenção ao entendimento formado nesta Suprema Corte no sentido da necessidade de coordenação entre os entes federados na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2. Isso porque a decisão vergastada consignou que a determinação de retorno das aulas na rede pública de ensino do município de Coronel Fabriciano, exarada pelo governo local, vai de encontro ao Decreto nº 113/2020 do estado de Minas Gerais e, mais especificamente, à Deliberação nº 18 do “Comitê Extraordinário COVID-19” criado por meio do Decreto estadual nº 47.886/2020, a qual regulamenta a suspensão, “por tempo indeterminado, [d]as atividades presenciais de educação escolar básica em todas as unidades da rede pública estadual de ensino” (art. 2º).
STP 442/MG (BRASIL, 2020f) Requerente: Município de Sete Lagoas Pres. STF Min. Dias Toffoli (STF negou seguimento à suspensão de liminar).	Observância pelo município das diretrizes exaradas no “Plano Minas Consciente”, no Decreto estadual nº 47.886/2020 e demais atos normativos que venham a ser editados pelo estado de Minas Gerais para fins de enfrentamento da pandemia de Covid-19.	Considerando que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigação de garantir a saúde como competência comum a todos entes da Federação (CF/88, art. 23, II), com um sistema correspondente único, integrado por ações e serviços organizados em uma rede regionalizada e hierarquizada (CF/198, caput), entendo que sobressai o dever de articulação entre os entes federados no movimento de retomada das atividades econômicas e sociais, não tendo a parte requerente, nos presentes autos, logrado comprovar ter atuado nesse sentido. (...) No caso, há risco inverso na hipótese de concessão da contracautela requerida, uma vez que a decisão do TJMG fundamenta-se na preservação da ordem jurídico-constitucional instituída pelo governo estadual, em atenção ao entendimento formado nesta Suprema Corte no sentido da necessidade de coordenação entre os entes federados na adoção de medidas de enfrentamento da pandemia do SARS-CoV-2.
STP 334/MG (BRASIL, 2020g)	Norma municipal permitindo a	É bem verdade que a competência legislativa dos entes federados para a adoção de medidas no

Requerente: Município de Santana do Paraíso Pres. STF Min. Luiz Fux (STF negou seguimento à suspensão de liminar).	reabertura de bares, lanchonetes, restaurantes e estabelecimentos congêneres no âmbito do município.	combate à pandemia da Covid-19 é concorrente. Daqui não se pode extrair, porém, interpretação contrária ao que dispõe a decisão impugnada, no sentido de que seria permitido ao Município autorizar a reabertura de estabelecimentos comerciais que foram expressamente incluídos pela norma estadual dentre aqueles que estão impedidos de retomar o funcionamento. É dizer: na regulamentação do interesse local em matéria de competência concorrente, não se pode simplesmente contrapor ou desfazer as normas gerais editadas. (...) Nessa conformidade não parece ter agido o chefe do Poder Executivo do Município de Santana do Paraíso/MG ao editar o aludido decreto, de sorte que suspender a decisão ora objurgada é que implicaria em risco à ordem administrativa, pois autorizaria a abertura de estabelecimentos comerciais cujo funcionamento foi expressamente proibido pela norma estadual, em desconformidade ao juízo e à análise do interesse regional. É dizer: o Município detém competência legislativa para dispor sobre a matéria, mas não para contrariar frontalmente as normas gerais já estabelecidas a nível regional.
AG. REG. STP 334/MG (BRASIL, 2020h) Agravante: Município de Santana do Paraíso Rel. Min. Dias Toffoli (STF negou provimento ao agravo)		Ementa. Agravo regimental em suspensão de tutela provisória. Covid-19. Decreto municipal que estabelece flexibilização das restrições impostas à atividade comercial. Risco inverso à ordem administrativa. Necessidade de ação coordenada entre os entes da Federação, conforme decidido na ADI nº 6.341/DF e na ADPF nº 672/DF. Agravo regimental não provido.
STP 761/MG (BRASIL, 2021) Requerente: Estado de Minas Gerais Pres. STF Min. Luiz Fux	Adequação da norma municipal sobre atividades econômicas e funcionamento do comércio local aos termos do Plano Minas Consciente	Neste sentido, verifica-se que o agravamento recente da pandemia da Covid-19 causado, entre outros fatores, pelo surgimento de variantes do vírus e cujos efeitos, por óbvio, extrapolam as fronteiras dos municípios e estados, parece indicar, mais que nunca, a necessidade de existência de harmonia e de coordenação entre as ações públicas dos diversos entes federativos, de sorte que as medidas governamentais

