



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO
Área de Concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico

BRUNO LIMA BARBALHO

Federalismo brasileiro em tempos de crise sanitária: paradigmas decisórios no Supremo Tribunal Federal com enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional da política de saúde

FORTALEZA

2026

BRUNO LIMA BARBALHO

Federalismo brasileiro em tempos de crise sanitária: paradigmas decisórios no Supremo Tribunal Federal com enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional da política de saúde

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior

Linha de Pesquisa 1: Direitos Fundamentais e Políticas Públicas

FORTALEZA

2026

BRUNO LIMA BARBALHO

FEDERALISMO BRASILEIRO EM TEMPOS DE CRISE SANITÁRIA: PARADIGMAS
DECISÓRIOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COM ENFRENTAMENTO DO
ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SAÚDE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Constituição, Sociedade e Pensamento Jurídico.

Orientador: Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior

Linha de Pesquisa 1: Direitos Fundamentais e Políticas Públicas

Aprovado em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. William Paiva Marques Junior (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (PPGD-UFC)

Profa. Dra. Sandra Regina Martini
Universidade La Salle (PPGD-UNISALLE)

Prof. Dr. André Dias Fernandes
Centro Universitário 7 de Setembro (PPGD-UNI7)

Prof. Dr. Sérgio Urquhart de Cademartori
Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC)

“Aqui está um ótimo segredo para sonhar e tornar a nossa vida uma bela aventura. Ninguém pode enfrentar a vida isoladamente... Sozinho, corres o risco de ter miragens, vendo aquilo que não existe; é juntos que se constroem os sonhos”.

(Papa Francisco)

A meu pai que, de onde quer que esteja, me acompanha, me protege e me guia.

AGRADECIMENTOS

Jamais teria chegado aqui sem apoio. Sem as pessoas que me deram suporte e força para percorrer uma jornada cansativa, desafiadora, mas de muita realização.

Agradeço a Deus, por estar sempre comigo, proporcionando bênçãos para superar os desafios e dando força para não desistir de nada por mais difícil que seja.

À minha esposa, Ana Macêdo Santos Barbalho, pelo absoluto incentivo e com quem divido minhas alegrias, angústias e tristezas. Obrigado por compreender generosamente os dramas de um pesquisador ansioso, mas que torce sempre por mim e fica genuinamente feliz com minhas conquistas. Sem você, nada teria sido possível! Te amo sempre. E agora um pouco mais que ontem.

Aos meus pais, Tereza Cristina Lima Barbalho e Francisco Lopes Barbalho (*in memoriam*), que com muito zelo, amor, paciência e dedicação, sempre torceram pelas minhas conquistas, não medindo esforços para que eu chegasse até esta etapa da minha vida. Por mais que eu me esforce, nada será suficiente para retribuir tanto amor.

À minha filha, Isabela Macêdo Santos Barbalho, por ser minha fonte diária de alegria, com seus sorrisos e brincadeiras, e por me oferecer a mais profunda e verdadeira inspiração para sonhar, seguir novos caminhos e encontrar sentido e felicidade em minha vida.

À bivo da minha filha, Antônia Saraiva de Macedo, por ser uma pessoa que contribui a cada dia para o meu caráter e sucesso, dando exemplos positivos, conselhos e apoio em todos os momentos.

Ao meu sogro e minha sogra, José Hélio Ferreira dos Santos e Jéssen Violene de Macedo Santos, por transformarem a minha família na melhor que eu poderia ter tido.

Ao meu orientador professor William Paiva Marques Júnior, por demonstrar na prática que, entre a elaboração e a defesa da dissertação, existe um longo caminho a ser percorrido com perseverança e humildade. Obrigado pela generosidade na orientação e pelas oportunidades concedidas.

Ao amigo Éric da Rocha de Menezes, pelas longas conversas e pelas experiências compartilhadas, que contribuem a cada dia para meu sucesso e minhas realizações pessoais.

Aos professores Juvêncio Vasconcelos Viana e Sandra Regina Martini, por comporem e participarem da minha banca de qualificação, promovendo intervenções e sugestões valiosas

para o aperfeiçoamento dessa dissertação.

Aos demais professores integrantes da minha banca examinadora, André Dias Fernandes e Sérgio Urquhart de Cademartori, por toda inspiração no amadurecimento dos meus conhecimentos.

À representação discente da comunidade da UFC, da qual faço parte por expressiva votação, e aos demais colegas do mestrado, por me lembrarem o quão prazeroso é sentar na cadeira de uma sala de aula e pelo privilégio de aprender com e a partir de cada um de vocês.

A todo o corpo docente que ajudou em minha formação.

Aos amigos e colegas que a vida distanciou, mas que não perderam meu apreço.

RESUMO

A dinâmica do federalismo no âmbito da pandemia do coronavírus representa questão de extrema relevância na contemporaneidade, razão pela qual se procura debater alguns tensionamentos jurídicos e governamentais movidos pela tragédia humanitária, sendo necessário denotar o alcance da autonomia dos entes interfederativos e das regras de competência insculpidas na Constituição Federal de 1988 frente à gestão protetiva da vida e da saúde pública, tratando-se de ponto sensível incentivado pela paradiplomacia, dado que não é viável na organização política e administrativa do Estado brasileiro a tendência centralizadora e antagonista entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, houve o agravamento das falhas estruturais do arcabouço jurídico e institucional da política de saúde brasileira, tanto que reconhecer alusiva problemática e enfrenta-la estruturalmente é uma solução capaz de situá-la em seu devido patamar sistêmico, porque hábil a identificar que as bases necessárias à sua resolução deve levar em conta a multiplicidade de atos omissivos da União para transpor um Estado de Coisas Inconstitucional. A metodologia aplicada é exploratória, qualitativa, analítica-descritiva baseada na utilização de documentos jurídicos e textos doutrinários, além da coleta, seleção e mapeamento de paradigmas decisórios sistematizados e orientados por critérios hermenêuticos no repositório de pesquisa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) em tempos de Covid-19, não tendo esta pesquisa a finalidade de encerrar qualquer controvérsia a respeito da temática. Por fim, de acordo com as balizas paradigmáticas fixadas no âmbito do STF, propõe-se fomentar também o debate acerca da superação de reiteradas violações a direitos fundamentais em sede do marco legal de enfrentamento da pandemia, orientado por técnicas inovadoras com aplicação dos princípios da solidariedade e da fraternidade, sob emprego de um processo dialógico para criação de soluções complexas e articuladas.

Palavras-chave: Federalismo. Tensões governamentais. Modelagem da crise sanitária. Paradigmas do Supremo Tribunal Federal. Estado de Coisas Inconstitucional.

ABSTRACT

The dynamics of federalism in the context of the coronavirus pandemic represents an issue of extreme relevance in contemporary times, which is why we seek to debate some legal and institutional tensions caused by the humanitarian tragedy, making it necessary to denote the scope of autonomy of federative entities and the rules of competence introduced in the Federal Constitution of 1988 in relation to the protective management of life and public health, this is a sensitive point encouraged by paradiplomacy, given that the centralizing and antagonistic tendency between the Union, States, Federal District and Municipalities is not viable in the political and administrative organization of the Brazilian State. Furthermore, there has been a worsening of structural flaws in the legal and institutional framework, and recognizing the underlying problem and addressing it structurally is a solution capable of placing it in its proper systemic context, because it is able to identify that the necessary foundations for its resolution must take into account the multiplicity of omitted acts by the Union that contribute to an unconstitutional state of things. The methodology applied is exploratory, qualitative, analytical-descriptive based on the use of legal documents and doctrinal texts, in addition to the selection, collection and mapping of decision-making paradigms systematized and guided by hermeneutical criteria in the research repository of the jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF) in times of Covid-19, with this work not intended to end any controversy regarding the topic. Finally, in accordance with the paradigmatic guidelines established within the scope of the STF, it is also proposed to encourage the debate about overcoming repeated violations of fundamental rights in times of crisis within the legal framework for combating of pandemic, guided by innovative techniques applying the principles of solidarity and fraternity, employing a dialogical process to create complex and articulated solutions.

Keywords: Federalism. Government tensions. Modeling of the health crisis. Paradigms of the Federal Supreme Court. Unconstitutional state of things.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 2. FEDERALISMO BRASILEIRO: ELEMENTOS CONFORMADORES E DIVERGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS EM TEMPOS DE CRISE | 13 |
| 2.1. <i>Autonomia e repartição de competências</i> | 17 |
| 2.2. <i>Competências em matéria sanitária e o princípio da predominância do interesse</i> | 21 |
| 2.3. <i>Experiência federativa na pandemia da Covid-19</i> | 26 |
| 3. TENSÕES INTERFEDERATIVAS E PARADIGMAS DECISÓRIOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ASPECTOS HERMENÊUTICOS | 33 |
| 3.1. <i>Desenvolvimento de ações paradiplomáticas</i> | 37 |
| 3.2. <i>Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6586, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6587 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 770</i> | 39 |
| 3.3. <i>Ação Cível Originária n. 3451 e Ação Cível Originária n. 3385</i> | 43 |
| 3.4. <i>Suspensão de Segurança n. 5387 e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387</i> | 47 |
| 4. ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SAÚDE | 52 |
| 4.1. <i>Modelagem levada a efeito na ADPF n. 709</i> | 54 |
| 4.2. <i>Superação dos métodos tradicionais de julgamento: aplicação de técnicas inovadoras na proteção estrutural dos direitos fundamentais</i> | 60 |
| 4.3. <i>Sistemática dialógica e reconstrutiva: meios de aprimoramento com incidência dos princípios constitucionais da fraternidade e da solidariedade</i> | 65 |
| 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 72 |
| 6. BIBLIOGRAFIA | 76 |

1. INTRODUÇÃO

A difusão global do coronavírus simbolizou uma das maiores crises contemporâneas, desafiando toda a humanidade e colocando à prova a capacidade dos governos em todo o mundo de enfrentarem de modo eficiente às repercussões de tais consequências deletérias em suas alusivas localidades.

Tamanha calamidade sanitária eclodida na província chinesa de Hubei, na cidade de Wuhan, no final de 2019, sob o flagelo do Sars-CoV-2, tornou-se, em poucos meses, uma pandemia de gravíssimas implicações ecumênicas, tanto que a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou, em 30 de janeiro de 2020, o surto da Covid-19 enquanto Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), o que levou ao máximo o nível de alerta para os países, em especial aqueles com sistemas de saúde menos desenvolvidos.

Por seu turno, no Brasil, após o Ministério da Saúde declarar emergência de saúde pública de importância nacional (ESPIN) decorrente da Covid-19, em 03 de fevereiro de 2020, quando já ativado o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública para o novo coronavírus, datado de 22 de janeiro de 2020, tudo para enfrentamento à ESPII, foi editada a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que prevê a possibilidade de que as autoridades adotem, no âmbito de suas competências: o isolamento social, a quarentena; a realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, medidas profiláticas, tratamentos específicos, estudos epidemiológicos, a restrição temporária e excepcional do direito de locomoção, a requisição de bens e serviços de particulares, garantida a posterior e justa indenização e a promoção de contratações simplificadas ou na modalidade direta, com dispensa de licitação.

Digno de nota é que o cenário insólito e distópico em tempos de Covid-19 gerou tensionamentos jurídicos e governamentais, nomeadamente de ordem política-administrativa entre os entes federados, no que tange à competência para instituir regras no embate da pandemia, a exemplo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341, da ADI n. 6343, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 672 e da ADPF n. 699. No caso da realidade brasileira, além do imenso desafio sanitário, houve uma conflituosidade presente nas relações entre os atores institucionais responsáveis pela tomada de decisão nas diferentes esferas de governo que compõem a estrutura do Estado sob a forma organizativa de uma república federativa. Aliada aos terríveis efeitos sanitárias, a atitude errática do então Poder Executivo Federal reverberou na compleição do arquétipo federalista brasileiro.

Nesse ímpeto, levando em consideração tal desarranjo intergovernamental, tem-se que a preservação da autonomia e a atuação paradiplomática dos entes subnacionais na implementação de políticas públicas na alçada dos seus respectivos territórios, com objetivo de viabilizar a proteção da vida e da saúde, foram basilares para evitar uma catástrofe sanitária maior no Brasil.

Indo adiante, restará investigado compreensões do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do federalismo e das transformações conceituais pelas quais passou diante da ambiência de crise sanitária ensejada pela pandemia de Covid-19 - durante os anos de 2020 e 2021, tanto que, mediante uma análise crítica da época e das técnicas de hermenêutica constitucional utilizadas, há um grupo de julgados selecionados e relevantes para o equilíbrio do pacto federativo e de seus respectivos corolários identificados ao longo do presente estudo, sendo, desde já, considerados paradigmas representativos do entendimento da Corte quanto aos conflitos outrora materializados, sobretudo pela sua dinâmica e pela sua capacidade de influenciar nas próprias relações interfederativas.

A escolha dos julgados se deu a partir do levantamento conjugado do “Resumo COVID” sob uso de palavras-chave, a exemplo da “inação do governo federal”, dos “conflitos federativos”, da “responsabilidade e usurpação de competência dos entes federados”, da “omissão e proteção insuficiente”; nos respectivos campos de pesquisa da Coordenadoria de Jurisprudência do STF entre os anos de 2020 e 2021.

O intuito desse recorte não é analisar todos os julgados relacionados que demonstram uma modificação jurisprudencial do STF, mas fazer uma análise crítica dos paradigmas em virtude das omissões do governo federal em tempos de Covid-19, esclarecendo as consequências e os impactos no arranjo federativo por força de modificações implementadas na organização das instituições resultantes de um contexto de crise política, sanitária e econômica.

A partir desses critérios, realizando um estudo qualitativo, optou-se por fazer uma análise específica de oito deles: ADI n. 6586, ADI n. 6587, ADPF n. 770, Ação Cível Originária (ACO) n. 3451, ACO n. 3385, Suspensão de Segurança (SS) n. 5387, ADI n. 6387 e ADPF n. 709, frente ao quadro gerencial da crise, momento em que houve reacomodações de poderes, sobretudo para a proteção de estruturas democráticas vinculadas à repartição de poderes, à execução de políticas públicas e à ampliação do acesso aos direitos fundamentais, tratando-se de uma reação federativa por parte de agentes públicos-políticos-institucionais que agiram de maneira distinta da convencional.

Com efeito, a partir dos julgados analisados, pode-se conceber que em tempos de crise, a melhor forma de garantir uma efetiva atuação institucional e governamental resta por meio da aplicação imperativa dos princípios constitucionais da solidariedade e da fraternidade, visto que na falta de uma coordenação nacional o Supremo Tribunal Federal reforçou a autonomia concorrente dos entes federados como instrumento para descentralizar a tomada de decisões e garantir uma efetiva proteção dos direitos fundamentais em um período tão extraordinário, como foi a pandemia.

Sendo assim, as relações político-institucionais no seio do Estado Federal brasileiro, podem ser melhor equacionadas mediante decisões que possibilitem um diálogo mais intenso entre as pessoas políticas e as instituições envolvidas na promoção e na proteção do direito à saúde, recorrendo, por exemplo, também às medidas estruturantes a fim de garantir uma maior legitimidade democrática no equacionamento e na concretização de políticas públicas.

Como importância, a vertente pesquisa destaca a instabilidade jurídica exasperada pelo acirramento das disputas federativas com franco diagnóstico de comprometimento grave da capacidade operacional do Sistema Único de Saúde (SUS) em plena crise sanitária, ofendendo imperativos de tutela que amparam e garantem a eficácia dos direitos fundamentais – lesão frontal às cláusulas pétreas não só do direito fundamental à saúde, como também do pacto federativo que pressupõe cooperação e solidariedade entre os entes na consecução dos objetivos fundamentais da República brasileira.

Desta forma, empregando mecanismos de amparo para fins de abordar situações onde os direitos humanos são sistematicamente violados, busca-se ratificar a existência de um “estado de coisas inconstitucional” na política pública de saúde brasileira, haja vista a mitigação de suas garantias de financiamento e, por conseguinte, de rateio equilibrado das responsabilidades federativas.

Em arremate, utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos e documentos jurídicos, bem como da legislação e do levantamento de casos relevantes e paradigmáticos sistematizados no repositório de pesquisa da jurisprudência do STF em tempos de Covid-19, tudo orientado por critérios hermenêuticos garantidores da natureza qualitativa e da temporalidade conteudística pura com finalidade descritiva e exploratória.

