

**STF E A PANDEMIA: ANÁLISE DA DECISÃO DA ADIN 6341/2020 E SEUS FUNDAMENTOS QUANTO ÀS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS.****IZABELY DA PAIXÃO PEREIRA** ([paixaoizbely@gmail.com](mailto:paixaoizbely@gmail.com));

Aluna de graduação do curso de Direito;

**Orientador: Wellington Borghi.**

Resumo: Este artigo aborda a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 6341/2020) movida pelo partido Democrático Trabalhista (PDT) contra a Medida Provisória 926/2020 no auge da pandemia provocada pela COVID-19. O PDT questionou a constitucionalidade das alterações feitas no artigo 3º da Lei 13.979/2020 pela MP, alegando desrespeito à autonomia dos entes federativos e à divisão de competências constitucionais. Dessa maneira, o texto explora o modelo federativo adotado no Brasil, com influências do modelo Norte-Americano, e como a Constituição Federal distribui competências com base no princípio da predominância de interesses. Além disso, explica o papel da ADIN como um instrumento legal para resolver inconstitucionalidades e como o STF, como guardião da Constituição, lida com essas divergências. O artigo destaca trechos dos votos dos ministros do STF no julgamento da ação e seus fundamentos e conclui dizendo que o julgamento da ADIN 6341/DF foi fundamental para orientar as ações dos entes federativos na resposta à pandemia, estabelecendo a jurisprudência que afetou outros casos relacionados a políticas públicas.

Palavras-chave: Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341/DF; Constituição; Competência; COVID-19; Entes Federativos; Federação; Inconstitucional; Medida Provisória 926/2020; Supremo Tribunal Federal.

## 1– INTRODUÇÃO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

Um dos maiores desafios confrontados pela humanidade, em todos os tempos, reveste-se na COVID-19. De fato, nunca antes as pessoas precisaram enfrentar, ao mesmo tempo, e de forma tão profunda, o mesmo desafio global, como hodiernamente com o coronavírus.<sup>1</sup>

Na introdução do livro "Direito da Saúde na era pós Covid-19," a autora destaca de forma imediata o mais significativo desafio que a humanidade, seja como indivíduos, sociedade ou Estado organizado, já enfrentou no âmbito da saúde pública: a pandemia da COVID-19. Ainda mais, na obra intitulada "Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público", os autores revelam que a crise sanitária ocorrida nos anos de 2020 e 2021 revelou que boa parte dos ordenamentos jurídicos europeus e americanos demonstraram que os mesmos não se encontravam preparados para enfrentar uma crise como a que se apresentou. Em certos cenários, foi necessário aprovar novas legislações de emergência relacionadas à saúde pública. Em outros casos, houve a necessidade de reformar leis antigas. Em situações distintas, foram experimentados estados de exceção constitucional, que nem sempre abrangiam precisamente esse tipo de calamidade. Sendo assim, em praticamente todas as circunstâncias, segundo os autores, medidas de constitucionalidade questionável, foram

<sup>1</sup> ALMEIDA, Verônica Scriptorre Freire E. **Direito da Saúde na era pós Covid-19**. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556271620. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271620/>. Pág. 11

adotadas em situações de urgência, muitas das quais passaram despercebidas, com a conivência dos tribunais, a relutância dos parlamentos e o receio da população.<sup>2</sup>

Assim sendo, desde o início da pandemia da COVID-19, governos em todo o mundo tem tentado implementar medidas de saúde pública para conter a propagação do vírus e amenizar seu impacto. O Brasil, através do Governo Federal, promulgou a Lei 13.979/2020<sup>3</sup>, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública em razão à COVID-19, que autorizava a imposição, dentre outras ações, de quarentena, isolamento, realização compulsória de testes e vacinação, exumação e manejo de cadáveres, investigação epidemiológica e licença para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro. Logo depois, foi editada a Medida Provisória n.º 926<sup>4</sup> de 20 de março de 2020, pelo Presidente da República da época, relativa às alterações promovidas no artigo 3º, caput, incisos I, II e VI, e parágrafos 8, 9, 10 e 11, da supra referida lei, que tratavam medidas quanto as políticas sanitárias que podiam ser adotadas para enfrentamento do coronavírus. Além disso, ela também promoveu alterações no Decreto n.º 10.282/2020, que determina quais são os serviços públicos e atividades essenciais e a competência para sua definição.

Sob esse prisma, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341/DF<sup>5</sup> no STF contra a Medida Provisória (MP) 926/2020, entendendo que as modificações trazidas pela medida no art. 3º desrespeita a autonomia dos entes federativos e a repartição de competências constitucionalmente firmadas, ou seja, o PDT argumentou que a nova norma atribuiu exclusivamente à União a competência para adotar medidas de políticas sanitárias para o enfrentamento da COVID-19 e tal previsão seria inconstitucional por desrespeitar a competência constitucional atribuída a todos os entes da federação para cuidarem da saúde, dirigirem o sistema único e executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal, consagrado como o "guardião da Constituição" pela Carta Magna Brasileira, foi chamado a responder tal questão, tendo em vista que, a mais alta corte desempenha um papel de vital importância na manutenção do equilíbrio federativo dentro do sistema judiciário. Conforme ensina Nery, é responsabilidade primordial dessa instituição, de forma decisiva, exercer sua função no contexto do controle de constitucionalidade, abrangendo tanto o controle concentrado quanto o difuso, a fim de avaliar conforme a Constituição e, conseqüentemente, a alocação de competências estabelecida por esta.<sup>6</sup> Destarte, enquanto guardião da Constituição Federal, o STF carrega a incumbência de identificar os princípios constitucionais que direcionam as competências dos diversos níveis de governo na Federação, e, assim, avaliar a procedência da alegação apresentada na ADIn 6341/DF.

---

<sup>2</sup> MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. **Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. E-book. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Pág. 12.

<sup>3</sup> PLANALTO. **Lei 13.979**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm).

<sup>4</sup> PLANALTO. **Medida Provisória n.º 926**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm).

<sup>5</sup> PORTAL DO STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341/DF**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>.

<sup>6</sup> NERY, Ana Rita de Figueiredo. **Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos: Porto de Suape**. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (coord.). *Interpretação Constitucional no Brasil*. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2017. p. 1- 544. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola\\_Superior/Biblioteca/Biblioteca\\_Virtual/Livros\\_Digitais/EPM%203253\\_%20Interpreta%C3%A7%C3%A3o\\_constitucional\\_%202017\\_1.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola_Superior/Biblioteca/Biblioteca_Virtual/Livros_Digitais/EPM%203253_%20Interpreta%C3%A7%C3%A3o_constitucional_%202017_1.pdf).

Portanto, considerando o modelo de federalismo adotado no Brasil, composto pela a União, os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, o objetivo geral deste artigo é analisar como a mais alta instância de nosso sistema jurídico se posicionou quanto ao tema da distribuição de competências pelos fundamentos expostos na ADIn 6341/DF.

Para alcançar esse propósito, este estudo se concentrará no tópico central da discussão, que diz respeito à competência dos entes federativos e aos fundamentos utilizados pelos Ministros na decisão final proferida. Para atingir a meta, a metodologia utilizada é a bibliográfica e documental, com enfoque na análise da legislação e doutrina que trata sobre o tema, bem como exposição de motivos e fundamentos da decisão do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341/DF.

Válido ressaltar que, o tema é de extrema importância, pois, questões relacionadas à COVID-19 e ao Direito desempenham um papel fundamental na garantia da eficácia da resposta a futuras crises de saúde pública. Além disso, sob uma perspectiva acadêmica, o estudo é justificado pela sua importância no campo do direito constitucional, uma vez que a distribuição de competências tornou-se essencial em um contexto excepcional provocado pela pandemia da COVID-19. Além disso, como destacou a Ministra Cármen Lúcia em seu voto no julgamento da ADIN 6341/DF, o pacto federativo desempenha um papel de suma importância na manutenção da democracia, a Federação, que muitas vezes é percebida como um mecanismo de partilha de poder entre diferentes entidades, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ganha uma dimensão particularmente significativa no contexto brasileiro, estando intrinsecamente ligada ao funcionamento da democracia.

Em razão disso, no tocante aos objetivos específicos desse artigo, será exposto os institutos pertinentes à problemática que são indispensáveis à sua inteira compreensão, ao adotar como premissa de partida os referenciais teóricos abordados no bojo da argumentação da supramencionada ação constitucional. Nesse passo, inicialmente, ser abordado sobre a forma de Estado adotado no Brasil, para compreender que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os alicerces desse sistema e consagrou-o como cláusula pétrea no arcabouço jurídico nacional e justamente por esse arranjo que é possível identificar que cada esfera do governo tem a sua devida responsabilidade. Em seguida, serão exploradas as atribuições dos diversos níveis de governo no âmbito da saúde pública, uma vez que, esse é o tópico principal do trabalho. Por último, será explicado o que é uma Ação Direta de Inconstitucionalidade e o que consta na ADIN 6341/DF e após serão deslindados os fundamentos empregados pelo Supremo Tribunal Federal na decisão presente estudada, a fim de compreender a perspectiva da mais alta corte acerca da abordagem que o Brasil deve adotar em tempos de crise que demandam a coordenação entre os diversos entes federativos.

## **2– A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO NO BRASIL**

A forma Federativa no Brasil é de tal importância que foi alçada à posição de cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988. Isso significa que seu conteúdo não pode ser suprimido nem mesmo por meio de uma Emenda Constitucional, uma vez que é considerado essencial para a estrutura fundamental do Estado brasileiro desde o seu processo de formação.