(STF suspendeu cautelarmente os efeitos da decisão).		adotadas para o enfrentamento da aludida pandemia extrapolam em muito o mero interesse local, referido no inciso I do art. 30 da Constituição Federal. Assim, ante a aparente predominância na espécie de interesse supramunicipal e tratando-se o ato impugnado na origem de ato normativo expedido no exercício de competência legítima do Estado membro, conforme já reconhecido pelo Plenário desta Corte, além de inexistir desproporcionalidade ou irrazoabilidade em seu conteúdo, impõe-se seja privilegiada a iniciativa estadual nesse juízo liminar. (...) Conforme pontuado acima, os efeitos deletérios da Covid-19 extrapolam as fronteiras dos municípios, de modo a se revelarem mais adequadas ao enfrentamento da pandemia medidas que levem em consideração aspectos regionais, relacionados, por exemplo, ao número de leitos disponíveis em nível estadual.
--	--	--

Fonte: Elaboração do autor com base nos julgados extraídos do *site* da jurisprudência do STF.

Pela análise dos trechos constantes do Quadro 1, o que se observa inicialmente da *ratio decidendi* das decisões nos incidentes processuais de contracautela é a necessidade indeclinável de esforço conjunto na coordenação das ações públicas de saúde pelos entes federados, uma vez que as medidas governamentais adotadas para o enfrentamento da pandemia extrapolam a categorização do interesse local.

Sem pretensão alguma de esgotamento do tema, no tópico seguinte, será desenvolvido um breve estudo analítico das decisões da Corte Constitucional nos incidentes processuais em questão, de modo a evidenciar os efeitos de tais decisões nos arranjos federativos em disputa, com destaque para as premissas que reforçaram o (re)desenho institucional de repartição de competências em matéria de saúde, notadamente no combate à Covid-19. Essa análise é relevante para se verificar se os efeitos dessas decisões monocráticas nos incidentes de contracautela contrariaram o entendimento do plenário do STF por ocasião do julgamento da MC-ADI 6.341 e da ADPF 672.

3.3 O papel do STF enquanto árbitro da federação e a primazia da função integrativa na uniformização da jurisprudência

A autonomia federativa constitui um dos pilares da adoção do modelo de Estado Federado, cuja Constituição tem o condão de apresentar o desenho da repartição de competências legislativas (exclusivas, privativas e concorrentes), administrativas e tributárias entre os entes políticos, não havendo em se falar na hierarquia entre os entes federados, mas sim na predominância do interesse na definição do responsável pelo exercício da competência constitucionalmente deferida.

Para Dantas (2020, p. 2), a análise da atuação do STF enquanto árbitro do sistema federativo brasileiro deve observar a peculiar característica de que suas atribuições extrapolam o âmbito de mero guardião da Constituição, posto que lhe foram deferidas inúmeras outras competências originárias, ampliando sua atuação sobre os potenciais litígios institucionais e sociais.

Embora as decisões do STF em conflitos federativos repercutam diretamente apenas sobre setores específicos no âmbito de estados e municípios, sem atrair a atenção da comunidade jurídica como um todo, a pandemia de Covid-19 acabou por trazer a discussão federativa para o centro do debate político e jurídico nacional (BARCELLOS, 2020, p. 167).

Em estudo tendo por marco teórico a relação entre Poder Judiciário e o Federalismo, Dantas et al. (2020, p. 39) afirma que ,no exercício da função de árbitro da federação, as Supremas Cortes possuem duas principais atribuições: viabilizar a uniformização dos valores sociais nacionais e dirimir conflitos de repartição constitucional de competências entre os entes federados, mantendo a autonomia legislativa de cada esfera federativa.

Segundo Fux (2019, p. 17), a Constituição Federal conferiu ao STF funções típicas de, pelo menos, três instituições distintas, à luz das mais diversas estruturas constitucionais ao redor do mundo, quais sejam: a função de tribunal constitucional; a função de foro especializado; e a função de tribunal último de apelação.