2. FEDERALISMO BRASILEIRO: ELEMENTOS CONFORMADORES E DIVERGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS EM TEMPOS DE CRISE

De início, cumpre registrar que o federalismo é um processo em construção, isto é, não tem uma forma predefinida e fixa, tanto que o arranjo federativo como é de fato vivenciado transforma-se com o passar do tempo, assumindo tendências diversas em constante influxo com a historicidade¹.

Em sua visão clássica, à luz da própria federação desenhada na Constituição de 1787 dos Estados Unidos da América, germina arranjo institucional notável caracterizado pela coexistência dentro de um mesmo território de uma esfera de autonomia para os Estados federados, em paralelo à esfera de poder político exercida pelo governo central – a União, responsável pelo exercício da soberania do Estado e sua representatividade perante a comunidade internacional –, objetivando a concretização dos fins da república, especialmente a preservação da liberdade dos cidadãos pela limitação dos impulsos despóticos inerentes à concentração de poder².

Observa-se que o federalismo também é essencialmente divisão de poderes, tanto que a cooperação passou a ser um mecanismo de maior aproximação entre as esferas do poder central em concatenação aos poderes regionais e locais, exigindo maior coordenação, solidariedade e cooperação entre os entes federativos³.

Sob esse prisma jurídico, as competências são repartidas e compartilhadas para que União, Estados membros e Municípios possam atuar em harmonia e sem subordinação, motivo pelo qual o diálogo, o entendimento e a coordenação horizontal devem ser a tônica fenomenológica⁴.

Aliás, o objetivo da Federação é alcançar a eficácia do exercício do poder no plano interno de um Estado, resguardando-se a sua integridade pela garantia de atendimento das condições autônomas dos diferentes grupos que compõem o seu povo e garantindo-se, assim, a

¹MARQUES JÚNIOR, William Paiva; BARBALHO, Bruno Lima. **Federalismo e Paradiplomacia: experiência brasileira em tempos de pandemia global**. p. 44. 2024. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/10450>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

²MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, Jonh. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

³MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **O federalismo cooperativo no constitucionalismo brasileiro pós-1988**. p. 13. 2022. Disponível em: <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/1298>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

⁴LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Federalismo e democracia em tempos difíceis**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 27-28.

legitimidade do poder e a eficiência de sua ação, de tal modo que é fenômeno de Direito Interno, fundamentalmente de Direito Constitucional, caracterizando-se pela existência de uma organização política nacional sobreposta a todas as ordens que, setorialmente, conciliam-se e aplicam-se em condomínio jurídico no Estado, inexistindo qualificação das entidades federadas pela soberania, característica exclusiva da entidade nacional. Sem soberania, elas carecem do poder de secessão, ficando restritas ao exercício de suas competências, cuja descrição é constitucionalmente estabelecida, razão pela qual o modelo de repartição dessas competências é que traça o modelo de Federação escolhido em cada Estado⁵.

Deste modo, o federalismo é muito mais que mera descentralização política e administrativa. Trata-se, então, de divisão de poderes entre várias esferas, não olvidando que no Estado Unitário pode haver – e frequentemente há – descentralização, no sentido de que se delegam funções para províncias e municípios, porém, no Estado Federal, há competências próprias dos respectivos entes, muito mais do que delegação. A relação é de poder com poder – muitas vezes, poder contendo poder -, e não de superior com subordinado, que emite ordens para serem obedecidas⁶.

Ocorre que a federação adotada pelo Brasil, ao contrário do modelo clássico estadunidense, que é do tipo centrípeto, formado pela união indissolúvel de Estados, os quais, anteriormente soberanos (13 colônias), abriram mão da soberania para a constituição conjunta de um novo e único Estado independente, teve origem centrífuga, nascida quase como uma “dádiva”, em consequência da organização substitutiva do Estado Unitário que vigorava ao tempo de Império e sob a égide da Constituição de 1824, por influência de Ruy Barbosa. No sistema brasileiro, o Estado Federal surge com a Constituição de 1891, que formalizou um pacto federativo peculiar, que marcou a transição da Monarquia para República, assim como do Estado unitário para uma Federação, constituindo os Estados Unidos do Brasil e autonomizando as antigas províncias mediante sua transformação em Estados-membros, o que não pressupõe ações conjuntas, visto que aludido sistema fora mal adaptado, resultando no agravamento das condições existentes entre as regiões menos preparadas⁷.

Frisa-se que o grau de descentralização inicial da federação brasileira restou mitigado na Constituição de 1934, como também na Constituição de 1946. Já na Constituição

⁵ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 150-151.

⁶LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Op. cit., p. 27-28.

⁷MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula [Orgs.]. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 55.

de 1937, a federação restou “decorativa”, visto que inexistente a perspectiva da autonomia dos estados, realçando também que, durante a vigência da Constituição de 1967 e da EC nº 1 de 1969 (período extremamente nebuloso em termos de direitos e liberdades individuais), o federalismo brasileiro foi praticamente anulado, seja pela retirada junto ao povo da prerrogativa de eleição dos governadores e senadores, seja pela hipertrofia das competências legislativas e arrecadatórias na esfera da União.

A rigor, somente com a Constituição de 1988, que a federação brasileira se afirma em plenitude, inaugurando – pela primeira vez na história da organização política dos Estados – um federalismo de três níveis. O constituinte originário intencionalmente elevou os municípios à condição de entidade federativa de terceiro grau, com competências legislativas e administrativas enraizadas no próprio Texto Constitucional e intocáveis ao talante da União e dos estados⁸.

Pode-se avultar que o federalismo brasileiro, partiu de um federalismo dual e caminhou para o federalismo cooperativo, de modo que a partilha de competências instituída pela Constituição de 1988 está estruturada em um sistema complexo em que se combinam competências privativas com competências concorrentes cumulativas e não cumulativas, a manter inclusive a forma clássica de distribuição, destinando à União e aos Municípios competências expressas, e aos Estados poderes residuais e remanescentes⁹.

Com efeito, o processo de afirmação do federalismo brasileiro não se desenvolveu senão por meio de avanços e retrocessos. Cada uma das sucessivas Constituições que aqui vigoraram inauguram um novo capítulo em sede da construção histórica federalista, tendo a Constituição de 1988 um lugar especial de destaque, ao exprimir uma tendência de equilíbrio na atribuição de poderes e de competências aos entes federados¹⁰.

Não é difícil ver que a experiência mostra significativas diferenças entre cada arranjo federativo, havendo aqueles extremamente centralizados e aqueles com manifesta tendência descentralizadora. Por isso que deve haver uma combinação funcional entre centralização e descentralização, de modo a aproveitar as vantagens do referenciado modelo. Na prática, não é nada fácil. A força centrípeta costuma ser muito forte, devendo haver mecanismos de contenção, o que se efetiva no dia a dia de cada país, havendo movimentos

⁸NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira [Coord.]. **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 32-33.

⁹FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 231.

¹⁰HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 448.

pendulares em que ora prevalecem instrumentos de descentralização, ora de centralização¹¹.

Importa consignar que o Estado federal é ainda um Estado e todos os entes estão vinculados e subordinados ao que dispõe a Constituição Federal, não apenas no que diz respeito a suas próprias competências, mas também no que toca às competências dos demais entes. Esse quadro de interações entre os entes federativos acentua-se consideravelmente tendo em conta o modelo do federalismo cooperativo, no qual as competências dos entes se comunicam sob variadas formas¹².

Diante das contingências, a passagem do federalismo clássico para o federalismo balizado pelo cooperativismo de equilíbrio inserto na Constituição de 1988, é fruto da absorção do pensamento solidarista na busca da redução das desigualdades regionais, onde as regiões menos favorecidas desenvolvam seu potencial produtivo para saírem da situação de dependência, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país¹³.

É intrínseca a relação entre a solidariedade que visa ao desenvolvimento regional e o federalismo cooperativo, que possui estreita relação com o chamado Estado intervencionista (o chamado Estado Social), que tem por objetivos, entre outros, a igualação das condições sociais de vida e a redução das desigualdades socioeconômicas em todo o território nacional (inclusive por determinação expressa do art. 3º da CF/88). É justamente a exigência de solidariedade do Estado Social que fez com que fosse formulado um princípio de fidelidade federal que vincula a União e os entes federados, condicionando e orientando suas políticas na direção da diminuição das desigualdades sociais. Não é possível, porém, a uniformização das condições sociais de vida entre os vários entes federados se estes não tiverem capacidade suficiente (e não apenas econômica, mas também, política) para satisfazer plenamente todas as suas funções. Assim, a forma cooperativa de federalismo tem por objetivo fundamental a igualação da capacidade dos membros da Federação¹⁴.

Por sua vez, no caso de Estados com uma estrutura federal, a repartição de competências pode ser reservada a uma competência legislativa que restringe os poderes da federação, mas este é um assunto interno, como, no plano internacional, o Estado Federal é

¹¹LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Op. cit., p. 38.

¹²BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 260-261.

¹³BAHIA, Saulo José Casali [Org.]. **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020. p. 284-286.

¹⁴BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 9.

responsável pela execução ou pela não execução das suas obrigações¹⁵.

Na sistemática adotada pela ordem jurídico-constitucional de 1988, observa-se que os princípios da República e da Federação apresentam-se como estruturantes da ordem jurídica, política e social brasileira, importando retorquir que cada modelo de federalismo deve estar aberto a promover negociações permanentes entre os entes federados e entre estes e a federação, tanto que o sistema para remanescer deve ter flexibilidade suficiente para se adaptar aos anseios de mudança e de repartição de poder entre os múltiplos participantes.

De rigor, o federalismo é motivo de consideráveis debates na literatura, muito se discutindo sobre as forças centralizadoras e descentralizadoras que o conformam, sendo um processo de negociações constantes, inexistindo uma fórmula pronta aplicável a todos os países, de modo que seu grande objetivo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos de integração nacional. A virtude da cooperação é a de buscar resultados unitários e uniformizadores sem esvaziar os poderes e competências dos entes federados em relação à União, mas ressaltando a sua complementaridade¹⁶.

Sabe-se que a essência de uma federação, a qual pretende se renovar constantemente, transpassa pela flexibilidade dos estados e dos municípios a fim de que possam testar e implementar modelos inovadores, oportunizando o florescimento de novas ideias e experiências. Isso é, portanto, incompatível com um modelo que concentra excessivamente atribuições em sede da União, sobretudo dos assuntos legislativos mais relevantes, a esgotar zonas legislativas e matérias de competência concorrente¹⁷.

É de se notar que, frente à presença de níveis normativos múltiplos no ordenamento federativo, resta presuntivo os conflitos de normas locais e de regramentos gerais, de modo que se faz imprescindível a existência de uma suprema corte para decidir as tensões entre os entes governamentais componentes, inclusive para consolidação e manutenção do Estado Federal junto à realidade brasileira.

2.1. Autonomia e repartição de competências

¹⁵CANAL-FORGUES, Éric. RAMBAUD, Patrick. **Droit international public**. 2e édition. Paris: Champs Université, 2011.p. 57.

¹⁶BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Do Advogado, 2004. p. 58.

¹⁷LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Op. cit., p. 29.

Como já dito, os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder externo ou interno, de tal modo que a soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado Federal, razão pela qual os Estados-membros desfrutam, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, auto-governo, auto-legislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos Poderes estaduais e Poderes da União¹⁸.

A autonomia confere a cada ente pertencente da federação nacional o exercício de determinados poderes, a fim de que possa desempenhar seu papel constitucional, e garante a existência do consórcio de ordens jurídicas parciais compostas, coordenada e harmoniosamente, sendo pedra de toque da Federação por atribuir aos entes federativos capacidade política para escolher os seus representantes e elaborar a sua própria Constituição, bem como a capacidade legislativa para traçar o seu aparelhamento legal, capacidade financeira para definir e arrecadar seus tributos e aplicar suas rendas, e, por fim, capacidade administrativa para organizar e coordenar os seus próprios serviços públicos.

Daí reverberar que a autonomia federativa é caracterizada no poder de cada ente integrante de (I) autogoverno que se traduz na possibilidade de terem poderes legislativo e executivo próprios; (II) auto-organização que significa a possibilidade de elaborarem leis que servem como diretrizes para suas ações; e (III) autoadministração que se dá pela capacidade de executarem as leis e buscarem os seus próprios meios de realizar o bem comum, ou seja, prestar e organizar os seus próprios serviços.

Nesse ímpeto, a Constituição Federal de 1988, além de proclamar, em seu artigo 1º, que o Estado é do tipo federativo, dispõe, no artigo 18: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição”, isto é, reparte competências entre as pessoas jurídicas de direito público interno que compõem o Estado brasileiro, de forma bastante complexa.

O que caracteriza o Estado do tipo federal é o fato de se exercer, em um exato momento histórico, sobre uma mesma população e um mesmo território, a ação de vários governos, no nosso caso o Federal, o Estadual e o Municipal, o que só se viabiliza por uma repartição rígida

¹⁸ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000. p. 25.

de competências, já que tanto a União como os Estados-Membros e os Municípios devem atuar dentro das competências determinadas pelo Texto Constitucional. Observa-se que não pode existir hierarquia entre as normas federais, estaduais e municipais, pois a mesma matéria não pode ser disciplinada, validamente, pelas três ordens jurídicas, ensejando uma inconstitucionalidade caso houvesse tal ocorrência¹⁹.

Sendo assim, inadmissível qualquer pretensão de separação de um Estado-membro, do Distrito Federal ou de qualquer Município da Federação, inexistindo em nosso ordenamento jurídico o denominado direito de secessão²⁰.

A Constituição é, pois, a base jurídica do sistema federativo, consolidadora do acordo firmado e repositório das regras essenciais da convivência entre a unidade e as entidades componentes, tanto que a repartição de competências é seu alicerce e implica, por conseguinte, a atribuição de determinadas tarefas, bem como os meios de ação necessários para sua persecução.

No modelo federativo vigora a descentralização política, ou seja, a competência legislativa conferida às unidades parciais (governos locais), coexistindo com a competência legislativa constitucionalmente conferida à unidade total (governo nacional). A descentralização redundará na divisão de competências. Para que a descentralização não descaracterize o Estado federal, há que ser mantida a unidade do todo. Assim, a República Federativa do Brasil é dotada de soberania, ao contrário das unidades parciais que possuem apenas autonomia.

Com efeito, apresenta-se o federalismo como modo de preservar a particularidade no âmbito de uma união estatal maior, preservando o equilíbrio entre a soberania da nação como um todo e a autonomia dos entes federados, concomitantemente à sua interdependência, que é fortalecido pelos laços de fraternidade que deve existir entre os entes federativos, nacionais e locais²¹.

Digno de nota é que a partilha de competências afigura-se um imperativo do federalismo para preservação do relacionamento harmônico entre União e Estados-membros, porque a não delimitação das atribuições do conjunto e das partes, que devem coexistir e atuar simultaneamente, tornaria inevitavelmente conflituosa sua convivência, pondo em risco o equilíbrio mútuo que há de presidir a delicada parceria a que corresponde, em última análise, a

¹⁹FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 29.

²⁰MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 39 ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 353.

²¹BAHIA, Saulo José Casali [Org.]. Op. cit., p. 283-284.

Federação²².

Importa destacar que a Constituição Federal de 1988 foi silente quanto aos mecanismos de interação institucional no exercício das competências comuns e imprecisa no tocante à delimitação da esfera de atuação de cada ente no federalismo de cooperação, fazendo tão somente uma remissão no parágrafo único do artigo 23 à edição de leis complementares que disciplinam a cooperação entre os entes federados, as quais até o presente momento, de um modo geral, não foram promulgadas, o que não raro gera conflitos decorrentes da ausência de regulamentação adequada da atuação conjunta no exercício de determinadas competências²³.

O modelo contempla nos artigos 23 e 24 da Carta Política a competência comum e concorrente em matéria sanitária, elucidando o dever solidário do Poder Público com a vida das pessoas, já que todos os entes federativos, sem exceção, podem cuidar e legislar sobre proteção e defesa da saúde.