Assim sendo, urge esclarecer o que é o Federalismo, para isso, Paulo de Bessa Antunes, no seu livro “Federalismo e Competências Ambientais no Brasil” traz a definição de Federalismo na visão de Dimitrios Bakvis e Wayne Norman, qual seja, em seu sentido mais geral, o federalismo é um arranjo político, mediante o qual duas ou mais comunidades autogovernadas

dividem o mesmo espaço político<sup>7</sup>.

O autor também trouxe a origem da palavra “federalismo”:

Federalismo é palavra cuja origem remonta ao latim foedus, que correspondia ao pacto estabelecido pelo Império Romano com outros povos para as mais diferentes finalidades. Geralmente ele era um pacto de natureza política e militar mediante o qual as partes se comprometiam à prestação de ajuda mútua. A Suíça, por exemplo, foi fundada pelo foedus datado de 1º de agosto de 1291, firmado entre três cantões (Schwyz, Uri e Unterwald), com vistas à defesa militar frente à Casa dos Habsburgos e, assim, protegerem as suas liberdades tradicionais. Paulatinamente, outros cantões foram aderindo ao pacto, chagando-se assim à constituição da Confederação Helvética.<sup>8</sup>

Assim sendo, pode-se dizer que Federalismo é a manifestação de um Estado guiado por governos de diversos níveis ou estratos, cada um com suas próprias responsabilidades/competências.

Insta frisar que, o Federalismo pode se arranjar de diferentes formas, por exemplo, a discrepância entre o Federalismo Brasileiro e o Federalismo norte-americano que estudiosos classificam como, o primeiro, federalismo por desagregação e o outro, federalismo por agregação. Quanto a essa classificação, imperioso é lembrar da teoria denominada como Le Fur, que explica que a federação pode surgir de dois modos, conforme as palavras do professor e escritor Darcy Azambuja:

O Estado Federal pode nascer independentemente de um tratado de dois modos: Quando um Estado, unitário a princípio, se transforma em Estado Federal, outorgando a suas antigas províncias certa autonomia e concedendo-lhes participação na formação da vontade da União.<sup>9</sup>

Por certo, AZAMBUJA ilustra a realidade observada no Brasil. O país teve sua origem como um império unitário e mais tarde evoluiu para uma República Federativa em 1891. Assim sendo, o Federalismo por desagregação se caracteriza pela intensificação da centralização estatal, desenvolvida na concentração de poderes predominantes no ente central, arranjo esse observado no Brasil. Em contraste, nos Estados Unidos, o traço proeminente que revela o Federalismo por agregação é a descentralização do Estado, permitindo que as entidades regionais detenham competências mais amplas.

Ainda mais, no artigo publicado por Júnio Mendonça de Andrade, Karlos Kleiton dos Santos e Gustavo Santana de Jesus, intitulado “Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro”, os autores explicam que apesar do Federalismo não ter nascido nos Estados Unidos, pensadores norte americanos desempenharam um papel crucial no desenvolvimento do Federalismo global, com destaque para os autores visionários de "The Federalist" (1787-1788) de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, emergiu uma estrutura federativa. Isso ocorreu devido à constatação de que a Confederação anterior não assegurava a estabilidade interna, uma vez que carecia de uma autoridade central unificada capaz de orientar eficazmente o país em questões domésticas<sup>10</sup>. Desta forma, vale citar Nelson

<sup>7</sup> ANTUNES, Paulo de B. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil, 2ª edição**. Grupo GEN, 2015. *E-book*. ISBN 9788522497959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>. Pág. 03.

<sup>8</sup> IBIDEM. Pág: 04.

<sup>9</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. Pág.373.

<sup>10</sup> ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton; JESUS, Gustavo Santana; **Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro**. Disponível em:

Nery Costa que analisou o entendimento de Hamilton quanto ao problema da Confederação:

[...] A grande invenção norte-americana foi justamente a federação, que tinha como característica essencial que os Estados-membros associados não possuíam soberania externa e, quanto à soberania interna, se achavam sujeitos a um poder único, que era o poder federal. Conservavam apenas a autonomia assegurada a sua esfera de competência constitucional, e assim, o Estado federal tinha superioridade legislativa sobre os Estados federados.<sup>11</sup>

Assim sendo, a gênese do federalismo moderno surge nos Estados Unidos, logo após a declaração de independência. Nesse momento, as 13 colônias originais reconheceram a necessidade política de formar vínculos mais estreitos entre si. Essa medida visava sua inserção na comunidade internacional não mais como colônias britânicas, mas como uma nova entidade estatal, e por isso na Convenção de 1787 resolveu que o novo governo nacional teria autoridade para agir em nome dos interesses gerais da União<sup>12</sup>.

Nessa vereda, ainda segundo Costa, "Os Estados Unidos da América, ao optarem por uma estrutura federativa, introduziram uma abordagem profunda e inovadora sobre como o Estado poderia se estabelecer no território"<sup>13</sup>. Além de inaugurar essa nova perspectiva, essa decisão exerceu influência sobre várias formações posteriores, como evidenciado na Alemanha e na Índia. Assim sendo, desempenhou um papel significativo na modelagem do Federalismo nas nações das Américas, desempenhando um papel crucial na configuração do Federalismo Brasileiro e a principal ferramenta que possibilitou essa evolução foi a elaboração da Constituição Federal.

A Federação no Brasil, segundo Bessa, é uma estrutura político-administrativa historicamente centralizada que, após a CRFB de 1988, tem um desenho descentralizador, muito embora a prática judicial, legislativa e administrativa, tenda à centralização do sistema.<sup>14</sup> Assim sendo, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a federação brasileira é composta por 26 estados mais o Distrito Federal e 5.568 municípios<sup>15</sup>. Quanto a isso, no livro "Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization", de Celina Souza, a autora explora a dinâmica política do federalismo e da descentralização no país. Ela investiga como a Constituição brasileira molda a distribuição de poder entre os diferentes níveis de governo e as implicações desse arranjo para a governança e a tomada de decisões. A autora explica que o Brasil adotou um sistema de federação simétrico e que os governos estaduais, municipais e o governo federal possuem instituições legislativas e executivas próprias, e os governos federal e estaduais possuem tribunais próprios.<sup>16</sup>

Ainda mais, cada Estado promulgou suas próprias constituições em 1989 e a redação dessas

---

<https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/3594/2137>.

<sup>11</sup> COSTA, Nelson Nery. *Ciência política*. 3.ed. Pág.220.Rio de Janeiro: Forense, 2012.

<sup>12</sup> ANTUNES, Paulo de B. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil, 2ª edição**. Grupo GEN, 2015. *E-book*. ISBN 9788522497959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>. Pág. 05.

<sup>13</sup> COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Pág.218.Rio de Janeiro: Forense, 2012

<sup>14</sup> ANTUNES, Paulo de B. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil, 2ª edição**. Grupo GEN, 2015. *E-book*. ISBN 9788522497959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>. Pág. 133; Cáp.7.

<sup>15</sup> IBGE. **Organização do território estrutural territorial**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1>.

<sup>16</sup> SOUZA, Celina. **The Political Engineering of Federalism in Brazil**. Disponível em: [file:///D:/Meus%20Documentos/Secretaria/Downloads/The%20Political%20Engineering%20of%20Federalism%20in%20Brazil%20\(1\).pdf](file:///D:/Meus%20Documentos/Secretaria/Downloads/The%20Political%20Engineering%20of%20Federalism%20in%20Brazil%20(1).pdf). Pág. 20.

constituições seguiu as mesmas diretrizes aplicadas à constituição federal, incluindo regras para aprovação e emendas. Embora as constituições estaduais não sejam limitadas por restrições federais, exceto pela obrigação de seguir os princípios da Constituição federal, a maioria delas reproduz os mandatos federais. O mesmo padrão se repetiu no caso dos tributos coletados pelos governos estaduais ou repassados a eles. Assim como aconteceu com os tributos federais, os tributos estaduais se tornaram sujeitos a emendas constitucionais na constituição federal.<sup>17</sup>

Em adição, o Brasil estabeleceu um mecanismo de revisão judicial, e o Supremo Tribunal Federal consistentemente determina que as constituições e leis estaduais devem estar em consonância com a Constituição Federal, estabelecendo uma hierarquia na interpretação das normas constitucionais. As estruturas políticas estaduais são semelhantes às do governo federal, exceto pelo sistema bicameral. Apesar de os estados terem relativamente pouca autoridade constitucional, eles são responsáveis por estabelecer e determinar as alíquotas do ICMS, o imposto mais elevado em termos absolutos, que é um tipo de imposto sobre valor agregado, e ao contrário de muitas federações, está sob a jurisdição estadual.<sup>18</sup>

Agora, o novo status constitucional dos Municípios é uma novidade em relação às Cartas anteriores e uma peculiaridade do Federalismo Brasileiro. Conforme o artigo 30 da Constituição Federal, os municípios possuem a prerrogativa de legislar acerca de temas de interesse local e de complementar a legislação estabelecida pelas esferas federal e estadual, quando cabível. Os municípios têm as chamadas Leis Orgânicas, e quanto a elas, Antônio José Calhau de Resende, explica:

De todos os atos legislativos editados pela comunidade local, não há dúvida de que a Lei Orgânica é o mais importante, uma vez que deve estabelecer as diretrizes básicas da organização política do Município e os princípios retores da Administração Pública local.<sup>19</sup>

Portanto, fica evidente que a forma de Estado adotada no Brasil é um resultado intrincado da evolução histórica de diversas nações, com especial destaque para o modelo de Federalismo norte-americano. Nesse contexto, o Brasil consagra em sua Carta Magna, no Art. 1º, a afirmação de que a "*República Federativa do Brasil, composta pela indissolúvel união de Estados, Municípios e Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito (...)*"<sup>20</sup>, deixando claro que o poder central é cuidadosamente distribuído entre essas entidades no âmbito do território nacional.