Em matéria de saúde pública, o plenário da Suprema Corte expressou, no julgamento da MC-ADI 6.341 e da ADPF 672, o entendimento de que a competência da União para legislar sobre assuntos de interesse geral não afasta a incidência das normas estaduais e municipais expedidas com base na competência legislativa concorrente, devendo prevalecer aquelas de âmbito regional, quando o interesse sob questão for predominantemente de cunho local.

Como bem anotado por Silva (2020, p. 8), diante da judicialização dos conflitos federativos, a atuação do Poder Judiciário no contexto da pandemia de Covid-19 deixou de ser a de mero coadjuvante para ator principal nas decisões mais importantes da sociedade

brasileira, exercendo uma espécie de poder moderador dentro das extensas prerrogativas previstas na Constituição Federal.

Aparentemente, a resolução de problemas locais por um governo local parece ser mais eficiente que pelo governo central (LIZIERO, 2019, p. 233). Ocorre que tal premissa não se mostra absoluta como pode parecer.

Como visto, os municípios detêm competência constitucional própria e exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local. Referida competência é deveras relevante do ponto de vista sanitário em razão das dimensões continentais do país, principalmente se consideradas as desigualdades econômicas regionais e locais e a diversidade cultural. Porém, tal competência atribuída aos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, na sua definição e na sua interpretação, deve irrestrito respeito aos limites da denominada preponderância do interesse, sob pena de transformar-se o ente federado local em um “superpoder”, com competência legislativa plena frente à União e aos Estados-membro, o que não lhe foi deferido pelo constituinte originário.

Malgrado a Constituição Federal não tenha definido o que vem a ser o interesse local e a literatura jurídica não tenha avançado para materializar e detalhar o conceito, o STF tem se manifestado sobre diversos casos em que o interesse local é reconhecido, delineado e delimitado (RODRIGUES, 2018, p. 153).

No tocante à solução da repartição de competências constitucionais envolvendo matéria sanitária e epidemiológica, numa abordagem analítica dos incidentes processuais de contracautela constantes do Quadro 1, percebe-se que as medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 assumem uma dimensão supramunicipal, vez que ultrapassam o mero interesse local, cuja proteção ao direito fundamental à saúde e à vida demanda uma interpretação teleológica à luz da Constituição acerca dos arranjos institucionais federativos.

Na clássica lição de Canotilho (2003, p. 1224), o princípio do efeito integrador, associado aos princípios da unidade, na sua formulação mais simples, significa que, na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política.

No exercício do controle concentrado de constitucionalidade na MC-ADI 6.341 e da ADPF 672, o STF se valeu da hermenêutica de integração, em sua dimensão instrumental e teleológica, para assegurar a competência federativa concorrente em matéria de saúde pública, com a observância do princípio da predominância do interesse.

Dito em outras palavras, referidas decisões reforçaram o modelo de federalismo cooperativo⁴⁵, pelo menos sob o prisma da descentralização vertical de políticas públicas de saúde, com a possibilidade de convivência harmônica das diferentes esferas decisórias, preservando-se a autonomia legislativa como pilar da estrutura federalista.

Da mesma forma, com o inegável risco de colapso do sistema público de saúde, norteado pelo princípio do efeito integrador, o STF tem analisando de forma pragmática os incidentes processuais de contracautela sob a ótica dos princípios e regras atinentes à separação de poderes aplicáveis ao federalismo de equilíbrio, equacionados com os princípios informadores do direito à vida e à saúde, moldando-se a repartição de competências legislativas e administrativas comuns e concorrentes ao princípio da predominância do interesse no enfrentamento da pandemia de Covid-19,

Nessa linha, o que se apreende do comportamento da Corte nos incidentes processuais de contracautela decididos no contexto da pandemia de Covid-19 é a conformação do exercício de competência concorrente dos municípios (portador de normas sanitárias mais flexíveis) à observância das normas e às medidas sanitárias mais restritivas de natureza estadual e consideradas potencialmente mais protetivas à saúde, em razão do reconhecimento da natureza transfronteiriça do vírus, notadamente de suas variantes e formas de contágio, do dever de proteção mínima aos direitos fundamentais, do princípio da predominância do interesse, bem como a necessidade de harmonia e coordenação entre as ações públicas de enfrentamento à emergência de saúde.