Afinal, cuidar da competência comum, é certamente tratar de um dos temas mais complexos do federalismo, especialmente num Estado que possui três esferas autônomas de poder político, como o brasileiro. A dificuldade aumenta, contudo, quando se iluminam as temáticas objeto da obrigação solidária nas sociedades complexas, que exigem a implementação de políticas públicas.

Sob essa tônica do arranjo político-administrativo e constitucional, vê-se que a gestão protetiva à saúde é vista como um dos principais exemplos do Estado Federal solidário, na medida em que o constituinte originário ponderou que a matéria seria compartilhada dentre todos os membros da Federação, no intuito de abarcar a maior defesa à vida, além de consolidar a ordem democrática e o bem-estar social dos cidadãos.

Ocorre que na prática o tema da repartição de competências evidencia a conturbada relação entre os entes federados, haja vista que o Estado brasileiro ainda não conseguiu construir o federalismo cooperativo desejado pelo constituinte originário e proclamado pela Carta da República, conforme enuncia a própria norma constante do artigo 23, parágrafo único, que trata das competências comuns.

Antes de aprofundar qualquer desvio de paridade constitucional, faz-se necessário afirmar em sede de gestão sanitária que há competências para a legislação e atuação

²²ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 29.

²³PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. **A experiência dos Estados no enfrentamento da pandemia da COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 281.

administrativa de forma bastante específica, nos termos dos artigos 23, inciso II, 24, inciso XII e 30, inciso VII da CF/88.

2.2. Competências em matéria sanitária e o princípio da predominância do interesse

O Texto Constitucional de 1988 tratou de repartir as competências entre todos os entes da federação, através da cooperação, a fim de que os níveis de governo não se digladiassem, inexistindo relação de subordinação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

De fato, um adequado equilíbrio federativo é fundamental para a eficiência do modelo de governança e para a efetividade das políticas públicas, visto que otimiza, de um lado, as capacidades institucionais de concretização das decisões de governo e, de outro, a própria legitimidade dessas decisões por meio da participação democrática e atuação conjunta nos diferentes âmbitos federativos²⁴.

No universo da competência legislativa concorrente, cabe à União, nos termos do parágrafo 1º do artigo 24 da CF/88, estabelecer normas gerais e aos Estados e aos Municípios suplementá-las, pela criação de normas particulares, que podem complementar as normas gerais, naquilo que couber, em razão de seu interesse preponderante.

Já o artigo 23 da CF/88 disciplina em seu inciso II, como de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o cuidar da saúde e assistência pública e, no inciso V, o proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, além de prever, no inciso VI do artigo 30, que deve o Município, organizar e prestar, com “a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental” e, ainda, no inciso VII, com a mesma cooperação, o atendimento à saúde da população.

Aludido modelo cooperativo de Federação contrapõe-se ao denominado modelo dual (também denominado de competitivo) de feição mutuamente excludente e reciprocamente limitativo, cujo parâmetro consiste na rígida separação entre a esfera de atribuições do poder central e do poder local, ao passo que no federalismo de cooperação a inter-relação das instâncias de poder e a colaboração entre as mesmas constituem um relevante traço distintivo.

²⁴ LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. **O Estado Federal em tempos de pandemia: reflexões a partir da jurisprudência do STF**. São Paulo: Dia a Dia Forense Editora, 2022, p. 92.

O desenvolvimento de mecanismos de aproximação, cooperação, auxílio e ajuda entre os entes governamentais são, portanto, consectários naturais desse modelo.

Em complemento, faz-se necessária a concretização de um direito fundamental social, com abrangência em toda a sociedade, abandonando-se a visão individualista e passando para uma afirmação coletiva dos direitos, tendo por base o princípio da fraternidade, o que implica na necessidade de ir além do direito individual para garantir o direito de todos²⁵.

De igual sorte, o Texto Constitucional de 1988 proclama que “cuidar da saúde” é tarefa que deve incumbir a todas as esferas de poder político da federação, listando entre as competências comuns à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (artigo 23, II), para além da competência legislativa concorrente sobre a proteção e defesa da saúde, limitando-se a União, nesse caso, ao estabelecimento de normas gerais, cabendo aos Estados e aos Municípios suplementá-las (artigo 24, XII c/c artigo 30, II).

Nesse contexto da proteção e defesa da saúde ficar mais eficientes se todos os entes federados estiverem envolvidos e atuarem de maneira integrada e cooperativa, realmente merece especial destaque as competência administrativa comum e legislativa concorrente, que têm como característica a atribuição de uma mesma matéria a mais de um ente federativo.

Enfim, não se trata de discutir sobre eventual prevalência ou hierarquia entre o ente federativo para dispor sobre a saúde e a vida das pessoas, mas de uma competência partilhada que situa União, Estados e Municípios numa sistemática de cooperação face a persecução de um objetivo constitucional comum. É a saúde pública e a incolumidade da vida das pessoas que estão em jogo e que legitimam a ação dos Estados e Municípios, além da União.

Com efeito, nos artigos 23 e 24 da Constituição de 1988, resta prescrito que o dever do Poder Público com a saúde pública e com a vida das pessoas estende-se, solidariamente, a todos os entes federativos, já que todos eles, sem exceção, podem legislar sobre “proteção e defesa da saúde” (artigo 24, XII) e deve “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (artigo 23, I).

O principal aspecto federativo solidário brasileiro retomado pela Constituição Federal de 1988, é a absorção do pensamento fraternalista na busca da redução das desigualdades regionais, conforme o escopo próprio do federalismo cooperativo de equilíbrio, onde as regiões menos favorecidas precisam desenvolver seu potencial produtivo para saírem

²⁵ MARTINI, Sandra Regina. **Saúde: um direito fundado na fraternidade**. p. 73. 2009. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/int-4214>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

da situação de dependência, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país.

Sendo assim, o federalismo cooperativo se apresenta como um modelo de organização estatal mais compatível com a necessidade de prevenção e o enfrentamento da Covid-19, ao propiciar, em tese, a articulação dos governos (nacionais e locais), nos limites de suas respectivas competências, tendo em vista a formulação e execução de políticas públicas conjuntas e, portanto, dotadas da sinergia necessária para salvaguardar a dignidade humana²⁶.

Outrossim, tem-se que o artigo 30, I, II, VII, do Texto Constitucional delinea a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, na tentativa de garantir uma harmonia das políticas sanitárias em todo o território nacional.

Por conseguinte, no âmbito do federalismo sanitário brasileiro, verifica-se inicialmente que a obrigação posta aos Municípios de manter serviços de atendimento à saúde da população encontra condicionada no mesmo dispositivo constitucional à cooperação técnica e financeira da União e do Estado (artigo 30, VII, da CF/88). A exegese desse artigo requer que se reconheça que foi privilegiada a responsabilidade municipal pela prestação de atendimento de saúde diretamente às pessoas, consolidando a tradição brasileira de os governos municipais responsabilizarem-se pelo provimento de bens e serviços aos cidadãos.

Os incisos VI e VII do artigo 30, determinam, seguindo disposição do artigo 23, que tais serviços devem ser de responsabilidade dos três níveis de governo: federal, estadual e local. Ao Município cabe cuidar dos serviços locais de atendimento à saúde e para isso deve contar com a cooperação, técnica e financeira, do Estado e da União.

Isso implica que (I) o sistema de saúde brasileiro deve ter base municipal e (II) as três esferas da federação estão obrigadas a cooperarem técnica e financeiramente para prestação de serviços de atendimento à saúde da população, sendo exatamente essa cooperação que já havia sido definida no artigo 23 do Texto Constitucional vigente, quando atribui, em comum, à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência para “cuidar da saúde” (artigo 23, II, CF/88).

Daí, ao incluir a obrigação de cuidar da saúde entre as matérias de competências comum, a Constituição deixou explícito que os três níveis da federação têm responsabilidade

²⁶BAHIA, Saulo José Casali [Org.]. Op. cit., p. 284-286.

jurídica pela efetivação de tal obrigação, tratando de compatibilizar tal exigência com as normas infraconstitucionais (legais e regulamentares) derivadas da determinação constitucional de regulamentar, fiscalizar, e controlar todas as ações e os serviços de saúde e de organizar um sistema único de saúde (artigos 197 e 198 da CF/88) sem afrontar a distribuição constitucional de competências assegurando o direito à saúde para todos.

O dever do Estado estabelecido pelo artigo 196 da Constituição Federal abrange não só o dever dos três poderes estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário), como também o dever de todos os entes federativos brasileiros (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A organização constitucional dada pelo artigo 23, inciso II, combinado com o artigo 196, garante, portanto, ao cidadão o direito de pleitear de qualquer ente federativo estatal a prestação de ações e serviços de saúde. Aspectos operacionais específicos que envolvem determinada demanda de saúde não terão jamais o poder de modificar esta realidade constitucional²⁷.

Com efeito, dada a problemática em balizar a esfera de atuação governamental em razão das particularidades que caracterizam o federalismo cooperativo, resta adotar o princípio da predominância do interesse, como fundamental vetor interpretativo destinado a nortear, no caso concreto, a solução para eventuais conflitos de atribuições entre os membros da Federação²⁸.

O princípio da predominância do interesse, todavia, opera mais como uma diretriz geral, a nortear a compreensão do sistema como um todo do que como um critério absoluto, visto que a exata determinação de qual interesse em causa (geral, nacional, regional ou local) frequentemente se revela difícil, existindo zonas de imbricação, que exigem uma particular atenção às circunstâncias de cada caso, podendo mesmo ocorrer que exista um interesse cuja preponderância é equivalente (pelo menos em termos tendenciais) para mais de um Estado ou Município²⁹. Basicamente, ele informa que deve tratar da matéria – na ampla acepção de tratar, que envolve legislar, administrar e fiscalizar – a esfera do governo mais afetada pelo tema³⁰.

Em síntese, pelo princípio da predominância do interesse, à União caberá aquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, ao passo que aos Estados referem-se as matérias de predominantemente interesse regional e aos municípios concernem os assuntos

²⁷NASCIMENTO, Carlos Valder do. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. MENDES, Gilmar Ferreira [Coord.]. Op. cit., p. 287-292.

²⁸PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 282.

²⁹SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 935.

³⁰LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Op. cit., p. 142.

de interesse local³¹.

Ou seja, no plano vertical propriamente dito, que se tem uma área comum de competências, na qual tanto podem atuar a União como os demais entes federativos, tomando por base o princípio da predominância do interesse, cabe à União tratar das matérias de interesse nacional, aos Estados as de interesse regional e aos Municípios as de interesse local.

Referenciado princípio constitui um dos pilares do federalismo cooperativo, visto que norteia a repartição de competências entre os entes federados, ou seja, prescreve as competências materiais e elucida como cada ente federativo deve se organizar na estrutura federalista, à medida que o princípio da cooperação e da solidariedade são indicativos de como a relação entre os entes federados deve ocorrer.

Nessas condições, ao se tratar de predominância do interesse, jamais se pode falar em interesse exclusivo, uma vez que é impossível sustentar que qualquer umas dessas matérias interessa exclusivamente à União, ao Estado ou ao Município, na medida em que, por consequência, todas terão repercussão nas esferas suscitadas.

Ressalta-se também a competência do município para prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços destinados ao “atendimento à saúde da população” (artigo. 30, VII), de tal sorte que a Constituição Federal vigente não isentou qualquer esfera do poder político da obrigação de proteger, defender e cuidar da saúde – “dever do Estado” (artigo 196) sob responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios³².

Desse modo, o Município passa assumir a formulação de políticas de âmbito local, bem como o planejamento, a organização, a execução, o manejo de recursos, a avaliação e o controle das ações e serviços de saúde.

A municipalização da saúde pressupõe o fortalecimento do poder local, tanto sob o ponto de vista financeiro e institucional, bem como só propiciará melhoria no seu fornecimento se houver a efetiva participação popular no controle social, pois não se deixa de reverenciar a cláusula da predominância do interesse local, que impõe a proteção e o atendimento municipal à saúde limitado pela preponderância de tal interesse, abrindo espaço para a atuação do Estado quando preponderar, no assunto, o interesse regional ou intermunicipal e para União quando

³¹MORAES, Alexandre. Op. cit., p. 382.

³²NASCIMENTO, Carlos Valder do. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. MENDES, Gilmar Ferreira [Coord.]. Op. cit., p. 287-292.

nacional³³.

Em arremate, o princípio da predominância do interesse desempenha papel de crucial relevância para efeito de interpretação das normas constitucionais relacionadas ao tema das competências federativas em matéria sanitária, cabendo à União disciplinar o interesse geral e nacional, aos Estados tratar de interesse regional e aos Municípios de cuidarem de interesses locais, por força da inexistência de relação hierárquica entre os entes federados, nos moldes do artigo 18 da Constituição Federal de 1988, sendo todos competentes para a gestão e cuidados sanitários dentro dos seus respectivos limites territoriais.

2.3. Experiência federativa na pandemia da Covid-19

Aspecto importante é que sob uma ótica dinâmica que privilegie o estudo da evolução histórica das relações entre os governos locais e central, que estão em contínua reconstrução, concebe-se o federalismo como força produtora de constante tensão no seio da Constituição, a manifestar tendências diversas em cada contexto histórico, sendo mais apropriado falar-se em um processo de federalização (“*federalizing process*”)³⁴.

O federalismo, portanto, é dotado de historicidade. No Brasil foram experienciados diversos federalismos, ainda sob o manto de uma mesma Constituição, eis que a dinâmica federalista pode manifestar díspares tendências, a depender da conjuntura política de cada ocasião, tanto é que a Constituição Federal de 1988 procurou estabelecer um sistema de equilíbrio com reflexos nas relações de poder entre as esferas central, regionais e locais, assegurando as competências comum e concorrente dos entes federativos³⁵.

É de se realçar que o dever do Poder Público com a saúde pública e com a vida das pessoas estende-se, solidariamente, a todos os entes federativos, já que eles, sem exceção, podem legislar sobre “proteção e defesa da saúde” (artigo 24, XII, da CF/88) e devem “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (artigo 23, II, da CF/88).

De modo mais específico também no artigo 198 do Texto Constitucional,

³³FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Op. cit., p. 162-166.

³⁴PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 105.

³⁵CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências Constitucionais dos Municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2008. p. 54.

estabelece-se que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada que, dentre outras diretrizes, deve pautar-se pela “descentralização, com direção única em cada esfera de governo”, perfazendo o sistema único dotado de racionalidade e eficiência.

Por conseguinte, independentemente do conteúdo das providências adotadas pelo governo federal, estados e municípios gozam de relevante margem de discricionariedade normativa para formularem suas próprias políticas de saúde.

Certo é que, na prática, mesmo quando eventualmente contrárias às definições do governo federal na área da saúde pública, as orientações e as medidas específicas estaduais e municipais podem prevalecer a despeito daquelas federais, por serem compreendidas como mais efetivas no combate em dada localidade da crise sanitária. O federalismo, nesse momento, não significa, aprioristicamente, a supremacia das normas gerais em face das regionais ou locais, mas reporta-se, teologicamente, à necessidade de melhor efetivação das normas e objetivos constitucionais³⁶.

Mirando-se, nos tempos de Covid-19, houve um desafio inédito e substancial para as federações, sobretudo pela necessidade de que a cooperação atuasse com vigor, evidenciando a importância de um federalismo cooperativo perante à disseminação da doença no território nacional e atuação errática e insuficiente do governo federal na coordenação de ações frente ao desastre sanitário – simbolizado por manifestações emanadas em larga medida pelo Presidente da República – tanto que interpuseram aos Estados-membros e aos Municípios, no exercício de suas competências constitucionalmente asseguradas, a adoção em maior ou menor medida de providências de enfrentamento do coronavírus, tendo como parâmetro as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e as orientações técnico-científicas das suas respectivas autoridades sanitárias, inspiradas, sobretudo, nas experiências de outros países que tiveram que enfrentar antes, a crise sanitária.

O confronto entre as concepções do Presidente da República e dos governantes subnacionais – especialmente os Governadores – no tocante às medidas adequadas ao eficaz enfrentamento da pandemia, resultaram em diversos episódios que sublinharam o antagonismo e a conflituosidade, materializadas no âmbito da Federação, qual seja: uma disputa pela substituição de um paradigma cooperativo e interdependente de relações federativas por um

³⁶PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 112.

paradigma ora competitivo, ora hierárquico, vindo de encontro com a concepção cooperativa de federalismo que fundamenta o sistema³⁷.