### 3– COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERATIVOS SEGUNDO A CRFB/88 EM RELAÇÃO A SAÚDE PÚBLICA

A priori, urge expor as palavras de Edson Ricardo Saleme quanto as competências federativas:

Não existe entidade federativa superior às demais. A Constituição reconheceu serem todas autônomas, sem possibilidade de diferenciação por grau hierárquico. O que se

---

<sup>17</sup> SOUZA, Celina. **The Political Engineering of Federalism in Brazil**. Disponível em: [file:///D:/Meus%20Documentos/Secretaria/Downloads/The%20Political%20Engineering%20of%20Federalism%20in%20Brazil%20\(1\).pdf](file:///D:/Meus%20Documentos/Secretaria/Downloads/The%20Political%20Engineering%20of%20Federalism%20in%20Brazil%20(1).pdf). Pág. 21-22.

<sup>18</sup>IBIDEM: Pág. 20

<sup>19</sup>RESENDE, Antônio José Calhau. **Autonomia Municipal E Lei Orgânica**. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/250/203>. Pág. 09.

<sup>20</sup> PLANALTO. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. DISPONÍVEL em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Art.1º.

pode reconhecer é um critério determinado no texto constitucional em razão das competências nele distribuídas. A competência atribuída a determinada entidade a torna singular em face das demais na regulamentação de assunto específico.<sup>21</sup>

Assim sendo, na CRFB/88, nas palavras de Streck, a repartição de competências “está concentrada especialmente nos arts. 21, 22, 23, 24, 25, § 1º, 30 e 32, § 1º, dispondo ainda, pontualmente, a respeito, outros dispositivos ao longo do texto constitucional.”<sup>22</sup>

No tocante a esse tema, Sônia Yuriko K. Tanaka descreve que no contexto do modelo brasileiro, ocorre uma evolução conceitual e estrutural específica, apesar da tentativa inicial de emular o sistema de repartição de competências dos Estados Unidos. Nesse cenário, são empregadas técnicas avançadas de distribuição de poderes, resultando na configuração de um federalismo cooperativo que engloba competências concorrentes (conforme delineado no artigo 24 da Constituição Federal), competências comuns (conforme estabelecido no artigo 23 da CF) e delegação de competências (conforme previsto no artigo 22 da CF, parágrafo único). Como consequência, é essencial estabelecer uma relação constante e profunda entre todas as entidades federativas.<sup>23</sup>

Corroborando com o pensamento, Reymao, Agrassar e Koury afirmam que a Constituição do Brasil adotou o critério da repartição vertical, repartindo a competência entre os entes federativos, para que todos tenham o poder sobre o mesmo assunto e obedeçam às suas autonomias, observando os fatores e especificações, desta forma, não terá uma centralização da competência em um só ente federal.<sup>24</sup>

Assim sendo, Branco ensina que, no modelo de repartição de competências adotado pelo Brasil, é admitida a concorrência de competências entre os entes federados acerca de determinados temas, estando intimamente ligado a predominância de interesses. Dessa maneira, na chamada repartição vertical, a mesma matéria compete à União e aos Estados-membros.

Essa técnica, no que tange às competências legislativas, deixa para a União os temas gerais, os princípios de certos institutos, permitindo aos Estados-membros afeiçoar a legislação às suas peculiaridades locais.<sup>25</sup>

Além do mais, a autora Ana Paula de Barcellos pontua que a Carta Magna segue o modelo de federalismo dual dos Estados Unidos no tocante que cada ente federado tem competências exclusivas, ou seja, atribuições que apenas ele pode exercer. Mesmo quando a Constituição permite a delegação de competência de um ente para outro, como no parágrafo único do artigo 22, isso é feito dentro dos limites da autonomia do ente que delega.<sup>26</sup>

<sup>21</sup>SALEME, Edson R. **Direito constitucional**. Editora Manole, 2022. E-book. ISBN 9786555766370. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555766370/>. Pág. 68.

<sup>22</sup>STRECK, Lenio L. Federação. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L.; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013

<sup>23</sup>TANAKA, Sônia Yuriko K. **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-970-0312-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0312-3/>. Pág. 255.

<sup>24</sup>REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **A Competência Constitucional Legislativa Concorrente Em Meio Às Crises Causadas Pela Covid-19 E A Interpretação Dada Pelo Stf No Julgamento Da Medida Cautelar Na Adi 6341**. Revista Meritum. Vol. 15, Nº 2 - maio/agosto 2020. Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7942>.

<sup>25</sup>BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Características básicas do Estado federal: soberania e autonomia**. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

<sup>26</sup>BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647828. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647828/>. Cap. 7, pág. 287.

Essa abordagem, conforme analisada por Tanaka, revela uma clara definição das responsabilidades entre os entes federativos na perspectiva da repartição horizontal, com a alocação de esferas de competência exclusivas a cada um deles, rigorosamente resguardadas e imunes a intervenções de outras entidades políticas.<sup>27</sup>

A competência concorrente abrange a União, os Estados e o Distrito Federal e, em sua definição, permite que esses entes federativos legislem simultaneamente sobre diversas matérias. Uma característica importante a ser observada é que, ao contrário da competência comum, os Municípios não estão explicitamente incluídos na lista das entidades que compartilham as competências concorrentes, conforme estabelecido no artigo 24 da Constituição.

A CRFB/88 limita à União a estabelecer normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados, observando-se que inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades, em tudo observado o que dispõe o artigo 24, §§1º, 2º e 3º, da Constituição. Essa competência concorrente é assim definida por Silva:

Competência é a faculdade atribuída juridicamente a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. (...) Quanto à extensão, a competência se distingue em (...) d) concorrente, cujo conceito compreende dois elementos: d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto; d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais.<sup>28</sup>

Em relação a essa competência, Moreira Neto destaca que, além de abordar a competência não cumulativa, existem restrições à atuação dos entes que compartilham responsabilidades na execução de determinadas funções públicas, especialmente aquelas relacionadas às medidas relacionadas à prestação de assistência e serviços de saúde. Ao analisar essa competência, pelo menos dois aspectos cruciais se destacam: Primeiramente, ressalta-se o protagonismo da União, que é encarregada de criar leis nesse contexto. No entanto, caso ela não consiga exercer essa função em sua totalidade ou parcialmente, deverá buscar a colaboração dos Estados, Municípios e até mesmo do Distrito Federal, de acordo com o estabelecido no artigo 24, parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988. Em segundo lugar, é importante observar que quando os Estados e o Distrito Federal cooperam com a União, isso implica que todos esses entes federativos endossam as respectivas legislações elaboradas. Por outro lado, embora não estejam especificamente mencionados no rol do artigo 24 da Constituição Federal de 1988, os Municípios também são entes da federação dotados de autonomia e, conseqüentemente, têm autorização para legislar e atuar em áreas que se relacionam de forma complementar à atuação estadual ou federal. Além disso, eles podem abordar as particularidades que envolvem os interesses locais.<sup>29</sup>

Para além disso, Janaina de Castro Marchi Medina e José Miguel Garcia Medina destacam a distinção existente entre as atribuições federativas em termos de administração e legislação. Consoante ao artigo 23, parágrafo inaugural, inciso II da Constituição, que institui a "competência conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" no que

<sup>27</sup> TANAKA, Sônia Yuriko K. **Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-970-0312-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0312-3/>. Pág. 255

<sup>28</sup> SILVA, André Carlos da. **Estado Federal e Poder Municipal**. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundial, Brasília, v. 6, n. 2, p. 351-378.

<sup>29</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181992>>. 1998, pág. 131.

concerne à saúde e assistência pública, juntamente com o artigo 24, parágrafo inicial, item XII, que prescreve que "incumbe à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar de forma colaborativa no tocante à proteção e defesa da saúde", emerge claramente a intenção constitucional de promover uma relação de cooperação entre as esferas federativas, tanto no que tange à distribuição de responsabilidades administrativas quanto legislativas.<sup>30</sup>

Quanto ao tópico, Fernandes elucida:

A competência legislativa é a competência que o ente tem para legislar. A competência administrativa é a competência para a tomada de decisões ou execução de políticas públicas ou para o gerenciamento e desenvolvimento da máquina administrativa. É também chamada por alguns doutrinadores de competência material. Pelos verbos é possível verificar na CR/88 quando se trata de competência legislativa à luz do verbo legislar ou de competência administrativa que terá como característica a explicitação dos verbos: manter, guardar, preservar, emitir, declarar, decretar etc.<sup>31</sup>

Portanto, no âmbito da saúde pública, a Carta Magna Brasileira, em seu artigo 196, estipula que a saúde seja reconhecida como um direito de todos e uma responsabilidade do Estado, assegurando isso por meio de políticas sociais e econômicas que visam a minimizar os riscos de doenças e outros problemas de saúde, ao mesmo tempo em que garantem acesso universal e igualitário a ações e serviços destinados à promoção, proteção e recuperação da saúde. Além disso, o artigo 200 da Constituição Federal estabelece que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (conforme o inciso II), bem como a fiscalização e inspeção de alimentos, incluindo o controle de seu conteúdo nutricional, assim como bebidas e água destinada ao consumo humano.