Sem o propósito de adentrar na discussão sobre as críticas feitas ao Poder Judiciário acerca do ativismo judicial em questões envolvendo a pandemia de Covid-19, pelo menos no objeto do presente estudo, denota-se que o STF vem adotando uma certa postura de autocontenção judicial, limitando-se a fixar parâmetros de atuação concorrente por cada um dos entes federados, propiciando o restabelecimento dos espaços de diálogo institucionais e políticos.

Vale a pena ressaltar ainda que, com o aumento da velocidade da propagação dos casos de infecção por Covid-19, associado à ausência de planejamento e coordenação das

⁴ Em sentido contrário, para os autores Dantas et al. (2020, p. 60) o exame dos argumentos fáticos e jurídicos que fundamentaram os recentes julgados do Supremo Tribunal Federal de casos relacionados à Covid-19 indicou mais uma inflexão conjuntural do que uma alteração de estrutural da postura federalista no âmbito do STF, em relação à divisão de competências entre os entes.

⁵ Para Ramos et al. (2020, p. 59) por ocasião da decisão nos processos ADI 6341 e ADPF 672 pelo Supremo Tribunal Federal, prevaleceu muito mais o princípio da precaução, que propriamente a busca por uma interpretação que buscasse tornar menos nebulosa as chamadas competências comuns e a forma imperial das competências concorrentes.

ações públicas de saúde pela União, a ciência tem permeado as decisões do STF na solução de conflitos federativos, cujas evidências técnicas e científicas vêm pautando as decisões da Corte Constitucional pela prevalência da melhor realização do direito à saúde.

Como se pode perceber, no cenário da ausência de diálogo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, os mecanismos de integração constitucional se mostraram adequados para equacionar os inevitáveis conflitos de ordem federativa, econômica e social, a fim de que os entes subnacionais pudessem adotar medidas coordenadas de saúde voltadas ao bem comum, reafirmando-se a autonomia legislativa e administrativa dos municípios no seu mister constitucional à luz do princípio da preponderância do interesse não meramente local no enfrentamento à pandemia de Covid-19, sem acarretar o esvaziamento ou a violação da autonomia política do ente municipal.

Desse modo, as evidências apresentadas neste artigo apontam para a função integrativa da Corte Constitucional no reforço do modelo de federalismo cooperativo sanitário, sendo possível afirmar que as decisões monocráticas proferidas pela Presidência do STF nos incidentes processuais de contracautela decididos no âmbito do Plano Minas Consciente não contrariaram o entendimento das competências concorrentes firmado pelo plenário, tampouco causaram violação ao pacto federativo, ou sequer acarretaram o esvaziamento da autonomia legislativa municipal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise sanitária causada pelo vírus SARS-Cov-2 vem exigindo do Estado Brasileiro, em todas as suas esferas governamentais, a efetivação concreta do dever de proteção da vida e da saúde, com a adoção de todas as medidas técnicas e científicas possíveis para manutenção da capacidade operativa do sistema público de saúde.

Na ausência de planejamento e coordenação efetiva por parte da União no tocante às ações e políticas de saúde de enfrentamento à pandemia de Covid-19, os entes subnacionais passaram a demandar por uma legítima concretização da autonomia federativa em razão da pandemia, reivindicando para si a efetiva concretização dos seus respectivos poderes constitucionais.

Entretanto, a incapacidade de diálogo institucional e a inexistência de consenso entre os Poderes Executivos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios no tocante às ações de combate à pandemia do coronavírus ocasionaram uma reiterada judicialização dos

conflitos federativos versando sobre repartição de competências constitucionais, cuja judicialização deveu-se, principalmente, à ausência de políticas públicas federais efetivas e à atuação assimétrica dos entes federados no enfrentamento da crise de saúde pública, com as sucessivas sobreposições de medidas de ordem legislativa e administrativa.

No entanto, um novo protagonista político-jurídico surgiu em meio à descoordenada dinâmica de enfrentamento da pandemia de Covid-19 pelos Poderes Executivos federados. O STF ressaltou novamente a função integrativa da Corte na conformação dos conflitos federativos ao princípio constitucional da predominância do interesse, notadamente para a proteção de direitos fundamentais, reafirmando o modelo de federalismo de equilíbrio em matéria de saúde pública e conduzindo os conflitos federativos a soluções integradoras, propiciando-se o restabelecimento dos espaços de diálogo institucionais e políticos.