A rigor, em tempos de Covid-19, enquanto o governo federal pretendia e, de fato, iniciou a campanha que “O Brasil não pode parar”, os governos estaduais determinavam o fechamento dos comércios e limitavam a circulação de pessoas, satisfazendo objetivos estratégicos do Ministério da Saúde postos inclusive no Boletim Epidemiológico 06, de 03 de abril de 2020, quais sejam: I) interromper a transmissão de humano para humano, incluindo a redução de infecções secundárias entre contatos próximos profissionais de saúde, prevenindo eventos de amplificação de transmissão e prevenindo a dispersão internacional, por meio da identificação rápida de casos e diagnóstico; II) identificar, isolar e cuidar dos pacientes precocemente, inclusive fornecendo atendimento otimizado aos pacientes infectados; III) pesquisar as dúvidas existentes sobre: gravidade clínica, extensão da transmissão e infecção, opções de tratamento e acelerar o desenvolvimento de diagnósticos, terapias e participar dos estudos de vacinas; IV) manter a população informada, combater a desinformação (*fake news*) e atualizar sobre os riscos diariamente³⁸.

Para a aplicação das medidas de isolamento e quarentena devem ser observados os protocolos clínicos da Covid-19 e as diretrizes estabelecidas no Plano Nacional de Contingência Nacional para Infecção Humana do coronavírus, disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Saúde, com a finalidade de garantir a execução das medidas profiláticas e o tratamento necessário.

Neste cenário, torna-se evidente um conflito ímpar na história política brasileira, tanto que o ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), deferiu medida cautelar em sede de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 699 para vedar a produção e circulação, por qualquer meio, de campanhas que sugiram que a população deve retornar às suas atividades plenas ou que minimizem a gravidade da pandemia do coronavírus³⁹.

³⁷SALES, Gabriela Azevedo Campos. **Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 192.

³⁸BRASIL. Ministério da Saúde. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública. **Boletim Epidemiológico nº 6, de 03 de abril de 2020**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://portal.arquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/03/BE6-Boletim-Especial-do-COE.pdf>>. Acesso em: 22 de fevereiro 2025.

³⁹VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. **Direito Processual Constitucional: Paradigmas Decisórios do Supremo Tribunal Federal em Tempos de Crise Sanitária**. p. 65. 2024. Disponível em: <<https://biblioteca.lex.com.br/ebooks/revista-magister-de-direito-civil-e-processual-civil-n-121-capes-qualis-b1-1284/5>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

A falta de comando seguro na esfera nacional contrastava com os esforços das unidades subnacionais em manter firme e com fiscalização as campanhas para que as pessoas permanecessem em suas casas, saindo apenas para atividades indispensáveis e compreendendo que o isolamento geral é a forma, até então, mais efetiva de enfrentamento quanto a disseminação do Covid-19, razão pela qual a escalada da descoordenação e da divergência interfederativa culminou, na edição pelo Presidente da República, da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, já convertida em Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020, que altera a Lei nº 13.979/2020 – responsável por disciplinar medidas para defrontar a emergência de saúde pública – em um inequívoco movimento de reduzir a autonomia de Estados-membros e de Municípios na fixação de medidas de polícia sanitária no combate à pandemia, tais como isolamento social, quarentena, restrições à circulação e ao funcionamento de atividades e serviços, mediante a centralização, pela União, da possibilidade de dispor acerca da adoção de tais medidas, inclusive no tocante à definição de serviços considerados essenciais⁴⁰.

Os conflitos políticos instaurados com a crise pandêmica provocada pelo coronavírus ocasionaram graves tensões nas relações federativas e comprometeram significativamente a eficácia das ações de enfrentamento viral, posto que não houve a devida concertação para que os esforços fossem focados em medidas consistentes e conjuntas⁴¹.

Referido antagonismo interinstitucional sucedeu um intenso movimento de judicialização das relações entre os entes federados, protagonizado principalmente pela União e pelos Estados-membros, tendo como cerne fundamental o alcance da autonomia constitucional destes na implementação de políticas de enfrentamento de crise sanitária, objeções estas submetidas ao STF, que sinalizou pela prevalência das normas protetivas do direito à vida e da saúde pública independentemente de sua origem⁴².

Como forma de exemplificar, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), no dia 23 de março de 2020, moveu Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341 frente tais medidas regulatórias para o combate ao SARS-CoV-2, já que que referida Medida Provisória seria incompatível com a Constituição, basilarmente por vícios de natureza material, ao permitir uma intervenção do Poder Executivo Federal sobre as políticas sanitárias dos entes subnacionais, uma vez que determinou a centralização na União da prerrogativa de determinar quarentenas, atividades essenciais e outras medidas emergenciais, o que violaria frontalmente a competência

⁴⁰MARQUES JÚNIOR, William Paiva; BARBALHO, Bruno Lima. Op. cit., p. 52.

⁴¹LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 92-93.

⁴²PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 292-293.

constitucional comum conferida a todos os entes federados para adoção de medidas de vigilância sanitária e epidemiológica, conforme previsão dos artigos 23 e 24 da Constituição.

Ocorre que, ao apreciar o pedido acautelatório para suspender os efeitos da norma, o Supremo Tribunal Federal conferiu ao regramento provisório questionado interpretação conforme à Constituição, de modo que a prerrogativa do Presidente da República de dispor sobre serviços e atividades essenciais cumpre respeitar a autonomia dos entes subnacionais na adoção das medidas de vigilância sanitária e epidemiológica em cada esfera de governo e de acordo com a predominância do interesse⁴³.

Levando em consideração a realidade própria de cada governo subnacional, a partir das competências constitucionais concorrentes, impende opor medidas de restrição ainda que em linha de oposição ao governo federal, de modo a bloquear aqueles atos ou normas federais contrários ao interesse público ou à proteção à saúde⁴⁴.

Nesse contexto, vale focalizar também na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 672 proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em que a Suprema Corte, por meio de liminar posteriormente confirmada pelo plenário, entendeu que o Presidente da República devia respeito às determinações dos governadores sobre fechamento e funcionamento restrito de diversas atividades e para regras de aglomeração no âmbito de seus respectivos territórios. Enfatizaram-se o princípio da autonomia das entidades federativas e a correspondente repartição de competências legislativas e administrativas⁴⁵.

Com efeito, averiguou-se a prática tanto de atos comissivos quanto omissivos praticados pelo Governo Federal na condução das medidas de enfrentamento do coronavírus, que refutam diversos preceitos fundamentais do diploma constitucional, como direito à saúde, o direito à vida, a federação, a autonomia e a independência entre os Poderes.

Por seu turno, assim como no caso da medida cautelar concedida no âmbito da ADI n. 6341, o eixo central do julgamento proferido foi o respeito à cláusula constitucional intangível do Federalismo e a observância da distribuição de competências entre os entes que integram o Estado Federal, as quais em matéria de proteção e defesa da saúde, possuem natureza comum, segundo disposto nos artigos 23 e 24 da Constituição, sendo defeso ao Governo Federal afastar unilateralmente as medidas adotadas pelos entes subnacionais em seus respectivos

⁴³PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 295-296.

⁴⁴PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 116.

⁴⁵LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Op. cit., p. 252-526.

territórios e em conformidade com o critério da predominância do interesse⁴⁶.

Inegável que o presente entendimento restou fortificado no julgamento cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6343 ajuizada pelo partido Rede Sustentabilidade, tanto pela competência concorrente de Estados e Distrito Federal quanto pela competência suplementar dos Municípios para adoção e manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas, sem prejuízo da competência geral da União para estabelecer tais medidas em todo território nacional.

Sendo assim, especificamente no que toca às medidas de restrição de circulação, a indicação de alusivo norte jurídico se deu, por ocasião de novel referendo no seio do Pleno do STF, ao fixar que, embora os três entes federativos tenham competência para limitar a circulação de pessoas, esta atuação deve respeitar a esfera de interesses envolvidos e, acima de tudo, deve ser precedida de análise técnica e fundamentada do respectivo órgão de vigilância sanitária⁴⁷.

Disso resulta, pois a notável carência de uma assertiva-hábil estratégia de coordenação das iniciativas de enfrentamento da pandemia no âmbito do Governo Federal, o que simboliza um fator limitante para eficácia das políticas implementadas pelos entes subnacionais⁴⁸.

Ora, se já é desafiador coordenar uma Federação em períodos de normalidade, mais ainda se torna em situações que fogem ao *script* – nas quais não bastam interpretações normativas, mas precisa-se criar direito e regulamentar o então imprevisível, de modo a garantir, nesse contexto, o cumprimento dos preceitos fundamentais, dentre os quais está inserida a própria forma federativa de Estado.

O cenário fora inegavelmente trágico e exigira uma resposta de políticas públicas em curtíssimo espaço de tempo, com recursos financeiros escassos, diante de variáveis desconhecidas e imprevisíveis, sobretudo quando basicamente toda medida (comissiva ou omissiva) tem graves reflexos sociais e inexistente um balanço ótimo de proteção⁴⁹.

⁴⁶PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 295-296.

⁴⁷PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 192.

⁴⁸CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA); CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Direitos na pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil (Boletim 9)**. p. 2. 2020. Disponível em: <https://cepedisa.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2023/02/09boletimcovid_071.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

⁴⁹MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís de Souza; AFONSO, José Roberto [Coord.]. **Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil: proposta para gestão pública e para políticas sociais e econômicas**. São Paulo: Almedina, 2020. p. 264-265.

Por último, frente ao intemperado movimento de tensão das relações federativas na implementação de políticas públicas, resta imprescindível a existência de uma suprema corte para consolidação e manutenção do estado federal junto à realidade brasileira, a mediar antagonismos governamentais e dirigir os rumos dos encadeamentos sociais-institucionais.

3. TENSÕES INTERFEDERATIVAS E PARADIGMAS DECISÓRIOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: ASPECTOS HERMENÊUTICOS

O quadro de crise já notabilizado sob múltiplas tensões institucionais levadas a efeito no Supremo Tribunal Federal (STF) revela modificações aplicadas no instituto do federalismo, sobretudo, via julgamentos paradigmáticos de conflitos federativos para enfrentamento do vírus, no que diz respeito à responsabilidade governamental e à competência dos entes federados em matéria de políticas públicas.

De fato, houve grande dificuldade por parte do governo federal em assimilar seu papel no contexto da Covid-19, ao assumir postura bem centralizadora, incompatível com o modelo federativo adotado na própria Constituição Federal de 1988, o que gerou uma forte tensão junto aos governos estaduais e municipais, redundando em um estado de beligerância constante entre governos no aludido período, a evidenciar a ocorrência de uma crise também do federalismo brasileiro.

O ineditismo do problema pandemia, a falta de série histórica médica ou jurídica, exatamente em função da singularidade, a ausência de cultura de planejamento, ainda constante no setor público e a não existência de bases ou referências sólidas, em gerenciamento de crise, induziram o cenário do muito correr sem implementação de soluções estruturais adequadas⁵⁰.

A especificidade do litígio federativo sublinhou a notável descoordenação na gestão da crise sanitária por parte da União, a quem, por determinação constitucional e legal, caberia o exercício da competência estratégica relacionada à gestão nacional do enfrentamento à calamidade pública, de modo que a Suprema Corte refutou decisões governamentais colidentes e resguardou, em face de intervenções unilaterais do ente federal, políticas públicas emergenciais construídas pelos governos estaduais⁵¹.

Em outras palavras, no Brasil, surgiu o adicional desafio federativo de identificar e delimitar o papel de cada ente federado nos esforços de combate à emergência sanitária e mitigação de seus efetivos danosos sobre as pessoas, a economia e os múltiplos outros aspectos⁵².

⁵⁰JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses [Coord.]. **Direito provisório: ESPIN – COVID-19 – soluções para temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 59-60.

⁵¹LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 287-288.

⁵²LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na Constituição e nos Precedentes do STF**. 3ed. São Paulo: Editora Foco, 2024. p. 90.

Interessante abordar também que a inação do governo federal sujeitou os estados, que lidam diretamente com os problemas ocasionados pela pandemia, a assumirem o papel de coordenadores nos seus territórios, de tal sorte que a União perdeu espaço tanto na definição da agenda, como na coordenação entre os entes federativos, forçando os governos estaduais a ocuparem estas funções em um momento de forte crise da saúde pública. Mais do que uma perda passiva de espaço, o posicionamento do governo federal indica a decisão política de não assumir esta responsabilidade baseado em uma visão dualista e não cooperativa do federalismo⁵³.

Nesse ponto, a coordenação regional é tão importante quanto as ligações nacionais entre os entes subnacionais e o governo central. A vantagem de conferir certo grau de autonomia para regiões é que, por meio de ações conjuntas, os órgãos Executivos locais podem absorver propostas sinérgicas, tanto que para que o princípio da coordenação está fortemente associado com a elaboração e a concretização de políticas públicas, bem como depende da disposição de cada um dos entes em chegar a um consenso pelo diálogo⁵⁴.

Com isso, estabelece-se um incentivo à paradiplomacia, isto é, uma política externa paralela de atores subnacionais, diluindo a essência de uma diplomacia privativa ou ao mesmo coordenada pela da União, pautada pela confluência de interesses de cada ente federativo⁵⁵.

A institucionalização de redes locais de ações paradiplomáticas pode facilitar a internacionalização ativa de governos subnacionais, restando uma ótima ferramenta para o desenvolvimento regional, uma vez que impede a atomização dos atores envolvidos, privilegiando as tomadas de decisões que fortaleçam os arranjos cooperativos, bem como não configura em si uma afronta aos governos centrais, pois orienta mesmo uma “nova” dinâmica do “fazer política”, havendo também elementos de cooperação em redes hierárquicas horizontais⁵⁶.

É certo que a pandemia da Covid-19 tornou agudos os problemas de coordenação federativa, especialmente devido ao acirramento de tensões políticas e embates entre o

⁵³PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Maria Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. **Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da covid-19: aspectos políticos e técnico-administrativos**. p. 683. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/mgNQHB6dZjJNSTXWYDLLVkj/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

⁵⁴MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **O conceito de federalismo pelo Supremo Tribunal Federal em período de crise: Da independência à resistência democrática**. Londrina: Thoth, 2025, p. 146.

⁵⁵LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 310.

⁵⁶RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. **Paradiplomacia e Desenvolvimento Regional: Uma Proposta de Cooperação entre Governos Locais**. Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 3, n. 44, 2020, p. 163.

presidente da República, governadores e prefeitos, com visões distintas sobre medidas a serem adotadas. A incompatibilidade de discursos e ações levou à judicialização de variadas questões em face da ausência predominante do protagonismo do governo federal e das ações fragmentadas dos entes federativos subnacionais⁵⁷.

Acrescenta-se que a falta de políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais importa em omissão inconstitucional sujeita a controle judicial, razão pela qual o Poder Judiciário não opera apenas com legislador negativo (declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo), atuando também como legislador positivo (decisão supridora da omissão legislativa, atuando na concretização do direito), isto é, age tanto como administrador negativo (declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos do Poder Executivo) e quanto administrador positivo (decisão em que impõe a execução do orçamento para garantia de direitos – controle da omissão, do dever de otimização/progresso, da insuficiência/eficiência na execução das leis e políticas públicas, condenando o Estado em obrigações de fazer.

Outra questão que tem sido alvo de certo debate, seja no modelo tradicional, seja por meio de diálogos institucionais e adoção de medidas estruturantes, diz respeito ao papel de protagonismo assumido pelo STF, não apenas na aplicação e na interpretação da Constituição, mas também na conformação do processo político, maiormente, tratando-se de um Estado Federal. Não por outra razão, no âmbito das tensões federativas em sede do quadro pandêmico, o Supremo Tribunal Federal teve papel de destaque no cenário federativo e promotor do direito à saúde⁵⁸.

Outorgou-se, portanto, no caso do sistema constitucional brasileiro, ao STF, enquanto guardião da Constituição, a função de mediar a solução dos conflitos entre a União, os Estados e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive suas entidades da administração indireta, conforme dicção expressa do artigo 102, inciso I, alínea “F”, do diploma constitucional, dispositivo que, pela sua amplitude, abrange quaisquer procedimentos judiciais, afirmando-se, nesse comando da Constituição, o evidente papel de Tribunal da Federação exercido pela Corte⁵⁹.