No artigo 23, inciso II, da Constituição, está estipulado que a competência na área da saúde é comum e se aplica a todos os níveis de governo. Isso implica que tanto os municípios quanto o Distrito Federal possuem autoridade legítima, uma vez que têm responsabilidades que se estendem tanto ao Estado quanto ao Município, conforme definido no artigo 32 da Constituição. Agora, o artigo 24 da Constituição estabelece em seu inciso XII a competência legislativa concorrente entre a União, Estados e DF, no que se refere à previdência social, proteção e defesa da saúde.

É relevante mencionar a Lei nº 8.080, datada de 19 de setembro de 1990<sup>32</sup>, comumente referida como a Lei Geral do Sistema Único de Saúde (SUS). Esta legislação "trata das condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, bem como da organização e operação dos serviços relacionados, além de abordar outras medidas". Essa lei serve como um exemplo concreto da alocação de responsabilidades de acordo com o que está estabelecido na Constituição. A gestão desse sistema deve ser única em cada nível de governo, com a responsabilidade exercida pelo Ministério da Saúde pela União, pelas Secretarias de Saúde ou órgãos equivalentes nos Estados e no Distrito Federal, bem como pelos Municípios, conforme previsto no Artigo 9º.

---

<sup>30</sup> MEDINA, Jose Miguel Garcia; MEDINA, Janaina de Castro Marchi Medina. **Saúde E Contornos Do Federalismo Brasileiro. Bases Constitucionais Para A Solução De Conflitos Relacionados À Pandemia (Covid-19, Coronavírus)**. Revista Dos Tribunais. Vol. 1017/2020. Jul. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/3%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/10.pdf>

<sup>31</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 09. ed. – Bahia: Juspodium, 2018. Pág.891.

O diploma legal também atribui competências às instâncias do Sistema Único de Saúde, com a União, representada pelo Ministério da Saúde, encarregada de definir e coordenar os sistemas de vigilância epidemiológica e sanitária (conforme Artigo 16, III, alíneas "c" e "d"). A União também participa na execução das ações de vigilância epidemiológica (VI) e estabelece normas e executa a vigilância sanitária em portos, aeroportos e fronteiras, podendo contar com a colaboração dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (VII). Além disso, promove a descentralização de serviços e ações de saúde para as unidades da federação, com abrangência estadual e municipal.

Os artigos subsequentes, 17 e 18 da Lei Geral do SUS, definem as competências reservadas aos Estados e Municípios. Eles são complementares e regionalizados, incluindo a coordenação e execução de ações e serviços de vigilância epidemiológica e sanitária, bem como a colaboração com a União na execução da vigilância sanitária em portos, aeroportos e áreas correlatas.

Destarte, a saúde é uma competência compartilhada por todos os entes federados, dada a sua importância para o bem-estar do povo, uma vez que o direito à saúde é fundamental, sendo "direito de todos e dever do Estado", como garantido pela Carta Maior nos artigos 196 e 5º.

#### 4– ADIn 6341/DF

A priori, urge esclarecer que Ação Direta de Inconstitucionalidade é um mecanismo empregado para o exercício do controle direto da constitucionalidade de leis e regulamentos, realizado perante a máxima corte do sistema judiciário do Brasil, o Supremo Tribunal Federal, conforme a inteligência do art.102, inciso I, alínea a) da CRFB/88.<sup>33</sup>

Assim sendo, no livro “Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais”, os autores definem a ADIn, quanto aos seus objetivos e características da seguinte forma:

Objetivo geral da ADIn é impedir que norma contrária à Constituição permaneça no ordenamento jurídico, comprometendo a regularidade do sistema normativo por violar a supremacia constitucional. Procura-se, dessa forma, assegurar que a norma constitucional será imposta inclusive em relação aos poderes estatais. A aplicação de atos normativos inconstitucionais que costumam ter grande repercussão social gera danos de difícil reparação, sendo recomendada sua eliminação célere e definitiva.

Além de preservar a supremacia constitucional, a ADIn, tal como as demais ações do controle de constitucionalidade abstrato, objetiva preservar a segurança jurídica, impedindo que surjam decisões discrepantes sobre a constitucionalidade.<sup>34</sup>

Além do mais, ainda segundo as contribuições de Dimoulis e Lunardi, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) constitui um mecanismo processual utilizado para efetuar o controle de constitucionalidade de forma judicial, abstrata e repressiva. No desfecho do processo, quando uma decisão de mérito é proferida, ocorre a declaração de inconstitucionalidade de um determinado dispositivo legal, resultando em sua nulidade, ou, no caso de a ação ser considerada improcedente, a confirmação da validade do ato questionado.

<sup>33</sup> PLANALTO. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Art.102.

<sup>34</sup> DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais, 4ª edição**. [Digite o Local da Editora]: Grupo GEN, 2016. *E-book*. ISBN 9788597006056. Pág. 104.

Isso desempenha um papel fundamental na eliminação das incertezas originadas de disputas jurídicas relacionadas à constitucionalidade das normas.

Esse tipo de controle de constitucionalidade foi introduzido no sistema jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional n.º 16, de 26 de novembro de 1965<sup>35</sup>, que instituiu a Representação contra Inconstitucionalidade. Tal representação era encaminhada ao Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Procurador-Geral da República. Posteriormente, a Constituição de 1988 estabeleceu a ADIn como um instrumento autônomo e atribuiu ao STF a competência para julgá-la, conforme estabelecido no artigo 102, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal.<sup>36</sup>

Diante da falta de disposições constitucionais e legais pormenorizadas, o procedimento da ADIn foi delineado pelo próprio STF por meio da criação de suas próprias normas processuais. A regulamentação legal do rito da ADIn foi posteriormente estabelecida pela Lei 9.868, de 1999, a qual incorporou muitos dos entendimentos desenvolvidos pelo STF ao longo do tempo.<sup>37</sup>

Isto posto, é importante mencionar quem são os legitimados para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade e, a Própria Constituição define quem são os legitimados para propor tal ação no Art.103º e no Art. 2º da Lei 9.868 de 1999 indicam que são os órgãos estatais e organizações da sociedade civil: (a) o Presidente da República; (b) a Mesa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados; 13 (c) a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; 14 (d) o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (e) o Procurador-Geral da República; (f) o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; (g) partido político com representação em pelo menos uma das Casas do Congresso Nacional; (h) confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.<sup>38</sup>

Nesse passo, Dimitri Dimoulis e Soraya Lunardi ainda pontuam que a pertença de certo legitimado na lista acima não é sempre suficiente para o reconhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade. Além disso, é necessário atender ao requisito de pertinência temática, estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Isso envolve demonstrar uma conexão entre o objeto da ADIn e as finalidades e âmbito de atuação dos legitimados especiais, como a Mesa da Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, os Governadores de Estado ou do Distrito Federal, bem como confederações sindicais e entidades de classe de âmbito nacional. Outros legitimados, chamados universais, podem apresentar ADIn sem a necessidade de uma ligação direta entre sua atuação e o objeto da ação.

Além disso, os supra referidos autores explicam que na ADIn, não há formalmente um legitimado passivo, mas o órgão responsável pela criação do ato questionado pode se pronunciar em um prazo de 30 dias (conforme o artigo 6º da Lei 9.868). Outrossim, o Advogado-Geral da União é encarregado de defender os dispositivos impugnados, conferindo ao processo características de contraditório. Essa troca de argumentos contribui para uma

<sup>35</sup> PLANALTO. **Emenda Constitucional Nº 16, De 26 De Novembro De 1965**. Disponível em: [Emc16-65 \(planalto.gov.br\)](http://emc16-65(planalto.gov.br)).

<sup>36</sup> JUSBRASIL. **Afinal, o que é ação direta de inconstitucionalidade?** | Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/acao-direta-de-inconstitucionalidade/1745125604#:~:text=O%20objeto%20da%20Ação%20Direta,em%20face%20das%20Constituições%20Estaduais>.

<sup>37</sup> DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais, 4ª edição**. Grupo GEN, 2016. *E-book*. ISBN 9788597006056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006056/>. Pág. 104.

<sup>38</sup> PLANALTO. **Lei 9868, de novembro de 1999**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Art.2º.

tomada de decisão mais bem embasada e torna o procedimento mais orientado pelo aspecto jurídico em vez de político. Embora o Advogado-Geral da União seja considerado defensor do dispositivo, mesmo quando ele tem origem estadual, existe um debate sobre se ele deve priorizar a defesa da Constituição Federal em vez da norma estadual impugnada por inconstitucionalidade.