Nos casos ora analisados, as hipóteses levantadas no início do artigo foram confirmadas no sentido de que decisões monocráticas proferidas pela Presidência do STF nos incidentes processuais de contracautela SL 1.340/MG, STP 442/MG, STP 334/MG, AG. REG. STP 334/MG e STP 761/MG não contrariaram o entendimento firmado pelo plenário da referida Corte na MC-ADI 6.341 e ADPF 672, tampouco causaram violação ao pacto federativo ou provocaram o esvaziamento da autonomia legislativa municipal.

Isso se explica pelos vetores da hermenêutica de integração constitucional, norteadas pelo princípio da predominância do interesse, pela convivência harmônica entre esferas decisórias de poder, pela necessidade de preservação da capacidade operacional do sistema público de saúde, pela melhor realização do direito à saúde e à vida, bem como pela necessidade de enfrentamento da pandemia de Covid-19 com a adoção de medidas governamentais coordenadas e fundamentadas em evidências técnica e científicas.

Pelo que se expôs, o efeito integrador das decisões do STF na função de árbitro da federação vem contribuindo não somente para o enfrentamento conjunto e coordenado da pandemia de Covid-19 por todos os entes federados, mas também para a reafirmação da autonomia dos entes subnacionais conforme a predominância do interesse em jogo, para a harmonização da repartição de competências constitucionais em matéria de saúde, assegurando-se o equilíbrio federativo entre os poderes em reforço à essência e à existência do modelo de estado federado brasileiro, bem como para a manutenção da estabilidade democrática.

5 REFERÊNCIAS

ALVES OLIVEIRA SILVA, José Irivaldo. As decisões do Supremo Tribunal Federal e sua repercussão no combate à COVID 19 e sobre a federação brasileira. **Qualitas Revista Eletrônica**, [S.l.], v. 21, n. 3, p. 01-24, feb. 2021. ISSN 1677-4280. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/5630>>. Acesso em: 28 mar. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.18391/req.v21i3.5630>.

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 4, p. 377-401, 2005. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/41>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. Pandemia e Federação: a nova diretriz do Supremo Tribunal Federal para a interpretação das competências comuns e alguns desafios para sua universalização. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n.42, p.166-181, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://revistas.newtonpaiva.br/redcunp/wp-content/uploads/2021/01/DIR42-10.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. **Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020b**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020a**. Altera a **Lei nº 13.979/2020**, 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#:~:text=MPV%20926&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,import%C3%A2ncia%20internacional%20decorrente%20do%20coronav%C3%ADrus.>. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Provisória 334 Minas Gerais**. Ministro Relator Dias Toffoli. Brasília, 18 de agosto de 2020h. Data de publicação DJE 15/09/2020 - ATA nº 153/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344400716&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672**, Relator Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, de 13 de outubro de 2020d. Ata nº 30, de 13/10/2020. DJE nº 257, divulgado em 23/10/2020. Brasília/DF, 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>>. Acesso em: 17 abr. 2021

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341**, Relator para o Acórdão: Ministro Edson Fachin. Brasília, de 24 de março de 2020c. DJE nº 90, divulgado em 15/04/2020. Brasília/DF, 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 1.340 Minas Gerais**. Ministro Presidente Dias Toffoli. Brasília, 23 de junho de 2020e. DJE nº 161, divulgado em 25/06/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5936171>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Provisória 442 Minas Gerais**. Ministro Presidente Dias Toffoli. Brasília, 08 de julho de 2020f. DJE nº 175, divulgado em 10/07/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5955925>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Provisória 334 Minas Gerais**. Ministro Presidente Luiz Fux. Brasília, 03 de junho de 2020g. DJE nº 140, divulgado em 04/06/2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343323601&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Provisória 761 Minas Gerais**. Ministro Presidente Luiz Fux. Brasília, 26 de março de 2020. DJE nº 60, divulgado em 29/03/2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346036364&ext=.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, vol. 3, n. 1, março 2002, p. 13-28.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1224.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 8ª ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 548.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 2, e 1964, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322020000200206&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 Mar. 2021.