Por sua vez, como o Texto Constitucional de 1988 delinea a repartição de competências entre os entes federativos e em sendo o STF o guardião maior da Constituição,

⁵⁷LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 325.

⁵⁸ROCHA, Rodrigo Maia. **A atuação do STF e o equilíbrio do pacto federativo: um estudo a partir das políticas públicas de saúde do estado do Maranhão**. Belo Horizonte: Fórum, 2024, p. 154.

⁵⁹PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 293.

cabe-lhe decidir os conflitos que lhe são apresentados nas diversas espécies processuais de sua competência⁶⁰.

Não bastasse isso, uma Corte Constitucional típica com autoridade sobre todos os membros da comunidade política e dotada de competência para dirimir eventuais controvérsias em relação à adequada observância pelas unidades políticas das suas balizas constitucionais de atuação, é condição fundamental para preservação íntegra do vínculo federativo⁶¹.

Sucede que o STF tem papel relevantíssimo nos rumos do País, ao permitir ou vedar que os Governos adotem tal ou qual linha de atuação socioeconômica, com reflexos no sistema jurídico e no patrimônio de direitos e garantias fundamentais, inclusive no esquema de freios e contrapesos, o Supremo tem a função essencial, ainda, de preservar e assegurar o respeito às instituições e às competências organizacionais⁶².

Há que se esclarecer que esse processo de protagonismo do Poder Judiciário deriva de um constitucionalismo contemporâneo que visa aperfeiçoar as ideias do constitucionalismo moderno, por força de Constituições ambiciosas e analíticas, com a previsão de um rol maior de direitos e garantias fundamentais, mais intervencionista no plano social e econômico, direcionado aos poderes Executivo e Legislativo apenas a função de implementação da vontade do Constituinte⁶³.

Sabe-se que o abuso dos poderes constitucionalmente outorgados aos entes federados, sob os vários matizes em que se pode configurar, por representar ameaça inadmissível aos direitos fundamentais, à supremacia da ordem constitucional e de seus valores e princípios, deslegitima o poder e a autoridade, descaracterizando a atividade pública, que passa a se caracterizar como atividade ilícita e, como tal, pode desestabilizar o próprio Estado de Direito, o que impõe um efetivo controle de constitucionalidade no Brasil⁶⁴.

Naturalmente, o Supremo Tribunal Federal teve que mediar durante a pandemia os inevitáveis desacordos federativos em tão grave momento da história mundial e o fez de maneira a reiterar o pacto federativo brasileiro, avultando sua relevância não só para a contenção do poder, mas ressaltando a utilidade e importância de sua distribuição ao longo do

⁶⁰LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Op. cit., p. 213.

⁶¹ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 142-143.

⁶²MARQUES DE LIMA, Francisco Gérson. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira - Estudo de casos: abordagem interdisciplinar de sociologia constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 91.

⁶³ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. p. 441-464. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/9513d945-a565-4853-b022-af3cd460d86a>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

⁶⁴FIGUEIREDO, Marcelo. Op. cit., p. 239-240.

território nacional, dotando os governos subnacionais do ferramental jurídico apropriado para lidar com a pandemia segundo o impacto singularizado em suas respectivas circunscrições, sem, no entanto, desbordar dos limites próprios do Texto Constitucional⁶⁵.

3.1. Desenvolvimento de ações paradiplomáticas

Dentro desta perspectiva erosiva do pacto federativo, quando um ente tenta consumir o outro conforme suas capacidades e seus interesses imediatos, erige-se um federalismo radicalmente oposto ao paradigma da cooperação, fazendo com que a federação devore a si mesma de dentro para fora. Nesse cenário, a paradiplomacia brasileira, isto é, uma diplomacia exercida pelos entes subnacionais paralela àquela implementada pelo governo federal, tornou-se uma ferramenta no enfrentamento da crise sanitária global, inclusive para se alcançar necessidades locais de uma região⁶⁶.

Verdade é que no cerne das atividades paradiplomáticas reside espaço para novas abordagens de problemas crônicos e que são tipicamente regionais. Experiências em países com maior tradição paradiplomática têm demonstrado que a importância das cidades e regiões nas relações internacionais está moldando os papéis atribuídos aos governos centrais, o que também causará transformações na própria construção epistêmica da paradiplomacia enquanto paradigma internacional, merecendo ser considerada uma atividade atomizada e que colabora com descentralização das atividades estatais, ou seja, paralela e fragmentada, mas pode inclusive significar a implementação de agendas cooperativas, coordenadas ou conjugadas com os governos federais⁶⁷.

A movimentação dos governos subnacionais em nível internacional, ou seja, uma relação entre escalas e que não passa, necessariamente, pelos governos centrais, pode ser uma valiosa ferramenta no portfólio de medidas, benefícios e soluções para as demandas internas ou mesmo para as problemáticas relações assimétricas vivenciadas na lógica do comércio internacional. As vantagens oriundas das mobilizações subnacionais vão além dos benefícios econômicos - sendo esta a principal motivação -, mas também partem do pressuposto do fortalecimento da democracia e do sistema federal, uma vez que o processo decisório das

⁶⁵LOPES FILHO, Juraci Mourão. Op. cit., p. 97.

⁶⁶LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 307.

⁶⁷RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. Op. cit., p. 156.

diretrizes da política externa seria beneficiado pela ampliação da participação das forças econômicas e sociais, que em geral são bem mais compreendidas e articuladas no plano local e não no nacional⁶⁸.

Desta forma, trata-se de uma diplomacia paralela exercida por atores subnacionais, isto é, regiões e governos locais, que visam desenvolver práticas de política externa, promovendo o desenvolvimento local por meio da cooperação com entidades estrangeiras públicas ou privadas, a partir de uma perspectiva descentralizada, visando transformar demandas internas socioeconômicas ou políticas regionais em oportunidades externas, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional⁶⁹.

Em complemento, a orientação do Texto Constitucional de 1988 para o governo central, a representar o Estado brasileiro, enquanto atribuição constitucional, reside na definição e na execução das agendas de Política Externa, delimitando a cena de atuação às relações oficiais e ao posicionamento estatal, logo as restrições existentes no ordenamento jurídico confinam-se, apenas, à celebração de tratados. Assim, entende-se, largamente, não haver impedimentos para a atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, desde que respeitados os limites de suas competências constitucionais. Os limites constitucionais destas ações estão, por outro lado, orientados a partir dos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil e na impossibilidade de firmar tratados unilaterais - competência do governo central⁷⁰.

A paradiplomacia pode vir a se tornar uma ótima ferramenta para alavancar o desenvolvimento regional. A dificuldade de estabelecer relações dinâmicas duradouras entre o governo central e os entes subnacionais fica patente com a difícil compreensão das singularidades geográficas do país. Estabelecer níveis de autonomia para cidades e regiões pode ser, portanto, uma forma de manter a unidade nacional, o que não necessariamente promove reflexos secessionistas. A paradiplomacia pode ser cooperativa e/ou coordenativa com o governo central, e garantidora da ampliação do portfólio de oportunidades de desenvolvimento destas regiões. Nesse contexto, a formação de governos não centrais em regime de adesões com

⁶⁸RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. p. 35. 2009. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/zxnbn>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

⁶⁹LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 308.

⁷⁰APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016. p. 44-45.

o governo central traria benefícios para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas que reflitam sobre as necessidades das cidades e regiões⁷¹.

Seja como for, à luz dos impactos jurídicos, políticos, econômicos e sociais causados pela pandemia da Covid-19, torna-se premente a revisão dos conceitos tradicionais que permeiam o poder constituinte, tais como a cidadania e a própria democracia. O reconhecimento jurídico da influência dos movimentos sociais insurgentes requer a racionalidade e a sensibilidade de seus protagonistas na harmonização das relações estatais na constituição de novos anseios em que os direitos fundamentais recriem uma realidade atenta aos clamores sociais participativos e inclusivos em uma arena internacional cada vez mais exigente e necessitada de novas diretrizes⁷².

3.2. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6586, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6587 e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 770

A falta de coordenação entre o governo federal e os governos subnacionais resultou na necessidade de acionar o judiciário para resolver os conflitos entre as diferentes unidades federativas, cabendo ao Supremo Tribunal Federal decidir sobre a competência dos diferentes níveis de governo para legislar e implementar medidas sanitárias de combate à pandemia⁷³.

Nesse tocante, frente ao movimento de judicialização das relações governamentais sob o alcance da autonomia constitucional dos respectivos entes na implementação de políticas em tempos de Covid-19, fez-se imprescindível a existência do STF para mediar as tensões no exercício de sua função de árbitro dos litígios, moldando e dirigindo a cada novo julgado paradigmático os rumos dos encadeamentos institucionais e sociais junto à realidade brasileira.

Sintetizando, o Poder Executivo Federal no âmbito da crise humanitária manifestou uma conduta errática e reportou mais falhas do que outros governos na luta contra a pandemia. Verifica-se ocultação e falseamento de informações, desprestígio da comunidade científica, minimização dos efeitos potenciais deletérios da pandemia, manipulação da crise humanitária para a criação de crises políticas com modificação arbitrária de ministros e construção de um

⁷¹RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. Op. cit., p. 165-167.

⁷²MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Novas perspectivas do constitucionalismo global: a constituição da terra**. p. 210. 2023. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/9906/pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2026.

⁷³NICOCELLI, Gianluca. **Federalismo de resistência: percursos e respostas do Estado frente à(s) crise(s)**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2025. p. 80.

discurso falacioso, irresponsável e manipulador, como se saúde e economia fossem instâncias antitéticas. Sob o pretexto de salvar a economia, foram geradas políticas públicas sanitárias equivocadas, que geram a necessidade de revisão e o controle pelo Supremo Tribunal Federal⁷⁴.

Em abordagem temática complementar, por ocasião do julgamento conjunto da ADI 6.568/DF e da ADI 6.587/DF, o STF já debateu a constitucionalidade da realização compulsória de vacinação e outras medidas profiláticas no combate à pandemia, de modo a estabelecer que: (I) a vacinação compulsória não significa vacinação forçada, por exigir sempre o consentimento do usuário, podendo, contudo, ser implementada por meio de medidas indiretas, as quais compreendem, dentre outras, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes, e tenham como base evidências científicas e análises estratégicas pertinentes; venham acompanhadas de ampla informação sobre a eficácia, segurança e contraindicações dos imunizantes; respeitem a dignidade humana e os direitos fundamentais das pessoas; atendam aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade; e sejam as vacinas distribuídas universal e gratuitamente; e (II) tais medidas, com as limitações expostas, podem ser implementadas tanto pela União como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as respectivas esferas de competência⁷⁵.

Observa-se que a vacina deveria, sim, ser administrada de forma compulsória, a partir do dever fundamental da solidariedade dos indivíduos em se protegerem a partir dos mecanismos científicos, disponibilizados à sociedade, focando, portanto, na solidariedade não apenas sob uma perspectiva institucional de dever de coordenação no planejamento das políticas públicas, mas uma imposição horizontal, entre os indivíduos, para que haja vida democrática⁷⁶.

Sob essa ótica, a Ministra Carmén Lúcia, na própria ADI 6586⁷⁷, elucidou que a pandemia do novo coronavírus, como as anteriores, trouxe ao primeiro plano de preocupações médicas, sociais, jurídicas, políticas, a solidariedade como princípio constitucional conjugado

⁷⁴MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Modulação de políticas públicas sanitárias do poder executivo pelo Supremo Tribunal Federal no contexto do quadro pandêmico causado pelo coronavírus (COVID-19): enfrentamento de paradoxos.** p. 96. 2020. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/6617/pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2026.

⁷⁵LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 312-313.

⁷⁶MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Op. cit., p. 143.

⁷⁷BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6586.** Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206586&sort=_score&ortBy=desc>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

com o princípio da liberdade e a responsabilidade por si e pelo outro como corolário daquela solidariedade, não se cogitando vida democrática sem responsabilidade com o outro, sem solidariedade pelo outro.

Já o Ministro Alexandre de Moraes registrou que a sociedade não quer saber de onde está vindo a vacina, se do Estado, do Município ou da União, e não quer saber também de qual laboratório. A sociedade quer saber se a vacina é eficaz, se a vacina é segura e quando a vacina será ministrada para que os brasileiros possam voltar a viver a sua normalidade, que todos desejamos.

Na sequência paradigmática relacionada às competências federativas para proceder à vacinação de seus cidadãos, há também o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 770/2020⁷⁸ movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, denotando omissões da União consubstanciadas na mora em fornecer à população um plano definitivo nacional de imunização, assim como o registro e o acesso à vacina contra a Covid-19, sobretudo pela desarticulação federal para encomendar imunizantes e pela demora em elaborar cronograma para produção de vacina em grande escala.

Inicia-se esse ponto com as razões do voto condutor do Ministro Ricardo Lewandowski no sentido de que os entes regionais e locais não podem ser alijados do combate à Covid-19, notadamente porque estão investidos do poder-dever de empreender as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária resultante do alastramento incontido da doença, embora o ideal, em se tratando de uma moléstia que atinge o País por inteiro, seja a inclusão de vacinas seguras e eficazes no Programa Nacional de Imunizações, sob a coordenação da União, de forma a atender toda a população, sem qualquer distinção, o certo é que o Supremo Tribunal Federal tem ressaltado a possibilidade de atuação das autoridades locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública de importância internacional, em especial na hipótese de omissão por parte do governo central.

Em outros termos, a Constituição ofertou a todos os entes federados a competência comum de cuidar da saúde, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela moléstia da época, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais,

⁷⁸BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 770**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206586&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo.

Partindo dos questionamentos da inércia do governo federal frente ao quadro pandêmico e à vacinação no país, sob a ótica constitucional de que a defesa da saúde recai não apenas sobre o governo federal, mas se trata de incumbência de todos entes subnacionais, o STF decidiu, de forma unânime, no julgamento daquela ADPF, que Estados, Distrito Federal e Municípios podem importar vacinas que já tenham sido anteriormente aprovadas por agências sanitárias internacionais, mesmo que ainda não tenham sido regularmente registradas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA⁷⁹.

Enfim, não cabe à União coibir ou restringir, unilateralmente, decisões e planos de ação adotados pelos demais entes federados que estabeleçam níveis de proteção suficientes e adequados ao direito social à saúde, especialmente num contexto de calamidade pública, em que a tutela tempestiva e eficaz do direito à saúde da população se revela dever-poder de todos os entes federados, os quais, no âmbito de suas respectivas competências, têm de adotar as medidas de enfrentamento necessárias (e suficientes) para resguardar esse direito fundamental⁸⁰.

Os vertentes julgamentos paradigmáticos denunciam a tipologia da má-gestão e da inércia deliberada na coordenação federativa; além da propensão centralizadora e incapaz de dialogar institucionalmente, reverberando uma crise profunda, quando a União se omitiu em atividades solidárias e fraternas, ao impor autoritariamente sua compreensão de política pública por sobre os interesses regionais e locais.

Ademais, os limites fixados ao papel da União por meio do Supremo Tribunal Federal nos julgados concernentes ao combate à pandemia podem configurar importantes parâmetros de tutela da autonomia decisória de Estados e de Municípios para a melhor gestão de calamidades públicas, mostrando-se essencial a coordenação federativa para garantir o equilíbrio entre a autonomia dos entes e a interdependência entre eles, dado que a maior autonomia de atuação estatal e municipal viabiliza o enfrentamento em tempos de Covid-19⁸¹.

Com efeito, ao não estarem os governos subnacionais vinculados necessariamente às ações federais no combate a calamidades sanitárias, meritoriamente nas hipóteses em que estas inexistam ou sejam insuficientes à tutela efetiva da saúde, amplia-se o sistema governamental de proteção dos direitos fundamentais ameaçados pelo estado emergencial,

⁷⁹LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 297.

⁸⁰LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 277-278.

⁸¹LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 295.

porquanto se assegura a quaisquer dos entes o poder de implementação das medidas que se revelarem mais adequadas à superação do quadro de crise⁸².

Nessa ótica, o STF, em diversas oportunidades, fez frente ao desafio e garantiu a preservação das autonomias estatais e municipais, exigindo um maior protagonismo sobre questões de dinâmica e estrutura federal, particularmente no que se refere à agenda da saúde, dado o fato de a União não ter exercido as suas competências federais a contento e os efeitos que decorreram dessa omissão refletem uma fragilidade da federação brasileira.