O STF não obriga que o Advogado-Geral da União defenda o ato questionado, especialmente se o Tribunal já se posicionou pela inconstitucionalidade em casos similares. Em diversos casos, a Advocacia-Geral da União emitiu pareceres sustentando a inconstitucionalidade da norma impugnada. Houve até decisões em que o STF reconheceu a liberdade dessa autoridade para defender o que ela considera constitucional, não sendo sempre obrigada a apoiar a norma impugnada. Essa flexibilidade é relevante, mas não altera o fato que o Advogado-Geral da União geralmente defende a norma em questão.<sup>39</sup>

O professor Pedro Lenza ensina que a decisão em uma ADI produzirá efeitos contra todos, ou seja, erga omnes, e também terá efeito retroativo, ex tunc, retirando do ordenamento jurídico o ato normativo ou lei incompatível com a Constituição<sup>40</sup>. Trata-se, portanto, de ato nulo. Além disso, pela inteligência do parágrafo único do art. 28 da Lei n. 9.868/99 dispõe que a decisão também terá efeito vinculante.<sup>41</sup> O doutrinador ainda sublinha:

A ação em comento tem caráter dúplice ou ambivalente, pois, conforme estabelece o art. 24 da Lei n. 9.868/99, proclamada a constitucionalidade, julgar-se-á improcedente a ação direta ou procedente eventual ação declaratória e, no mesmo passo, proclamada a inconstitucionalidade, julgar-se-á procedente a ação direta ou improcedente eventual ação declaratória. Em outras palavras: a procedência de uma implica a improcedência da outra (ações com “sinais trocados”).<sup>42</sup>

Isto posto, a ADIN 6.341/2020 – MC/DF foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) contestando a Medida Provisória (MP) 926/2020. O PDT alegou que o artigo 3º da MP desconsidera a autonomia dos entes federativos e a distribuição de competências estabelecida pela Constituição. O PDT sustentou que essa disposição seria inconstitucional por violar a responsabilidade constitucional atribuída a todos os níveis da federação para gerenciar a saúde, supervisionar o sistema de saúde único e implementar ações de vigilância sanitária e epidemiológica. Assim sendo, o PDT ainda requereu a concessão de medida liminar, *inaudita altera parte e ad referendum* do Plenário da Suprema Corte, para declarar a nulidade, por vício de ordem material e formal, do ato normativo editado pela Presidência da República.

Especificamente o peticionante impugna o art. 3º, incisos I, II e VI e os §§ 8º, 9º, 10º e 11º, vejamos:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:  
 I – isolamento;  
 II – quarentena;(…)  
 VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou

<sup>39</sup> DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais**, 4ª edição. Grupo GEN, 2016. *E-book*. ISBN 9788597006056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006056/>. Pág. 105.

<sup>40</sup> LENZA, Pedro. **Esquematizado - Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553621596. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553621596/>. Pág. 385.

<sup>41</sup> PLANALTO. Lei 9868/99. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Art. 28.

<sup>42</sup> LENZA, Pedro. **Esquematizado - Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN. Pág. 385.

aeroportos de:

- a) entrada e saída do País; e
  - b) locomoção interestadual e intermunicipal;
- (...)

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.<sup>43</sup>

Sob esse prisma, no livro *Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público*, os autores relatam o seguinte:

Não tardou para que o esquema de relacionamento interfederativo definido pela Lei n.º 13.979/2020 fosse confrontado com o regime constitucional de repartição de competências federativas. Por um lado, as fórmulas de interação federativa constantes do referido diploma foram contestadas em face da autonomia política assegurada a Estados e Municípios (artigo 18 da CRFB/88) conjugada com a competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (artigo 24, XII, da CRFB/88) e a competência comum para cuidar da saúde e assistência pública (artigo 23, II, da CRFB/88).<sup>44</sup>

Outrossim, os autores ainda esclarecem que a validade da Lei 13.979/2020 de acordo com a Constituição está intrinsecamente ligada à sua conformidade com as normas gerais (conforme o Artigo 24, § 1º, da Constituição de 1988) e ao papel de coordenação desempenhado pelo governo federal nesse contexto, bem como à competência exclusiva da União para planejar e promover a defesa permanente contra desastres públicos (Artigo 21, XVIII, da Constituição de 1988). A controvérsia constitucional também incluiu o modelo de interdependência federativa, característico do Sistema Único de Saúde (SUS), que requer uma estrutura de rede regionalizada e hierarquizada, juntamente com a organização de acordo com o princípio da descentralização, com uma única autoridade em cada nível de governo (Artigo 198, caput e I, da Constituição de 1988). Além disso, a própria Constituição atribui expressamente ao SUS a competência para executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica (Artigo 200, II, da Constituição de 1988).<sup>45</sup>

Na ação proposta pelo PDT, no aspecto formal, eles alegaram vício de competência, a impugnação aos dispositivos se dá pelo fato de disporem sobre a cooperação dos entes federativos o que é reservado à Lei Complementar, configurando abuso de poder na modalidade de excesso. Agora, quanto ao aspecto Material, o partido político alegou a “subtração total de parcela da competência administrativa comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, para adotarem de acordo com a necessidade mais medidas de

<sup>43</sup> PLANALTO. **Medida Provisória Nº 926, De 20 De Março De 2020**. Disponível em: [MPV\\_926 \(planalto.gov.br\)](https://www.planalto.gov.br). Art. 3º.

<sup>44</sup> MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. **Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. *E-book*. ISBN 9786556277165. Cap. 03, Pág. 62.

<sup>45</sup> IBIDEM. Cap. 03, Pág. 62.

isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, interdição de atividades e serviços essenciais, ferindo de plano a responsabilidade constitucional conferida aos demais entes da federação de cuidar da saúde (CRFB/88, art. 23, II), dirigir o sistema único (CRFB/88, art. 198, I) e executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica (CRFB/88, art. 200, II).

Assim sendo, a legitimidade constitucional dessas interações também foi discutida na ADIn em relação ao cumprimento das normas gerais e ao papel de coordenação da esfera federal na matéria, assim como à competência exclusiva da União para planejar e promover a defesa contra calamidades públicas. Além disso, a controvérsia incluiu o modelo de entrelaçamento federativo que caracteriza o Sistema Único de Saúde (SUS), que requer uma estruturação com rede regionalizada e hierarquizada, bem como organização em conformidade com a descentralização e direção única em cada esfera de governo. Em síntese, O PDT visava a declaração de nulidade, considerado vício formal e material, dos dispositivos atacados e os devidos efeitos que uma ADIn tem quando o STF reconhece o mérito na causa de pedir.

## 5– DECISÃO DO STF QUANTO A ADIn 6341/DF

“A corte tem atuado, por força de sua atribuição constitucional, como moderadora dos conflitos federativos e garantidora da harmonia entre os poderes, tudo em prol da coordenação das ações dos poderes da República e da manutenção da federação e da coesão da federação brasileira entre os entes federativos no enfrentamento da doença. O STF trabalha para proporcionar segurança jurídica, como faz todo o judiciário, nesse momento delicado de nossa história.”<sup>46</sup>

A passagem supra descreve o pronunciamento de abertura da sessão proferida pelo Ministro e Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Antonio Dias Toffoli, ocorrido em 15 de abril de 2020. Nessa data, o Plenário do STF se reuniu para analisar a decisão tomada em uma medida cautelar pelo Ministro Marco Aurélio, no contexto do processo da ADIn 6341/DF.

Os impactos dessa sessão não se limitaram ao âmbito do tribunal, reverberando nas estruturas de governo em âmbito federal, estadual e municipal.

Antes de adentrar nos fundamentos utilizados pelos Ministros, é válido verificar as decisões que precederam a ora estudada ação constitucional para verificar o posicionamento do Supremo antes da pandemia provocada pela COVID-19, assim sendo, Vanessa Elias de Oliveira<sup>47</sup> examinou 305 ADIs de um total de 941, abordando conflitos entre entes federativos desde a Constituição de 1988 até 2002. O estudo focou em ações entre estados versus União ou União versus estados, buscando detectar uma possível tendência da Suprema Corte em relação a algum ente federativo. Especificamente, analisou-se o uso de pedidos liminares em ações que demandavam urgência e relevância.

Dessa maneira, nos dados colhidos pela autora confirmaram seu entendimento de que o STF tende a julgar favorável a União em detrimento dos estados-membros e, mesmo que posteriormente algumas dessas liminares foram cassadas elas já representam uma intervenção da União nas ações estaduais. Com relação ao mérito das ADIs a autora encontrou mais

<sup>46</sup> PORTAL DO STF. **Pleno - Competência de estados e municípios no combate à Covid-19**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QLcKK-LiHDw>.

<sup>47</sup> OLIVEIRA, Vanessa. **Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união**. Lua nova: revista de cultura e política, [s. l.], ed. 78, 14 jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/?lang=pt>.

disparidade entre as ações de estados versus união e vice e versa. Ainda mais, a análise das estatísticas de mérito deixa ainda mais claro os êxitos da União em detrimento dos estados-membros

Sob outra perspectiva, Dantas<sup>48</sup>, analisou um total de 2.948 ações jurisprudências da Suprema Corte focadas em Ações Cíveis Originárias (ACOs) entre 1988 e 2019, envolvendo estados versus União ou administração direta versus indireta e identificou que a maioria dessas tratava principalmente de questões fiscais, revelando uma tendência em direção à descentralização. A escolha das ACOs como objeto de estudo foi embasada na experiência da autora como advogada da União e em uma pesquisa anterior realizada por Arlota Carolina e Garoupa Nuno (2014), que destacaram essas ações como as mais frequentes nos conflitos federativos entre União e estados. É relevante mencionar que, de acordo com os dados coletados pela autora, as ACOs fundamentaram-se principalmente na alínea 'f' do inciso I do artigo 102 da CF/88, enfatizando o papel do STF como tribunal da federação.

Ainda mais, Reymao, Agrassar e Koury,<sup>49</sup> explicaram que em 2008 o Supremo Tribunal Federal manifestou-se previamente sobre competência compartilhada durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3937 e que essa ação foi instaurada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) contra a Lei 12.687/2007 do Estado de São Paulo, que proibia o uso de produtos com amianto em seu território.

Naquela ocasião, a maioria do Plenário do STF considerou o pedido da ADI 3937 improcedente. Isso estabeleceu o princípio de que a autonomia dos entes federativos deve ser preservada, especialmente em assuntos relacionados à proteção e defesa da saúde em momentos considerados normais.