_____; PEDROSA, et al. A PANDEMIA DE COVID-19 E OS PRECEDENTES DO STF SOBRE AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERATIVOS: UMA GUINADA JURISPRUDENCIAL OU MERA CONTINUIDADE DA FUNÇÃO INTEGRATIVA DA CORTE? **Revista Direito Público**, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

DA SILVA, Laura Gabriella Muniz et al. O (RE)DESENHO INSTITUCIONAL DO PACTO FEDERATIVO DIANTE DA COVID-19: ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO CONTEXTO DA MP 926/2020. **Revista Direito Público**, [S.l.], v. 17, n. 96, jan. 2021. ISSN 2236-1766. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4606>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

FUX, Luiz. Jurisdição constitucional e democracia: o Supremo Tribunal Federal como árbitro do diálogo. In: FUX, Luiz. **Jurisdição Constitucional III: república e direitos fundamentais**. Coord. Valter Shuenquener de Araujo. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 9-24.

GOMES, Jose Mario Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF Afirma Protagonismo dos Governadores no Enfrentamento à COVID-19. **Revista Direito Público**, [S.l.], v. 17, n. 94, nov. 2020. ISSN 2236-1766. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 3, n. 2, pp. 2-12, jul./dez., 2013.

Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2391>>. Acesso em: 14 abr. 2021.

KHAMIS, Renato Braz Mehanna; SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. O impacto do federalismo sanitário brasileiro na efetividade do direito à saúde. **Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília**, v. 7, nº 2, p. 302-312, 2017. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v7i2.4613>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

KOLLING, Gabrielle Jacobi; DELGADO, Joedson. Direito à Saúde, Assistência Médico-Hospitalar e Mercado. **Revista Direito Público**, v. 17, n. 93, jul. 2020. ISSN 2236-1766. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3079>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

LIZIERO, Leonam. LEGITIMAÇÃO DO FEDERALISMO E VANTAGENS DA FORMA FEDERAL DE ESTADO. **Revista Direito Público**, [S.l.], v. 16, dez. 2019. ISSN 2236-1766. Disponível em:

<<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3123>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil Pós-1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, vol. 30, n. 88, 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092015000200061&lang=pt>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MENDES NETO, José Guimarães. **Experimentalismo Constitucional no âmbito dos Estados Membros Brasileiros**: O regramento do argumento do princípio da simetria no plano da jurisdição constitucional como condição de garantia do poder de auto-organização. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). Instituto Brasiliense de Direito Público. Brasília, 2019. Disponível em:

<<https://repositorio.idp.edu.br/browse?type=author&value=Mendes+Neto%2C+Jos%C3%A9+Guimar%C3%A3es>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13^a ed. São Paulo: Saraiva, 2018 (Capítulo 5).

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.886, de 15 de março de 2020a**. Dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), institui o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 – Comitê Extraordinário COVID-19 e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47886&comp=&ano=2020>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. **Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 17, de 22 de março de 2020b**. Dispõe sobre medidas emergenciais de restrição e acessibilidade a determinados serviços e bens públicos e privados cotidianos, enquanto durar o estado de Calamidade Pública em decorrência da pandemia Coronavírus, em todo o território do Estado. Disponível em: <<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=190719&marc=>>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. **Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 39, de 29 de abril de 2020c**. Aprova o Plano Minas Consciente. Disponível em: <<http://pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=191168&marc=>>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Medida Cautelar em Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 1.0000.20.459246-3/000**. Órgão Especial. Rel(a). Des. Márcia Milanez. Julgado: 22 set. 2020. Publicado: 24 set. 2020. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_complemento2.jsp?listaProcessos=10000204592463000>. Acesso em: 18 abr. 2021.

RAMOS, E. M. B.; RAMOS, P. R. B.; COSTA, L. L. S. PANDEMIA E FEDERALISMO: REFLEXÕES SOBRE AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA APRECIÇÃO DE CONFLITOS DE COMPETÊNCIA ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NO ENFRENTAMENTO À COVID-19. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais - IURJ**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 46-61, 2020. DOI: 10.47595/2675-634X.2020v1i1p46-61. Disponível em: <<https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/7>>. Acesso em: 31 mar. 2021

RODRIGUES, Gilberto M.A. O Conceito de Interesse Local na Federação Brasileira. In: CANEIRO, J.M.B; FREY, K. (Orgs.). **Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018, p. 137-156

World Health Organization. **Painel DO OMS Coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: <<https://covid19.who.int/table>>. Acesso em: 28 de março 2021.