Daí a invocação das peculiaridades locais para lastrear a atribuição de competências aos Estados, Distrito Federal e Municípios buscou conceber uma maior proteção à saúde, com base em evidências científicas, diante dos fatores conjunturais suscitados, que tiveram relevante peso pragmático para que o STF evitasse a concentração da condução da crise sanitária no ente central, inclusive no que tange à elaboração de plano de imunização⁸³.

3.3. Ação Cível Originária n. 3451 e Ação Cível Originária n. 3385

Partindo para próxima análise, tem-se a Ação Cível Originária (ACO) n. 3451, que foi ajuizada pelo estado do Maranhão em dezembro de 2020 com o escopo de exigir uma atuação mais assertiva da União na elaboração e execução de um Plano Nacional de Imunização em face da pandemia de Covid-19, bem como a aquisição de imunizantes. O enfoque principal da pretensão deduzida era garantir a autonomia do estado para criar um plano de imunização dentro de seu território e que a União concedesse ajuda financeira para que o estado adquirisse vacinas.

Relevante, ainda, mencionar que, segundo o estado do Maranhão, a atuação da União para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 era omissiva, pois havia uma flagrante inércia para a composição de um plano nacional a fim de combater as consequências da pandemia, bem como de coordenar o Sistema Único de Saúde, deixando os Estados e Municípios à sua própria mercê⁸⁴.

Ocorre que, em uma leitura sistemática da Constituição Federal brasileira em conjunto com as legislações federais criadas pelo Congresso Nacional para regular o momento

⁸²LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 294.

⁸³LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 335.

⁸⁴ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 173.

extraordinário provocado pela pandemia, a competência do Poder Executivo Federal de coordenar um Plano Nacional de Imunização, por meio do Ministério da Saúde, não deslegitima que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam adaptar esse plano para as particularidades locais, sendo o exercício típico da competência comum estabelecida no artigo 23 da Constituição Federal e que determina que todos os entes da federação são responsáveis pela saúde pública⁸⁵.

Esse contexto foi levado em consideração na decisão do ministro relator Ricardo Lewandowski referendada pelos demais ministros do Supremo Tribunal Federal⁸⁶, como se vê a seguir:

EMENTA: SEGUNDA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. **COVID-19. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO EXCEPCIONAL E TEMPORÁRIA PARA A IMPORTAÇÃO E A DISTRIBUIÇÃO DA VACINA SPUTNIK V.** AUSÊNCIA DE RELATÓRIO TÉCNICO DE AVALIAÇÃO DA AUTORIDADE SANITÁRIA INTERNACIONAL. ASPECTOS RELACIONADOS À QUALIDADE, EFICÁCIA E SEGURANÇA DA VACINA. INCIDÊNCIA DO DISPOSTO NO ART. 16, § 4º DA LEI 14.124/2021. PRAZO DECISÓRIO. 30 DIAS, A CONTAR DE 29/3/2021. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO. **I – Pedido de autorização excepcional e temporária**, formulado pelo Estado do Maranhão, **para a importação e a distribuição da vacina Sputnik V, perante a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, instruído com prova do registro na autoridade sanitária estrangeira, sem apresentação de relatório técnico capaz de comprovar que a vacina atende aos padrões de qualidade, de eficácia e de segurança estabelecidos pela OMS ou pelo ICH e pelo PIC/S.** **II – Incidência do disposto no art. 16, § 4º, da Lei 14.124/2021**, segundo o qual “na ausência do relatório técnico de avaliação de uma autoridade sanitária internacional, conforme as condições previstas no § 3º deste artigo, o prazo de decisão da Anvisa será de até 30 (trinta) dias”. **III – Início do cômputo do prazo decisório da Anvisa corresponde ao dia de apresentação do requerimento pelo Estado do Maranhão, na data de 29/3/2021.** **IV – Ultrapassado o prazo legal, sem a competente manifestação da Anvisa, estará o Estado do Maranhão autorizado a importar e a distribuir o referido imunizante à população local, sob sua exclusiva responsabilidade, e desde que observadas as cautelas e recomendações do fabricante e das autoridades médicas.** **V – Tutela provisória incidental referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.** (STF - ACO 3451. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ricardo Lewandowski. Data do Julgamento: 03.05.2021. DJe: 10.06.2021) [grifou-se]

Importante compreender que, mesmo após essa decisão, o estado do Maranhão precisou recorrer novamente ao STF para exigir o cumprimento do julgado, pois a União não cumpriu com o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra Covid-19 e, em razão disso, o suscitado Estado adquiriu 4.582.862 (quatro milhões quinhentas e oitenta e duas mil,

⁸⁵ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 174.

⁸⁶BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária n. 3451**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plu ral=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ACO%203451&sort=_score&ortBy=desc. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

oitocentas e sessenta e duas) doses da vacina Sputnik V, produzida pelo Instituto Gamaleya da Rússia, seguindo todos os requisitos legais para tanto, contudo a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) passou a requerer procedimentos extras para autorizar a importação das vacinas já compradas⁸⁷.

Nesse particular, fora concedido o pedido incidental para que a Anvisa decidisse sobre a importação excepcional e temporária da vacina Sputnik V, nos termos do artigo 165, § 4º, da Lei n. 14.124/2021, tanto que não havendo o cumprimento do prazo legal pela Agência Reguladora, o estado do Maranhão ficaria autorizado a importar e distribuir o imunizante comprado para a sua população local.

Sendo assim, restou notabilizado, diante da escalada do número de vítimas fatais e de pessoas infectadas em decorrência do letal e contagiante vírus da Covid-19, a cada dia, a ênfase que as autoridades públicas devem conferir ao direito à vida, entendido como o direito de viver e permanecer vivo, livre de quaisquer agravos, materiais ou morais, sob pena, inclusive, de ficar esvaziada de seu conteúdo essencial correspondente à concepção de dignidade humana, princípio fundamental inserto no artigo 1º, III, do diploma constitucional⁸⁸.

Daí se pode consignar que o STF novamente priorizou a autonomia dos entes subnacionais como forma de garantir um efetivo combate à pandemia frente à omissão e desorganização do Poder Executivo Federal na coordenação de um Plano Nacional de Combate à Pandemia, de tal modo que passou a adotar uma visão mais aprimorada do federalismo cooperativo.

A descentralização da tomada de decisões resultou de uma exigência própria da estrutura do Estado Federal para proporcionar maior liberdade, abertura e estímulo à participação dos entes subnacionais, para além de fomentar a implementação de soluções criativas diante da diversidade das realidades presentes no território nacional, o que favorece a adoção de soluções que promovam, de maneira mais efetiva, os direitos fundamentais⁸⁹.

Indo adiante, o Estado do Maranhão também se insurgiu em sede da Ação Originária (ACO) n. 3385 contra outro ato emanado do Governo Federal, consistente na requisição administrativa de 68 (sessenta oito) ventiladores pulmonares que foram anteriormente adquiridos pela secretaria de saúde daquela unidade federativa e já se

⁸⁷ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 175-176.

⁸⁸ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 176.

⁸⁹ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 176.

encontravam afetados à destinação pública consistente no aparelhamento de leitos de UTI do sistema estadual de saúde⁹⁰.

O núcleo central da fundamentação jurídica da vertente ação consistiu, basilaramente, na violação à autonomia federativa constitucionalmente assegurada àquele Estado-membro, com base, prioritariamente, nos artigos 1º, 18 e 25 da Constituição, representada pela tentativa de assunção, pelo governo central, de bens destinados a ações e serviços sob sua responsabilidade à luz do quadro de competências federativas em matéria de saúde, focalizando que a conduta da União na ocasião diminuiria o âmbito de alcance do comando constitucional trazido no artigo 196 do Texto Constitucional, sobretudo pela ótica da eficácia objetiva do direito fundamental à saúde, na medida em que fragilizaria a capacidade institucional daquela pessoa política em assegurar as prestações fáticas essenciais à proteção da saúde populacional no contexto da emergência sanitária provocada pela pandemia da Covid-19⁹¹.

Por seu turno, apreciando referidos incidentes formulados, o ministro relator Celso de Mello deferiu o provimento no sentido de desconstituir a requisição em face daqueles equipamentos adquiridos pelo ente subnacional, sublinhando nas razões de decidir que a autonomia dos entes federados resta fundamento inquebrantável do pacto federativo galvanizado no diploma constitucional e da sua relevância no processo de concretização dos direitos e garantias fundamentais, sendo terminantemente vedadas pelo sistema constitucional quaisquer medidas tendentes à nulificar a referida autonomia, a qual restaria ameaçada pela eventual possibilidade da requisição, pela União, de bens e serviços vinculados à esfera institucional das demais unidades federadas, ressalvadas as hipóteses constitucionais expressas em que tal intervenção excepcional é permitida, como no caso do estado de sítio e do estado de defesa⁹².

Conquanto a atuação do STF tenha sido essencial na hipótese para evitar um desequilíbrio da capacidade institucional do ente federado em detrimento da plena realização das medidas necessárias à proteção à vida e à saúde dos seus administrados, lançando-se um olhar mais apurado no tocante aos efeitos deletérios de suscitados antagonismos frente à regularidade das relações político-institucionais no âmbito da organização do Estado poderiam ser mais bem equacionados mediante uma pactuação mais abrangente e estável entre pessoas políticas envolvidas no desenvolvimento da missão constitucional comum de garantir o direito

⁹⁰PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 298.

⁹¹ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 177.

⁹²PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 299.

à saúde, notadamente sob um contexto de grave calamidade sanitária como o acarretado pela pandemia da Covid-19⁹³.

Em rigor, diante de conflitos oriundos das relações entre os atores responsáveis pelas demais funções estatais decorrentes da incapacidade de interação harmônica pela via das estruturas organizatórias de pactuação democrática, os quais têm adquirido uma dimensão cada vez mais recorrente e complexa na sociedade contemporânea, o Poder Judiciário, frequentemente, é instado a deliberar acerca de questões que transcendem as suas próprias capacidades institucionais, de modo que sua resposta se revela insuficiente para o reestabelecimento da harmonia entre as pessoas políticas⁹⁴.

3.4. *Suspensão de Segurança n. 5387 e Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387*

Nessa persistente relação de falta de diálogo na promoção de políticas públicas conjuntas, o governo federal tentou impedir também as medidas de restrição de alguns estados, com a justificativa de que o fechamento de atividades não essenciais demandaria lei aprovada pelo legislativo e que a Constituição autorizaria somente ao chefe do executivo federal adotar medidas tão restritivas quanto à decretação dos estados de sítio e de defesa⁹⁵.

A Suspensão de Segurança (SS) n. 5387⁹⁶ é um exemplo, até porque a abertura de estabelecimentos comerciais onde se exerce a função de barbeiro e similares no âmbito do respectivo Estado em tempos de pandemia, não resta dotada de interesse nacional, a justificar que a União editasse legislação acerca da matéria, conforme se vê pela lição do julgado abaixo:

Originalmente, a legislação federal editada para dispor sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública não trata da atividade representada pelo impetrante (Lei nº 13.979/20). Por sua vez, o artigo 3º do Decreto Federal nº 10.282/20, que regulamentou a referida lei, arrolou os serviços públicos e atividades essenciais, cujo exercício e funcionamento restaram resguardados. Nesse ponto, ressalto que a atividade representada pelo impetrante não foi originalmente incluída no referido rol.

O Estado do Ceará, no âmbito de sua competência regulamentar local, editou decreto para adaptar essas regras para sua realidade regional, normativo esse que em nada

⁹³ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 181.

⁹⁴ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 182.

⁹⁵NICOCELLI, Gianluca. Op. cit., p. 81.

⁹⁶BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança n. 5387**. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=Suspens%C3%A3o%20de%20Seguran%C3%A7a%205387&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

destoava do Decreto Federal supratranscrito. Contudo, pelo Decreto 10.344, editado em 8 de maio de 2020, o Presidente da República elencou, dentre as atividades essenciais, cujo exercício restou doravante permitido, aquelas referentes a salões de beleza e barbearias (art. 3º, inciso LVI).

Com efeito, na presente situação de pandemia da COVID-19, especialmente na tentativa de equacionar os inevitáveis conflitos federativos existentes, a gravidade da situação vivenciada exige a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum, sempre respeitadas a competência constitucional e a autonomia de cada ente da Federação.

Esse entendimento foi explicitado pelo Plenário desta Suprema Corte no referendo da medida cautelar proferida na ADI 6.341, ao se consignar que o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais, sem prejuízo da atribuição de cada esfera de governo, nos termos do art. 198, I, da Constituição Federal.

Sobre o tema, também deve ser destacada a decisão monocrática proferida pelo ilustre Ministro Alexandre de Moraes, ao apreciar a ADPF nº 642.

[...]

Deveras, o Supremo Tribunal Federal tem seguido essa compreensão, forte no 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 em análise for predominantemente de cunho local.

Trata-se da jurisprudência já sedimentada neste Tribunal, no sentido de que, em matéria de competência federativa concorrente, deve-se respeitar a denominada predominância de interesse.

[...]

Não se ignora que a inédita gravidade dessa situação impôs drásticas alterações na rotina de todos, atingindo a normalidade do funcionamento de muitas empresas e do próprio Estado, em suas diversas áreas de atuação. Todavia, exatamente em função da gravidade da situação, exige-se a tomada de medidas coordenadas, não se podendo privilegiar determinado segmento da atividade econômica em detrimento de outro, ou mesmo em detrimento do próprio Estado, a quem incumbe, precipuamente, combater os nefastos efeitos decorrentes dessa pandemia.

Inegável, destarte, que a decisão atacada representa grave risco de violação à ordem público-administrativa, no âmbito do estado requerente, bem como à saúde pública, dada a real possibilidade que venha a desestruturar as medidas por ele adotadas como forma de fazer frente a essa epidemia, no âmbito de seu território. (STF - SS 5387. Decisão monocrática: Vice-Presidência. Relator: Luiz Fux. Data do Julgamento: 24.05.2020. DJe: 27.05.2020) [grifou-se]

Impende reconhecer uma atuação concreta do Poder Público federal – especialmente do próprio Chefe do Executivo – contrária aos protocolos e medidas de vigilância epidemiológica reconhecidos por organismos internacionais e pelo próprio Ministério da Saúde como adequados no combate à pandemia e adotados amplamente por Estados-membros e Municípios, bem como em virtude de uma insuficiente proteção aos setores econômicos atingidos pelos efeitos da Covid-19 sobre a atividade econômica, imperando a competência dos Estados-membros e dos Municípios para adoção nos seus respectivos territórios de medidas

restritivas legalmente permitidas em razão da pandemia, tais como o isolamento social, a quarentena, a suspensão e a restrição ao funcionamento de determinadas atividades⁹⁷.

Outro caso brasileiro emblemático no período fora em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6387⁹⁸, aforada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), que inclusive resguardou a privacidade dos cidadãos brasileiros, por força da sustação dos efeitos da Medida Provisória n. 954/2020, regulamentadora do compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras do Serviço Telefônico Fixo Comutado – STFC e do Móvel Pessoal – SMP, com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o fim declarado de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública decorrente da Covid-19.

Referida Medida Provisória conjecturava que as empresas de telefonia deveriam, no prazo de sete dias, contados da publicação de Ato do Presidente do IBGE, disponibilizar a esse Órgão, por meio eletrônico, a relação dos nomes, números de telefone e endereços de seus consumidores, pessoas físicas ou jurídicas, para fins de realização de entrevistas em caráter não presencial, no âmbito de pesquisas domiciliares, entretanto com o objetivo de questionar a constitucionalidade da referida norma, foram propostas cinco ADIs, de autoria do Conselho Federal da OAB (ADI n. 6387) e dos partidos PSDB (ADI n. 6388), PSB (ADI n. 6389), PSOL (ADI n. 6390) e PCB (ADI n. 6393)⁹⁹.