Os escritores terminam dizendo que ficou evidente uma inclinação do STF, particularmente em questões de saúde, para reforçar a partilha de competências verticais no modelo concorrente, respeitando a autonomia entre os entes federativos, se manifestando na reiteração da igualdade de status entre eles e na priorização dos interesses para consolidar o conceito de federalismo cooperativo conforme estabelecido na Constituição de 1988.

Além disso, na ADI n. 2656<sup>50</sup>, o Governador do Estado de Goiás figurou como autor, enquanto os demandados foram o Governador do Estado de São Paulo e a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Na ação, o autor informou que existe vários tipos de amianto sendo alguns menos maléficis, razão pela qual a sua exploração não foi vedada pela Lei Federal n. 9055/95, ainda mais, afirmou que a lei estadual estaria afrontando as regras constitucionais de repartição de competência legislativa, visto que estaria proibindo desde extração até a importação do amianto, ultrapassando a sua competência, nos termos do art. 1º a 18, bem como o art. 22, I e XII, todos da Carta Magna.

No caso em voga, o Ministro relator, Maurício Corrêa, observou que a lei estadual havia extrapolado sua competência por ter invadido a competência da União, já que trata de recursos

<sup>48</sup> DANTAS, Andrea de Quadros. **O stf como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de aco.** Artigos. Rev. Direito GV 16 (2). 2020.<<https://doi.org/10.1590/2317-6172201964>>. Acesso em 23 nov. 2023.

<sup>49</sup> REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **A Competência Constitucional Legislativa Concorrente Em Meio Às Crises Causadas Pela Covid-19 E A Interpretação Dada Pelo Stf No Julgamento Da Medida Cautelar Na Adi 6341.** Revista Meritum. Vol. 15, Nº 2 - Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7942>.

<sup>50</sup> PORTAL DO STF. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 2656 De São Paulo.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266877>.

minerais que são bens da União, segundo os arts. 20, IX e 22, VIII e XII da Lei Maior. Destarte, foi observado que há a competência concorrente por se tratar de direito à saúde, restando apenas o caráter suplementar para os Estados legislarem, não podendo contrariar lei federal, conforme o art. 24, §3º.

Como último exemplo, a ADI 6113<sup>51</sup> foi proposta pela Associação Brasileira de Clínicas de Vacina contra a Câmara Legislativa do Distrito Federal, com o objetivo de declarar inconstitucional a Lei distrital n. 6.159/2018. A parte autora sustentou que a lei distrital estaria tratando de tema objeto das Leis federais ns. 5.991/73 e 13.021/14, afrontando a competência prevista no art. 23, II, bem como o art. 22, XVI, ambos da CRFB/88. Na ocasião, A relatora, Ministra Cármen Lúcia, sublinhou a competência concorrente entre os entes de forma a permitir a suplementação legislativa realizada pelos estados e municípios afim de prevalecer o interesse local. Por conseguinte, o Tribunal julgou, por unanimidade, parcialmente procedente o pedido para declarar inconstitucional a expressão "ou no da Sociedade Brasileira de Imunização - SBIm", prevista no art. 3º da Lei n. 6.159/2018.

Assim sendo, na ADIN 6341/DF, o Ministro Marco Aurélio foi o Ministro Relator e, ao examinar a questão em caráter cautelar, optou por deferir parcialmente o pedido, após analisar que a Medida Provisória (MP) havia sido promulgada "oportuna e adequadamente" pelo Presidente da República, ele esclareceu a competência concorrente dos entes federativos no que se refere à área da saúde.

Para fundamentar essa decisão, o Ministro destacou que a MP emitida pelo Presidente da República não excluía a competência concorrente, e, portanto, a nova regulamentação introduzida pela MP 926/2020, que alterou a Lei nº 9.868/1999, "[...] não impedia a adoção de medidas normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios".<sup>52</sup> Assim sendo, o Ministro solicitou a manifestação da Advocacia-Geral da União e o parecer da Procuradoria-Geral da República.

A Procuradoria-Geral da República afirmou que seu entendimento é de que a Lei Complementar não adentrou o campo reservado pela Constituição Federal, afirmando que é plausível que os Entes Federados ajam de maneira coordenada e conjunta nas decisões sobre ações e serviços de vigilância para o controle do coronavírus, respeitando a Competência Material comum. Entendeu-se que não houve violação da autonomia política dos entes federativos nem usurpação da competência dos Estados-membros. Por fim, o Procurador-Geral da República, Augusto Aras, opinou pelo indeferimento da medida cautelar.

Dessa maneira, Marco Aurélio destacou a diretriz constitucional de municipalização dos serviços, além de enfatizar o conteúdo do artigo 23, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que delimita que a saúde é uma questão de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Além disso, o Ministro fez questão de destacar princípios importantes, como a limitação do poder e a prevalência do interesse público, sem deixar de mencionar casos em que alguns municípios, ao excederem sua competência administrativa local, pareciam desafiar a autoridade da União.

O Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, enfatizou que o julgamento não se limitava a questões burocráticas ou administrativas, mas sim estava relacionado a um dos pilares do

<sup>51</sup> PORTAL DO STF. **Ação Direta De Inconstitucionalidade 6.113 Distrito Federal**. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753857770>.

<sup>52</sup> PORTAL DO STF. **Pleno - Competência de estados e municípios no combate à Covid-19**. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QLcKK-LiHDw>.

Estado Democrático de Direito, ou seja, o federalismo e suas regras de distribuição de competências.

Esse julgamento - assim como outros, o próximo da ação direta de inconstitucionalidade, outras ADPFs que ingressaram - refere-se a um dos alicerces Estado Democrático de Direito. E qual é esse alicerce? O Federalismo e as suas regras de distribuição. Muito mais do que a discussão de quem pode mandar "a", mandar "b", aqui, nós estamos discutindo a questão de um dos três alicerces do Estado de Direito brasileiro. Federalismo, assim como a separação de Poderes e a Declaração de Direito Fundamentais são os três alicerces que têm a mesma finalidade: limitação de poder.<sup>53</sup>

Durante sua apresentação, Moraes salientou o discurso proferido pelo Ministro Mendonça, no qual este abordou as diferenças marcantes entre os estados brasileiros, tais como Amazonas, São Paulo, Rio de Janeiro e Tocantins, no que concerne à abordagem da pandemia de COVID-19. Mendonça realçou que as discrepâncias regionais destacam a presença de características locais singulares que requerem uma análise minuciosa. Assim sendo, Alexandre de Moraes sublinhou que isso está alinhado com a distribuição de competências delineada na Constituição brasileira, alicerçada no princípio da predominância do interesse. O Ministro disse que esse princípio estabelece que a competência administrativa e legislativa deve ser atribuída com base no grau de interesse predominante em questões específicas, com a responsabilidade pelo interesse geral incumbindo à União, o interesse regional aos Estados e o interesse local aos Municípios.

Ainda mais, Alexandre de Moraes lembrou que a Constituição estabelece divisão de competências a partir da cooperação decorrente do princípio da predominância de interesses. Contudo, alerta o Ministro, não é viável que, simultaneamente, a União busque monopolizar o controle administrativo da pandemia em mais de 5 mil Municípios, o que é claramente impraticável, assim como, da mesma forma, não é razoável que os Municípios procurem, com base em competências compartilhadas definidas pela Constituição, agir como entidades autônomas isoladas dentro do Brasil, fechando suas fronteiras e impedindo a prestação de serviços essenciais. Tais ações não estão em conformidade com as disposições da Constituição.

O que menos precisamos é embates judiciais entre entes federativos para que um queira anular o que o outro fez, ou para que o outro queira sobrepujar o posicionamento dos demais. Temos que afastar esse personalismo ou esses personalismos de diversos entes federativos prejudiciais à condução das políticas públicas de saúde essenciais, neste momento, ao combate da pandemia do covid-19.<sup>54</sup>

Abaixo desse parágrafo supra exposto, o Ministro explicou que a própria norma questionada, referente à modificação no caput do artigo 3º, valoriza a cooperação, enfatizando a necessidade de prévia articulação entre as entidades governamentais. A articulação não implica que um órgão ou nível de governo possa agir em detrimento da autonomia do outro, mas sim que, dentro dos contextos de interesses regionais, locais e nacionais, deve existir uma coordenação colaborativa.

Outrossim, em sua análise da ADIn 6341/DF, o Ministro Fachin, pontou o seguinte:

Por isso, a matéria, em meu modo de ver, se desloca para a seara das competências concorrentes, até porque, em se tratando de competência comum, haveria que se enfrentar a exigência de lei complementar - que é, aliás, demandada pelo próprio teor do art. 23, no qual não estão apenas competências materiais. Trata-se também

<sup>53</sup> PORTAL DO STF. **Inteiro teor do acórdão**. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Pág. 21

<sup>54</sup> IBIDEM: Pág.32

de uma exigência legislativa. E, na ausência de uma proclamação legislativa desta índole e desse estatuto de lei complementar, evidentemente, parece-me, ao menos, que a responsabilidade é de todos.<sup>55</sup>

Nesse passo, o Ministro apresentou considerações significativas em relação à Lei nº 8.080, comumente conhecida como a "Lei do SUS". Ele enfatizou o papel central do Sistema Único de Saúde (SUS) na garantia do direito à saúde e ressaltou a importância de abordar essa questão como uma obrigação imposta tanto à União, aos Estados quanto aos Municípios. Ainda mais, de acordo com sua interpretação, todos esses entes devem agir em conformidade com as normas constitucionais, que, em suas palavras, "não se limitam a proteger apenas a liberdade individual, mas também a possibilitar a coordenação eficaz das ações em prol do bem coletivo". Ele argumentou que essa é uma obrigação de extrema prudência que recai sobre todos os entes envolvidos, enfatizando que "a negligência em relação às ações essenciais constituiria um erro grave".<sup>56</sup> Ao final de seu voto, Fachin assim expôs:

E assim, Senhor Presidente, eminentes Pares, com essa base constitucional e essa fundamentação de precedentes que cito da base doutrinária, anteriormente mencionada e dos demais a que me refiro no voto, concluo, Senhor Presidente, na linha do voto do eminente Ministro Relator, nada obstante, assentando que concedo parcialmente a cautelar para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º dessa Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e as atividades essenciais.<sup>57</sup>

A ministra Cármen Lúcia reiterou que a discussão da ação era importante, pois, estava dentro de um contexto em que impactava vidas:

Há que haver uma ordenação pela reunião dos entes que representam as diferenças para formar a unidade nacional, com respeito a todos os objetivos e interesses que precisam ser devidamente cumpridos - especialmente em um caso como este, em que o direito a vida das pessoas está em risco.<sup>58</sup>

Dessa maneira, a ministra votou a favor de referendar a medida cautelar emitida pelo Ministro Marco Aurélio, com acréscimos ao seu voto. Ela destaca que também tinha mencionado a interpretação dada pelo Ministro Edson Fachin, agora ajustada no voto do Ministro Alexandre e apoiada pela Ministra Rosa e pelo Ministro Luiz Fux, de que a atribuição do Presidente da República para dispor sobre serviços essenciais não exclui as competências dos Estados e Municípios, pois os prefeitos devem lidar com necessidades específicas em situações de contingência.<sup>59</sup>

Isto posto, a fim de submeter a decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio a um referendo, a medida cautelar foi levada ao Plenário do Supremo Tribunal Federal. Nesse contexto, a Corte, com base em uma maioria de votos, procedeu a ratificação da medida cautelar. Destaca-se o fato que o Supremo Tribunal Federal quando referendou a medida cautelar, obedeceu à jurisprudência e manteve a coerência, por conseguinte, a corte já sustentou a autonomia das competências dos entes federativos na ADI 3937 DE 2008.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> PORTAL DO STF. **Inteiro teor do acórdão**. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Pág.32.

<sup>56</sup> IBIDEM: Pág.33,34 e 35.

<sup>57</sup> IBIDEM: Pág.36.

<sup>58</sup> IBIDEM: Pág.104.

<sup>59</sup> IBIDEM. Pág.105.

<sup>60</sup> REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. A

Conforme consta no inteiro teor do Acórdão, a Suprema Corte introduziu uma interpretação conforme à Constituição referente ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979. Isso teve o propósito de esclarecer que, respeitando as responsabilidades de cada esfera de governo, conforme estabelecido no inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderia, por meio de decreto, estabelecer diretrizes relativas aos serviços públicos e atividades essenciais. Este ponto em particular gerou divergência, com o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente) se posicionando contra, enquanto os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux expressaram concordância, conforme consta no Extrato de Ata.

O Tribunal Pleno fundamentou a decisão dizendo que a emergência internacional, como reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não deve de maneira alguma justificar a concessão de poderes discricionários sem supervisão ou contrapesos. Esses são elementos essenciais e característicos do Estado Democrático de Direito. Nesse modelo de organização governamental, o Poder Judiciário tem a responsabilidade de avaliar as decisões do governo, quando solicitado, e determinar se estão em conformidade com a ordem jurídica estabelecida.

Além disso, o Tribunal esclareceu que, especialmente no contexto da saúde, o exercício das competências constitucionais deve obedecer a parâmetros materiais que devem ser observados pelas autoridades públicas desde o início. Nesse sentido, o controle de constitucionalidade deve ser realizado pelo Poder Judiciário, utilizando as justificativas apresentadas pelos agentes públicos como critério de avaliação.

O Tribunal também observou que "a omissão é o pior erro na formulação de políticas públicas, especialmente no que diz respeito às ações essenciais conforme o artigo 23 da Constituição Federal." e enfatizou que a inação não deve ser tolerada em nome da suposta competência exclusiva ou privativa de um determinado ente federado, uma vez que a responsabilidade pela garantia de direitos se estende tanto à União quanto aos Estados e Municípios.

Destarte, no Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), por consenso unânime, foi ratificado o entendimento de que as ações implementadas pelo Governo Federal, conforme estipulado na Medida Provisória (MP) 926/2020, com o objetivo de combater a propagação do novo coronavírus, não resultam na exclusão da competência comum, tampouco na impossibilidade de os estados, o Distrito Federal e os municípios adotarem medidas normativas e administrativas em consonância com essa questão, além de que as disposições contidas na Lei 13.979/2020 derivam da atribuição da União para legislar acerca da vigilância epidemiológica, conforme estabelecido pela Lei do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei 8.080/90 mas, não reduz a competência material dos demais entes da federação na prestação de serviços de saúde.

## **6- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A pandemia da COVID-19 obrigou nações ao redor do mundo a se organizarem para conter a propagação do vírus. No Brasil, em 6 de fevereiro de 2020, a Lei nº 13.979 foi promulgada, estabelecendo medidas como quarentena, isolamento, testes compulsórios, vacinação, exumação e manejo de corpos, investigação epidemiológica e licença para importação de produtos de vigilância sanitária sem registro e também regulamentou as relações entre os

estados federativos, especialmente em relação a medidas sanitárias específicas. Em seguida, a referida lei foi alterada pela MP 926/2020, a qual, por seu turno, foi objeto jurídico da ADI 6341/DF pelo suposto esvaziamento da competência comum dos demais entes federados, na matéria de saúde, no tocante especificamente às ações de combate à pandemia. O PDT entrou com a ação buscando a declaração de inconstitucionalidade parcial, especificamente em relação às alterações no artigo 3º, incisos I, II e VI, bem como nos parágrafos 8º, 9º, 10 e 11 da Lei federal nº 13.979.

O Supremo Tribunal Federal (STF) foi chamado a se pronunciar, dada a situação que foi instaurado um acirrado conflito e tensão, entre os Poderes Públicos, a respeito dos supostos tipos de medidas adequadas a serem adotadas no âmbito federal, estadual e municipal, com consequências no que diz respeito à interpretação da repartição de competências no esquema federativo.

Isto posto, o objetivo deste presente artigo científico foi de analisar a decisão do Suprema Corte Brasileira na ADIN 6341/DF. Assim sendo, foi possível identificar que a inconstitucionalidade alegada pelo PDT na Ação Direta de Inconstitucionalidade é, em essência, inerente à forma federativa de Estado, caracterizada pela distribuição do poder estatal entre o governo central e os governos parciais. Assim sendo, diante dos tópicos explorados neste artigo, como a estrutura do Estado no Brasil, a divisão de competências entre os níveis de governo, o conceito de Ação Direta de Inconstitucionalidade, os argumentos apresentados pelo PDT na ADIN 6341/DF e a decisão do STF, fica claro que, em situações de conflito entre os entes federativos, é fundamental considerar os interesses de cada parte do pacto federativo, respeitando suas autonomias.

Além disso, percebe-se, pelas decisões, que o Supremo Tribunal Federal manteve seus precedentes sobre a competência na área da saúde. Decisões anteriores à pandemia enfatizaram a consistência do entendimento do tribunal: a competência legislativa concorrente da União para estabelecer normas gerais, enquanto aos Estados e ao Distrito Federal cabe complementar, desde que respeitando os interesses locais. A decisão durante a pandemia reafirmou o federalismo cooperativo no país, baseando-se em interpretações alinhadas com o princípio federativo e as diretrizes já expostas na Constituição Federal.

O Supremo decidiu por não reconhecer a inconstitucionalidade da Lei federal nº 13.979, acolhendo parcialmente as demandas para reforçar a competência concorrente dos entes federativos na gestão de políticas de combate à pandemia. O entendimento do Excelso Pretório foi que a Medida Provisória não impedia que governadores e prefeitos, dentro de suas competências, implementassem as medidas de combate, preservando a integralidade do texto da Medida Provisória.

Assim sendo, os efeitos da decisão do STF em cima da ADIN 6341/DF produzirá efeitos erga omnes e pela inteligência do parágrafo único do art. 28 da Lei n. 9.868/99 também terá efeito vinculante. Dessa forma, dentro do ordenamento jurídico brasileiro, após a decisão da suprema corte, pode-se afirmar que estará consolidado o entendimento de que governadores e prefeitos também são competentes para adotarem as medidas descritas na lei dentro dos ambientes territoriais, também confirmando a possibilidade do presidente da república dispor mediante decreto sobre serviços essenciais, respeitadas as competências concorrentes dos demais entes.

Para concluir, é válido ressaltar que ao longo da história da humanidade, sempre houve a necessidade de os governos coordenarem esforços para conter ou erradicar doenças. A pandemia da COVID-19, infelizmente, não será a última. Dessa maneira, como afirmado pelo

médico infectologista Esper Kallás, diretor do Instituto Butantan, na 2ª Conferência Fapesp 2023, que tratou do tema “Vírus, pandemia e vacinas”, a probabilidade de que o mundo venha a enfrentar novas pandemias no curto ou médio prazo é muito alta e que por isso precisamos estar preparados.<sup>61</sup> Portanto, discussões como a que foi apresentada no presente trabalho se tornam significativas considerando que a ação rápida do governo é determinante em tempos de crise sanitária e a forma federativa brasileira e sua divisão de competências tem influência direta como essas ações serão tomadas no país.