Acontece que o STF, por 10 x 1, deferiu medida no sentido de tolher a eficácia da MP n. 954/2020 e determinando que o IBGE se abstinhasse de requerer a disponibilização dos dados, ou caso já houvesse feito, sustasse o pedido. No âmbito material, argumentou-se, principalmente, em favor do direito fundamental à intimidade e proteção de dados pessoais, na concepção de um direito à autodeterminação informativa¹⁰⁰, consoante assentado na ementa infra colacionada:

EMENTA MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 954/2020. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL DECORRENTE DO NOVO CORONAVÍRUS (COVID-19). COMPARTILHAMENTO DE DADOS DOS USUÁRIOS DO SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO E DO SERVIÇO MÓVEL PESSOAL,

⁹⁷PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 296-297.

⁹⁸BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&queryString=ADI%206387&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

⁹⁹PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 74-75.

¹⁰⁰PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 76-77.

PELAS EMPRESAS PRESTADORAS, COM O INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. FUMUS BONI JURIS. PERICULUM IN MORA. DEFERIMENTO. 1. Decorrências dos direitos da personalidade, o respeito à privacidade e à autodeterminação informativa foram positivados, no art. 2º, I e II, da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), como fundamentos específicos da disciplina da proteção de dados pessoais. 2. Na medida em que relacionados à identificação – efetiva ou potencial – de pessoa natural, o tratamento e a manipulação de dados pessoais hão de observar os limites delineados pelo âmbito de proteção das cláusulas constitucionais assecuratórias da liberdade individual (art. 5º, caput), da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade (art. 5º, X e XII), sob pena de lesão a esses direitos. O compartilhamento, com ente público, de dados pessoais custodiados por concessionária de serviço público há de assegurar mecanismos de proteção e segurança desses dados. **3. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) adotado no âmbito da Organização Mundial de Saúde exige, quando essencial o tratamento de dados pessoais para a avaliação e o manejo de um risco para a saúde pública, a garantia de que os dados pessoais manipulados sejam “adequados, relevantes e não excessivos em relação a esse propósito” e “conservados apenas pelo tempo necessário.”** (artigo 45, § 2º, alíneas “b” e “d”). 4. Consideradas a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da medida, não emerge da Medida Provisória nº 954/2020, nos moldes em que editada, interesse público legítimo no compartilhamento dos dados pessoais dos usuários dos serviços de telefonia. 5. Ao não definir apropriadamente como e para que serão utilizados os dados coletados, a MP nº 954/2020 desatende a garantia do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF), na dimensão substantiva, por não oferecer condições de avaliação quanto à sua adequação e necessidade, assim entendidas como a compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas e sua limitação ao mínimo necessário para alcançar suas finalidades. 6. Ao não apresentar mecanismo técnico ou administrativo apto a proteger, de acessos não autorizados, vazamentos acidentais ou utilização indevida, seja na transmissão, seja no tratamento, o sigilo, a hígidez e, quando o caso, o anonimato dos dados pessoais compartilhados, a MP nº 954/2020 descumpra as exigências que exsurtem do texto constitucional no tocante à efetiva proteção dos direitos fundamentais dos brasileiros. 7. Mostra-se excessiva a conservação de dados pessoais coletados, pelo ente público, por trinta dias após a decretação do fim da situação de emergência de saúde pública, tempo manifestamente excedente ao estritamente necessário para o atendimento da sua finalidade declarada. 8. Agrava a ausência de garantias de tratamento adequado e seguro dos dados compartilhados a circunstância de que, embora aprovada, ainda não vigora a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018), definidora dos critérios para a responsabilização dos agentes por eventuais danos ocorridos em virtude do tratamento de dados pessoais. O fragilizado ambiente protetivo impõe cuidadoso escrutínio sobre medidas como a implementada na MP nº 954/2020. **9. O cenário de urgência decorrente da crise sanitária deflagrada pela pandemia global da COVID-19 e a necessidade de formulação de políticas públicas que demandam dados específicos para o desenho dos diversos quadros de enfrentamento não podem ser invocadas como pretextos para justificar investidas visando ao enfraquecimento de direitos e atropelo de garantias fundamentais consagradas na Constituição.** 10. *Fumus boni juris* e *periculum in mora* demonstrados. Deferimento da medida cautelar para suspender a eficácia da Medida Provisória nº 954/2020, a fim de prevenir danos irreparáveis à intimidade e ao sigilo da vida privada de mais de uma centena de milhão de usuários dos serviços de telefonia fixa e móvel. 11. Medida cautelar referendada. (STF - ADI 6387. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data do julgamento: 07/05/2020. Data da publicação: 12/11/2020) [grifou-se]

Destarte, percebe-se que o STF tonificou o *status* fundamental das garantias relativas à proteção de dados pessoais e estabeleceu um novo horizonte paradigmático para casos e medidas futuras, adotadas por entidades governamentais ou privadas. E o fez antes

mesmo da vigência da Lei Geral Proteção de Dados (LGPD), num nítido reforço ao papel de protagonismo que vem exercendo em relação aos Poderes da República¹⁰¹.

Realmente, a proteção da intimidade e a concepção de um direito à autodeterminação informativa restaram operacionalizadas por força dos conceitos trazidos pela própria LGPD, não se podendo negar a importância coletiva de se proteger os dados pessoais, seja por no caso concreto estimar se tratar de dados de milhões de usuários de telefonia, seja por considerar também que essa nova realidade informacional/tecnológica atinge, ou tem potencial de atingir, a coletividade como um todo¹⁰².

Nesses termos, a crise sanitária revelou um Pretório Excelso que buscou prestigiar articulações dialógicas em linhas com as necessidades do país, inclusive ao tornar explícita, no campo pedagógico, a competência concorrente de todos entes federados para tratar dos assuntos relacionados aos cuidados que a pandemia exigiu, sendo mais uma demonstração de como os desafios para uma comunicação interinstitucional harmônica e otimizada são significativos e de como ainda não passa de um sonho a ideia de uma coordenação útil nas políticas públicas de bem-estar social com a promoção da dignidade humana e da cidadania¹⁰³.

¹⁰¹PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 88.

¹⁰²PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. Op. cit., p. 77.

¹⁰³VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. Op. cit., p. 70.

4. ENFRENTAMENTO AO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE SAÚDE

De início, interessa frisar que os redesenhos normativos e as instabilidades promovidos pela União precisam ser questionados estruturalmente dentro de um “estado de coisas inconstitucional” na política de saúde, restando possível tentar avaliar adequadamente e buscar controlar o conjunto das sucessivas estratégias e interpretações constitucionais que impuseram retrocesso histórico ao direito sanitário e ao arranjo orgânico-federativo¹⁰⁴.

Por conseguinte, no caso do direito fundamental à saúde, é inadiável o diagnóstico do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) quanto à fragilidade e à descontinuidade das políticas públicas que deveriam lhe assegurar efetividade, até para que se evidenciem impasses e omissões históricas na federação brasileira, bem como para que sejam adotadas rotas de pactuação intergovernamental que não sejam preteridas, relativizadas ou simplesmente descumpridas, consistindo numa técnica decisória utilizada em quadros específicos de graves violações de direitos fundamentais decorrente da omissão inconstitucional do poder político, via emissão de ordens estruturais junto aos poderes constituídos no sentido de formularem e implementarem políticas públicas capazes de superar tamanha crise existente no sistema¹⁰⁵.

A doutrina do Estado de Coisas Inconstitucional, portanto, é apresentada como um exemplo de como o Direito Constitucional pode se adaptar para enfrentar violações de direitos em larga escala, mas também como um campo onde as fronteiras entre os poderes judiciário e executivo podem se tornar excepcionalmente fluidas, havendo alguns fatores para sua identificação: I) a violação sistemática de direitos constitucionais específicos, a afetar um número significativo de pessoas; II) a prolongada omissão – constante inércia - das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir os direitos fundamentais; III) a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação de tais direitos fundamentais; IV) a existência de um problema social cuja solução compromete a intervenção de várias entidades, que requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e exige um nível de recurso que demanda um esforço adicional orçamentário importante; V) a probabilidade de enorme congestionamento judicial, caso todas as pessoas

¹⁰⁴MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís de Souza; AFONSO, José Roberto [Coord.]. Op. cit., p. 369.

¹⁰⁵FERNANDES, André Dias; FALCÃO, Ana Gessica Carneiro. **Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro e a parceria público-privada.** p. 84-85. 2018. Disponível em: <<https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/719/589>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2026.

afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ação de tutela para obter a proteção de seus direitos fundamentais¹⁰⁶.

Em razão disso, somente com a consciência ampla da sociedade e, em especial, do Judiciário acerca do desequilíbrio na governança federativa sanitária para contenção desse “Estado de Coisas Inconstitucional”, seria possível devidamente ressituar o déficit de eficácia do direito fundamental à saúde na busca da macrojustiça orçamentária e administrativa inerente à consecução da política pública que o materializa. Considerações jurídicas sobre o direito à saúde destituídas das consequentes considerações materiais e econômicas não tornam o direito factível para a população¹⁰⁷.

O que se tem percebido é a disseminação de práticas legais e administrativas regidas pelo princípio da capacidade normativa de conjuntura a instaurar uma nova normatividade paraconstitucional que obedece a parâmetros alheios à cultura jurídica, como reflexo de uma verdadeira colonização do jurídico pelo econômico¹⁰⁸.

Daí as violações que o ECI rastreia combater são provocadas pelas variadas omissões de autoridades/órgãos/instituições que acabam prejudicando singularmente um contingente vulnerável, que podem ser compreendido como grupos populacionais que, por suas condições sociais, culturais ou financeiras, ou mesmo por suas características como idade, sexo, nível de educação ou estado civil, estão mais propensos a sofrer violações a seus direitos fundamentais por agentes diversos, a exemplo da exclusão por parte da cultura predominante em um determinado Estado, para além da falta de interesse político e do preconceito por parte da sociedade, entre outros¹⁰⁹.

Ou seja, o ECI destina-se a violações de direitos cometidas contra grupos vulneráveis, que não têm suas pautas ouvidas nas arenas majoritárias e vivem marginalizados, bem como tem cunho declaratório, mas para que a Corte possa ir além do mero reconhecimento, é fulcral que sejam adotadas técnicas especiais, que dizer, medidas estruturais, sendo ideal, após o reconhecimento de um ECI, desaguar a condução do processo na forma estrutural sob

¹⁰⁶PÁEZ, Nicolás Augusto Romero. La doctrina del estado de cosas inconstitucional en Colombia: novedades del neoconstitucionalismo y “la inconstitucionalidad de la realidad”. **Revista Derecho Público Iberoamericano**, n. 1, 2012, p. 249.

¹⁰⁷MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís de Souza; AFONSO, José Roberto [Coord.]. Op. cit., p. 373.

¹⁰⁸CADEMARTORI, Sergio. **Estado de direito e legitimidade. Uma abordagem garantista**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2006. p. 233.

¹⁰⁹CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. **O Supremo em transformação: história, inovações e desafios**. Londrina: Thoth, 2025. p. 27-28.

implementação das respectivas medidas necessárias¹¹⁰.

Imerso nesse cenário, é preciso, pois, viabilizar o enfrentamento das causas sistêmicas da judicialização da saúde, ao invés de remediar seus sintomas, controlando a fragilidade estrutural da política pública em seu arranjo federativo insatisfatoriamente pactuado e em seu financiamento cada vez mais regressivo, sob pena de risco de colapso generalizado¹¹¹.

4.1. Modelagem levada a efeito na ADPF n. 709

Ao lado de tamanha problemática, um episódio famoso de judicialização com implementação de um novo estado de coisa se deu no plano da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 709¹¹² motivada pelo abandono e perigo pelos quais os povos indígenas passaram durante a pandemia, conforme abalizado na ementa do julgado a seguir:

Ementa: Direitos fundamentais. Povos Indígenas. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Tutela do direito à vida e à saúde face à pandemia da COVID-19.** Cautelares parcialmente deferidas. **1. Ação que tem por objeto falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias.** 2. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB possui legitimidade ativa para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal e, bem assim, os partidos políticos que assinam a petição inicial. Premissas da decisão **3. Os Povos Indígenas são especialmente vulneráveis a doenças infectocontagiosas, para as quais apresentam baixa imunidade e taxa de mortalidade superior à média nacional. Há indícios de expansão acelerada do contágio da COVID-19 entre seus membros e alegação de insuficiência das ações promovidas pela União para sua contenção.** 4. Os Povos Indígenas têm o direito de participar da formulação e execução das ações de saúde que lhes são destinadas. Trata-se de direito assegurado pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT, que é norma interna no Brasil. 5. A análise aqui desenvolvida observou três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde; (ii) a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas. Pedidos formulados **6. Na ação são formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, bem como pedidos que se destinam aos povos indígenas em geral. Tais pretensões incluem a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19.** 7.

¹¹⁰CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 61-62.

¹¹¹MARQUES JÚNIOR, William Paiva; BARBALHO, Bruno Lima. **O agravamento do Estado de Coisas Inconstitucional em meio à crise sanitária: análise da ADPF nº 709.** p. 125. 2025. Disponível em: <<https://share.google/G9toVjhCkSzGZYj10>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

¹¹²BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709.** Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&queryString=ADPF%20709&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

Todos os pedidos são relevantes e pertinentes. Infelizmente, nem todos podem ser integralmente acolhidos no âmbito precário de uma decisão cautelar e, mais que tudo, nem todos podem ser satisfeitos por simples ato de vontade, caneta e tinta. Exigem, ao revés, planejamento adequado e diálogo institucional entre os Poderes. Decisão cautelar Quanto aos pedidos dos povos indígenas em isolamento e de contato recente 8. Determinação de criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão. 9. Determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União, observados os prazos e especificações detalhados na decisão. Quanto aos povos indígenas em geral 10. A retirada de invasores das terras indígenas é medida imperativa e imprescindível. Todavia, não se trata de questão nova e associada à pandemia da COVID-19. A remoção de dezenas de milhares de pessoas deve considerar: a) o risco de conflitos; e b) a necessidade de ingresso nas terras indígenas de forças policiais e militares, agravando o perigo de contaminação. Assim sendo, sem prejuízo do dever da União de equacionar o problema e desenvolver um plano de desintrusão, fica determinado, por ora, que seja incluído no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para os Povos Indígenas, referido adiante, medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa apta a evitar o contato. 11. Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas terras estarem ou não homologadas. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral. 12. Determinação de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e condições especificados na decisão. 13. Voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida. (STF - ADPF 709. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Data do julgamento: 05/08/2020. Data da publicação: 07/10/2020) [grifou-se]

Extrai-se que a lide teve a pretensão de tratar a questão indígena de maneira sistemática e reiterada com violação de direitos fundamentais por omissão prolongada e prestação insuficiente das autoridades na pandemia, inclusive sem adoção pregressa de medidas administrativas e orçamentais para tolher efetivamente o alto risco de contágio e até mesmo de extermínio do alusivo grupo vulnerável, restando preenchido todos os critérios do ECI nessa ação, visto que existe uma situação histórica grave de negação dos direitos de referenciados povos minoritários, agravada pela sub-representação política, que faz com que pautas e reivindicações dessa comunidade permaneçam desassistidas, tanto que houveram as solicitações de manutenção e instalação de barreiras sanitárias para a proteção dos indígenas isolados e de recente contato; criação pela União de sala de situação a ser composta por outros órgãos e entidades objetivando subsidiar a tomada de situação dos gestores e a ação das equipes locais diante da situação dramática de saúde vivenciada pelos povos indígenas; retirada pela União dos invasores das terras indígenas; prestação dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde a todos os indígenas do país; elaboração de plano de enfrentamento do Covid-19 para os

povos indígenas.

Em outras palavras, no que diz respeito também à observância da existência de um problema social cuja solução compromete a intervenção de variadas entidades, mediante ações complexas e coordenadas, assim como sem congestionamento judiciário enorme por todo grupo vulnerável afetado pela problemática, fora adotado, concedido e determinado as seguintes providências: criação de barreira sanitária; instauração da sala de situação, tendo como um das participantes a Defensoria Pública da União; medidas de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas; todos os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados; elaboração e monitoramento de um plano de enfrentamento da Covid-19 para todos os indígenas brasileiros.