No Brasil, o STF é responsável por interpretar a Constituição Brasileira e, portanto, tem a autoridade para avaliar a constitucionalidade das medidas adotadas pelo governo durante uma crise sanitária. As decisões da mais alta corte do país ajudam a estabelecer a legalidade e a legitimidade das ações do governo em resposta a uma crise sanitária além de fornecer uma interpretação uniforme da Constituição, o que é essencial para garantir que as regras e regulamentos em todo o país sejam consistentes. Nesse passo, o julgamento da ADIN 6341/DF foi peça chave para traçar os rumos e os reflexos da MP sobre os entes federados e no combate à pandemia. A decisão em questão teve importância tanto dentro quanto fora do Tribunal, uma vez que estabeleceu jurisprudência para o julgamento de outras ações relacionadas a políticas públicas e à omissão do governo federal no combate à pandemia, como se viu nos casos dos planos de imunização da Covid-19 que foram levados ao STF.<sup>62</sup> Essa decisão foi de extrema importância, não apenas no âmbito do Direito Constitucional, mas também do Direito Sanitário, uma vez que o debate no Tribunal tratou da proteção do bem jurídico mais precioso de todos: a vida.

---

<sup>61</sup> CNN BRASIL. “Novas pandemias poderão ocorrer em breve e precisamos estar preparados”, diz diretor do Butantan. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/novas-pandemias-poderao-ocorrer-em-breve-e-precisamos-estar-preparados-diz-diretor-do-butantan/>.

<sup>62</sup> BRANDÃO, Bruna Neri Cardoso. **Vacinação em foco: um estudo sobre o papel do STF na condução dos planos de imunização da Covid-19**. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/vacinacao-em-foco-um-estudo-sobre-o-papel-do-stf-na-conducao-dos-planos-de-imunizacao-da-covid-19>.

**REFERÊNCIAS:**

1. ALMEIDA, Verônica Scriptore Freire E. **Direito da Saúde na era pós Covid-19**. Grupo Almedina (Portugal), 2021. E-book. ISBN 9786556271620. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271620/>. Acesso em: 16 out. 2023.
2. ANDRADE, Júnio Mendonça; SANTOS, Karlos Kleiton; JESUS, Gustavo Santana;; **Formação do Federalismo Norte-Americano e do Federalismo Brasileiro**. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/3594/2137>. Acesso em: 12 ago. 2023.
3. ANTUNES, Paulo de B. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**, 2ª edição. Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 9788522497959. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522497959/>. Acesso em: 08 ago. 2023.
4. AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44.ed. São Paulo: Globo, 2005.
5. BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559647828. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647828/>. Acesso em: 22 set. 2023.
6. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Características básicas do Estado federal: soberania e autonomia**. In: MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.
7. BRANDÃO, Bruna Neri Cardoso. **Vacinação em foco: um estudo sobre o papel do STF na condução dos planos de imunização da Covid-19**. Disponível em: <https://sbdp.org.br/publication/vacinacao-em-foco-um-estudo-sobre-o-papel-do-stf-na-conducao-dos-planos-de-imunizacao-da-covid-19/>. Acesso em: 25 out. 2023.
8. CNN BRASIL. “**Novas pandemias poderão ocorrer em breve e precisamos estar preparados**”, diz diretor do Butantan. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/novas-pandemias-poderao-ocorrer-em-breve-e-precisamos-estar-preparados-diz-diretor-do-butantan/>. Acesso em 23 out. 2023.
9. COSTA, Nelson Nery. **Ciência política**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
10. DANTAS, Andrea de Quadros. **O stf como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de aco**. Artigos. Rev. Direito GV 16 (2). 2020.<<https://doi.org/10.1590/2317-6172201964>>. Acesso em 23 nov. 2023.
11. DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional - Controle de Constitucionalidade e Remédios Constitucionais**, 4ª edição. Grupo GEN, 2016. E-book. ISBN 9788597006056. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597006056/>. Acesso em: 17 ago. 2023.

12. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 09. ed. – Bahia: Juspodium, 2018.
13. IBGE. **Organização do território estrutural territorial**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1>. Acesso em: 10 ago. 2023.
14. JUSBRASIL. **Afinal, o que é ação direta de inconstitucionalidade?** | Jusbrasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/acao-direta-de-inconstitucionalidade/1745125604#:~:text=O%20objeto%20da%20Ação%20Direta,em%20f%20ace%20das%20Constituições%20Estaduais>. Acesso em: 15 out. 2023.
15. LENZA, Pedro. **Esquemático - Direito Constitucional**. [Digite o Local da Editora]: Editora Saraiva, 2022. *E-book*. ISBN 9786553621596. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553621596/>. Acesso em: 18 out. 2023.
16. MEDINA, Jose Miguel Garcia; MEDINA, Janaina de Castro Marchi Medina. **Saúde E Contornos Do Federalismo Brasileiro. Bases Constitucionais Para A Solução De Conflitos Relacionados À Pandemia (Covid-19, Coronavírus)**. Revista Dos Tribunais. Vol. 1017/2020. Jul. 2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/CEJUR%20-%20PGM/CEJUR%20Clipping/3%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/Artigos/10.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.
17. MORAIS, Carlos Blanco de; BRITO, Miguel Nogueira de; RAIMUNDO, Miguel A. **Impactos da Pandemia da Covid-19 nas Estruturas do Direito Público**. Grupo Almedina (Portugal), 2022. *E-book*. ISBN 9786556277165. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556277165/>. Acesso em: 10 ago. 2023.
18. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: O problema da conceituação das normas gerais**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181992>>. Acesso em 20 set.
19. NERY, Ana Rita de Figueiredo. **Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos: Porto de Suape**. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (coord.). *Interpretação Constitucional no Brasil*. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2017. p. 1- 544. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola\\_Superior/Biblioteca/Biblioteca\\_Virtual/Livros\\_Digitais/EPM%203253\\_%20Interpreta%C3%A7%C3%A3o\\_constitucional\\_%202017\\_1.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Escola_Superior/Biblioteca/Biblioteca_Virtual/Livros_Digitais/EPM%203253_%20Interpreta%C3%A7%C3%A3o_constitucional_%202017_1.pdf). Acesso em 17 out. 2023.
20. RESENDE, Antônio José Calhau. **AUTONOMIA MUNICIPAL E LEI ORGÂNICA**. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/article/view/250/203>. Acesso em: 15 ago. 2023.
21. REYMAO, Ana Elizabeth Neirao; AGRASSAR, Hugo José de Oliveira; KOURY, Suzy Elizabeth Cavalcante. **A Competência Constitucional Legislativa Concorrente Em Meio Às Crises Causadas Pela Covid-19 E A Interpretação Dada Pelo Stf No Julgamento Da**

- Medida Cautelar Na Adi 6341.** Revista Meritum. Vol. 15, Nº 2 - Disponível em: <http://revista.fumec.br/index.php/meritum/article/view/7942>. Acesso em 29 set. 2023.
22. SALEME, Edson R. **Direito constitucional.** Editora Manole, 2022. E-book. ISBN 9786555766370. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555766370/>. Acesso em: 12 out. 2023.
23. SILVA, André Carlos da. **Estado Federal e Poder Municipal.** Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundial, Brasília.
24. SOUZA, Celina. **The Political Engineering of Federalism in Brazil.** Disponível em: [file:///D:/Meus%20Documentos/Secretaria/Downloads/The%20Political%20Engineering%20of%20Federalism%20in%20Brazil%20\(1\).pdf](file:///D:/Meus%20Documentos/Secretaria/Downloads/The%20Political%20Engineering%20of%20Federalism%20in%20Brazil%20(1).pdf). Acesso em: 10 de ago. 2023.
25. STRECK, Lenio L. Federação. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L.; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva; Almedina, 2013.
26. PORTAL DO STF. **ADI 3937/SP.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028439>. Acesso em 23 nov. 2023.
27. PORTAL DO STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2656 DE SÃO PAULO.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266877>. Acesso em: 23 nov. 2023.
28. PORTAL DO STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.113 DISTRITO FEDERAL.** Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753857770>. Acesso em 23 nov. 2023.
29. PORTAL DO STF. **Decisão de Julgamento da ADIN 6341/DF.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 20 set. 2023.
30. PORTAL DO STF. **Inteiro teor do acórdão da ADIN 6341/DF.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>. Acesso em: 12 out. 2023.
31. TANAKA, Sônia Yuriko K. **Direito Constitucional .** Grupo GEN, 2015. E-book. ISBN 978-85-970-0312-3. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-970-0312-3/>. Acesso em: 11 out. 2023.
32. OLIVEIRA, Vanessa. **Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união.** Lua nova: revista de cultura e política, [s. l.], ed. 78, 14 jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/?lang=pt>. Acesso em: 23 nov. 2023.

## LEGISLAÇÃO:

33. PLANALTO. **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988.**  
Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).  
Acesso em: 14 ago. 2023.
34. PLANALTO. **Emenda Constitucional Nº 16, De 26 De Novembro De 1965.**  
Disponível em: Emc16-65 (planalto.gov.br). Acesso em 24 nov. 2023.
35. PLANALTO. **Lei 9.868, de novembro de 1999.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm). Acesso em 17 ago. 2023.
36. PLANALTO. **Lei 8080/1990.** Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em 18 out. 2023.
37. PLANALTO. **Medida Provisória Nº 926, De 20 De Março De 2020.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm). Acesso em 18 out. 2023.