Realmente, o dever jurídico de formular e implementar a política pública existe desde a promulgação da Constituição. Se é certo que não é possível estabelecer uma data precisa para o inadimplemento em formular, é certo que o Poder Público já está em mora com as políticas públicas desde há muito. Já se passou todo o tempo razoável para o poder público formular e implementar políticas públicas. O argumento da ausência de tempo hábil para se estruturar não é um argumento razoável, assim. É claro que novas políticas públicas podem surgir, novas legislações expandindo a política pública ou, então, novas reinterpretações para o direito de base da política pública; e, neste caso, será necessário tempo para a (re)formulação e implementação da política pública. O Judiciário, quando provocado a expandir o direito fundamental, acaba, se provendo a ação, por determinar alguma remodelação nas políticas públicas¹¹³.

Sendo assim, em 05/08/2020, restou confirmado o julgado acautelatório, sob relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, no sentido de fixar algumas medidas importantes para a proteção dos grupos indígenas, quais sejam: criação de barreiras sanitárias que impeçam o ingresso de terceiros nos territórios dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC); criação de sala de situação para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos em isolamento; necessidade de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da Covid-19 para os grupos indígenas, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades vulneráveis¹¹⁴.

¹¹³RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 292

¹¹⁴FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Processos Estruturais e Covid-19: A efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia**. p. 49. 2021. Disponível em: <<https://11nq.com/PKcc6>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

O Supremo Tribunal Federal, a fim de evitar o agravamento da crise pandêmica entre os indígenas, o que poderia resultar no próprio genocídio do grupo, balizou a operacionalização de medidas estruturantes, como a instalação de barreiras sanitárias, obstando o acesso aos territórios indígenas para evitar o contato e a contaminação, a constituição de uma “sala de situação”, integrada por representantes dos órgãos governamentais envolvidos, de membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, para o monitoramento da questão, bem como a retirada progressiva de invasores das terras indígenas, criando uma infraestrutura funcional para isso¹¹⁵.

Aliás, o principal espectro decisório manifestado foi para que a União elaborasse e implementasse: I) um Plano de Barreiras Sanitárias para a proteção e promoção da saúde dos Povos Indígenas Isolados e de Recente; e II) um Plano Geral de Enfrentamento da Covid-19 para os Povos Indígenas brasileiros. Ambos com a participação de entes públicos, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, dos representantes das comunidades indígenas, bem como o apoio técnico da Fundação Oswaldo Cruz e do Grupo de Trabalho de Saúde Indígena da Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO, na condição de consultores *ad hoc*, para a construção de soluções de consenso. Estabeleceu-se que esse último plano deveria contemplar, inclusive, a avaliação da viabilidade de retirada de invasores de terras indígenas ou medidas alternativas à remoção, e o exame da viabilidade e eventual planejamento da expansão do atendimento do Subsistema de Saúde Indígena para indígenas não aldeados. E que a execução do plano deveria ser monitorada por todos os referidos atores governamentais e não governamentais, em conjunto¹¹⁶.

Em rigor, no que tange às práticas utilizadas, destacam-se: a busca incessante pela consensualidade; a diligência na elaboração e revisão de diversas versões de planos colaborativos; bem como o fomento ao diálogo intercultural e a instalação de sala de situação¹¹⁷.

Importante consignar que a instrumentalização da sala de situação neste caso fora

¹¹⁵VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. **Processo Estrutural: Modelagem Sanitária Transformadora e Dialógica por Força da ADPF 709**. p. 184. 2025. Disponível em: <<https://biblioteca.lex.com.br/ebooks/revista-magister-de-direito-civil-e-processual-civil-n-127-capes-qualis-b1-1364/4>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

¹¹⁶OLSEN, Ana Carolina Lopes; VAN DER BROOKE, Bianca M. Schneider. **Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19: contribuições do ICCAL**. p. 571. 2021. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7790>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

¹¹⁷ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. **Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709**. p. 321. 2024. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/367>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

bem empregada e utilizada pelo Poder Executivo para monitoramento, controle e discussão de políticas públicas. A medida foi instalada por decisão judicial, de forma equiparada ao uso instituído sob larga escala pelo Governo Federal, quando do contexto da intensa migração venezuelana para o Brasil, entre 2018 e 2020, tanto que no âmbito da saúde frente às populações indígenas, o Governo Federal regulamentou dita sala de situação, via Portaria Conjunta n. 4.094, de 20 de dezembro de 2018¹¹⁸.

É de se notar também que o diálogo intercultural, para efeito da ADPF 709, resultou na efetiva inclusão dos afetados pelo problema estrutural em forma de participação pela reforma orgânica almejada, reconhecendo que a população indígena é heterogênea e que, por essa razão, tem diferentes manifestações e interesses, reforçando a importância de ampliação da participação em processos coletivos e estruturais e destacando, ainda, a necessária atuação da Defensoria Pública na defesa dos interesses dos vulneráveis¹¹⁹.

Referida abordagem judicial dialógica e colaborativa, que enfatiza a deliberação entre as partes interessadas na construção de soluções consensuais, o monitoramento e revisão contínua do desempenho dos entes responsáveis e a transparência, ao mesmo tempo em que respeita a legitimidade democrática dos demais poderes constituídos, instrumentaliza o constitucionalismo transformador, possibilitando a desestabilização e abertura de instituições e políticas públicas em mau funcionamento, que, de alguma forma, se encontram imunes aos mecanismos políticos convencionais de correção. Justamente por isso, esse tipo de intervenção judicial estrutural, na jurisdição constitucional brasileira, ainda enfrenta resistências de ordem política e institucional, para além de obstáculos decorrentes da falta de coordenação e capacidade técnica dos entes envolvidos¹²⁰.

De fato, no que tange à ADPF 709, houve uma situação de ilegalidade contínua e permanente, é dizer, um problema estrutural decorrente do quadro que descreve os povos indígenas no Brasil, um grupo marcado por violações sociais e históricas, retratando um cenário de inconstitucionalidade que precisava ser reorganizado, especialmente na busca de uma solução consensual e dialogada para a superação de um quadro complexo de inércia e/ou inadequação do agir estatal, relativo à concretização de políticas públicas para salvaguardar

¹¹⁸ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Op. cit., p. 323.

¹¹⁹CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt [Orgs.]. **Pragmatismo, direitos fundamentais e processos estruturais**. Londrina: Thoth, 2025. p. 180.

¹²⁰OLSEN, Ana Carolina Lopes; VAN DER BROOKE, Bianca M. Schneider. Op. cit., p. 572-573.

esses grupos vulneráveis¹²¹.

Importante sublinhar ainda que o processo estrutural visa obstar condutas futuras lesivas ao direito fundamental objeto do litígio, bem como propicia o efetivo acesso à justiça, existindo inclusive uma fluidez na delimitação dos legitimados à participação dos mecanismos estruturantes, graças à representação processual, delineando em uma coisa julgada “líquida” com decisões estruturantes sob um movimento pendular ou pelo método de tentativa e erro, sobretudo pela imprevisibilidade das consequências das medidas estruturantes que vão sendo implementadas de maneira paulatina, de tal sorte que a intervenção jurisdicional acaba sendo feita de maneira progressiva sob uma atuação perene para que o julgador consiga antever de algum modo as possíveis consequências na espécie¹²².

Nessa hipótese, a problemática estrutural apresenta, em regra, vários meios para que se alcance o estado ideal, sob fixação de metas a serem obtidas, nos respectivos julgados. Aliás, em razão da complexidade, o problema pode ser resolvido de várias formas e mecanismos. Os próprios sujeitos do processo devem, visando atingir o fim idealizado, atuar cooperativamente no transcurso da querela, denotando alguns parâmetros que merecem estar inseridos no plano institucional reformador: 1) o estabelecimento e a hierarquização de prioridades de atuação, prestigiando o atendimento mais imediato às situações mais severamente comprometidas; 2) a definição de cronograma de execução de curto, médio e longo prazo para as atividades; 3) uma metodologia de acompanhamento periódico do cumprimento das metas definidas, com apresentação de relatórios, indicadores de resultados e providências em caso de descumprimento¹²³.

Sem dúvidas o processo estrutural envolve a implementação de um estado ideal de coisas, substituindo o estado de desconformidade que caracteriza o problema morfológico, tanto que, dentro dessa perspectiva, é possível determinar reformas amplas em estruturas institucionais burocráticas, sob o manto da reorganização ou da reconstrução de certas organizações, como, por exemplo, a reforma completa no sistema penitenciário¹²⁴.

¹²¹OLSEN, Ana Carolina Lopes; VAN DER BROECKE, Bianca M. Schneider. Op. cit., p. 570-571.

¹²²LIMA, Bruno Roberto de. **Influxos dos litígios estruturais na jurisprudência em tempos de crise: análise neoinstitucionalista das decisões estruturantes no Supremo Tribunal Federal diante dos problemas de concretização do direito fundamental à saúde durante a pandemia COVID-19**. p. 77. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/69738>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2025.

¹²³VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 284.

¹²⁴ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. Op. cit., p. 318.

Em torno do tema, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional na área da saúde pública brasileira possibilita a superação de falhas estruturais e sistêmicas, a partir de uma atuação coordenada de todos os Poderes e segmentos envolvidos. O instituto traz um novo paradigma de judicialização da saúde, que parte do diálogo entre as instituições e da busca conjunta por soluções coordenadas e, portanto, mais eficientes e razoáveis¹²⁵.

Nesses termos, a pandemia explicitou o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) em relação à saúde indígena e demonstrou que o Estado não foi capaz de produzir a transformação para adequação da situação na celeridade necessária¹²⁶.

É bem possível que todo esse aprendizado se consolide em boas práticas para além da crise sanitária, incluindo o uso dos precedentes normativos formalmente vinculantes gerados no período como normas válidas e universalizáveis para outros casos de processos estruturais decorrentes de desastres naturais ou humanos¹²⁷.

Afinal, uma das missões mais sublimes do Poder Judiciário é a de amoldar também o conteúdo genérico e abstrato da lei às situações concretas da vida. Com efeito, qualquer leguleio e até mesmo um computador, é capaz de fazer uma operação simples de subsunção de uma situação fática a uma situação prevista normativamente, mas a complexidade da vida exige muito mais do julgador para que se alcancem a justiça e a paz social. Para atingir esse intento, o julgador, interpretando todo o sistema, pode usar dos métodos hermenêuticos para fazer inteleções corretivas e, quando o sentido da norma for de tal sorte inequívoco que obste uma interpretação corretiva, pode até mesmo afastar sua aplicação ao caso concreto ou sua própria validade com suporte nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade¹²⁸.

4.2. Superação dos métodos tradicionais de julgamento: aplicação de técnicas inovadoras na

¹²⁵ SANTOS, Gabriel Faustino; PEREIRA, Camilla Martins Mendes. **Em busca de alternativas para a judicialização da saúde: O Estado de Coisas Inconstitucional na saúde pública brasileira**. p. 80. 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadsp/article/view/544>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

¹²⁶ OSOEGAWA, Diego Ken; LISBOA, Gabriel Esperança; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. **Covid-19 e povos indígenas em contexto urbano: Violações aos direitos da saúde indígena e ações autônomas no enfrentamento da pandemia em Manaus**. p. 256. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/46495>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

¹²⁷ DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; PEIXOTO, Ravi. **Precedentes em tempos de crise: uma análise a partir da situação brasileira de enfrentamento da Covid-19**. p. 215-227. 2022. Disponível em: <<https://11nq.com/iJo4V>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

¹²⁸ FERNANDES, André Dias. **Eficácia das decisões do STF em ADIN e ADC**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 60-68.

proteção estrutural dos direitos fundamentais

Outro ponto a ser destacado é que o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) consiste em uma técnica decisória, elaborada pela Corte Constitucional da Colômbia e aperfeiçoada por uma jurisprudência, que visa combater a violação massiva e reiterada a direitos fundamentais. A técnica proclama que todos os órgãos responsáveis se engajem no sentido de adotar medidas eficazes solver o problema e salvaguardar a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais¹²⁹.

Já os direitos fundamentais podem ser conceituados como direitos usualmente relativos a uma existência humana digna, reconhecidos por uma Constituição, que impõem deveres ao Estado (e, às vezes, aos próprios particulares), salvaguardando o indivíduo, a coletividade e a humanidade¹³⁰.

Por sua vez, na acepção ferrajoliana, os direitos fundamentais são direitos subjetivos que correspondem universalmente a todos os seres humanos enquanto considerados como pessoas, cidadãos ou pessoas com capacidade de fato, considerando, ainda, que ‘direito subjetivo’ deve ser entendido como qualquer expectativa positiva (de prestações) ou negativa (não sofrer lesão) assentado numa norma jurídica e tendo como destinatário um indivíduo¹³¹.

Claramente, em geral, suscitada violação de direitos fundamentais acontece pela omissão do Poder Público ou pela deficiência de sua atuação, ou seja, quando não atua adequadamente na implementação de políticas públicas voltadas a garantir esses direitos, de modo a solucionar problemas estruturais arraigados na ordenação da sociedade¹³².

Tanto é assim que, da declaração de um ECI pode se desenvolver um processo estrutural, mas isso nem sempre acontece, pois a Corte, ao reconhecer a existência de uma profunda e sistemática violação a direitos fundamentais de um segmento social, via técnica decisória, incumbirá fixar, ainda, medidas estruturantes, como o dever do Estado de elaborar um plano de ação para enfrentar respectivas circunstâncias fáticas¹³³.

Nesse ponto, a decisão estrutural, em consequência, tem natureza complexa, já que prescreve uma norma jurídica de conteúdo aberto, assumindo a estrutura deontica de um

¹²⁹CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 26-27.

¹³⁰FONTELES, Samuel Sales. **Direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 26.

¹³¹FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. Tradução para o espanhol: Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madri: Editorial Trotta, 2004. p. 37.

¹³²CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 60.

¹³³CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 27.

princípio-norma (estabelece o estado ideal que se pretende concretizar, ao verificar um estado de não conformidade), para além do que estrutura como esse resultado deve ser alcançado, determinando comportamentos que precisam ser observados ou evitados para se chegar ao resultado, assumindo, neste ponto, a estrutura deôntica de uma norma-regra¹³⁴.

Enfim, trata-se de um instrumento processual voltado para a efetivação de direitos fundamentais, por meio da reestruturação de instituições, políticas públicas ou programas, cujo funcionamento inadequado resulta em violações persistentes desses direitos¹³⁵.

Por ora, não há caminhos para humanidade concretizar a dignidade humana que não seja o da realização dos seus direitos fundamentais por intermédio de políticas públicas que oferecem proteção adequada e eficiente, orientadas pelos princípios instrumentais da vedação de retrocesso, do dever de otimização e da garantia do núcleo essencial mínimo dos direitos¹³⁶.

Assim, não se pode negar que o ECI representa uma manifestação de ativismo dialógico, em que o Poder Judiciário adota uma postura ativa – no sentido de, uma vez provocado, dar início à mobilização necessária entre Poderes para que direitos fundamentais sejam protegidos – mas ao mesmo tempo, flexível – o que significa que suas ordens não são fixas e imutáveis, mas se adequam às necessidades do caso concreto, havendo a possibilidade de que sejam modificadas – e dialógica – de modo que não impõe medidas de acordo com sua visão micro, mas busca, ao revés uma visão macro da situação, almejando, essencialmente, compreender os limites e possibilidades do Poder Público para que as medidas prolatadas sejam congruentes com a realidade¹³⁷.

Naturalmente, essa forma de solução se caracteriza pela ênfase na utilização de instrumentos dialógicos e na abertura e flexibilidade dos provimentos jurisdicionais, sob emprego de métodos consensuais, que retratam a forma mais apropriada de resolver processos estruturais, pois esses métodos tendem a ser mais efetivos – já que decorrem do consentimento das partes -, além de retirarem do magistrado o encargo de lidar com a reorganização institucional em um nível aprofundado de detalhamento¹³⁸.

¹³⁴DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. p. 109. 2020. Disponível em: <<https://share.google/P0AGqy4cb6guCtOrs>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

¹³⁵CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt [Orgs.]. Op. cit., p. 176.

¹³⁶NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira [Coord.]. Op. cit., p. 814.

¹³⁷CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 31.

¹³⁸CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt [Orgs.]. Op. cit., p. 127.

Seguindo nesse desígnio, os processos estruturais têm, como ponto de partida, a sistemática violação aos direitos fundamentais, mas o objetivo não é apenas reparar os danos já ocasionados, e sim promover uma readequação das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos malferidos ou reorganizar estruturalmente as instituições responsáveis por realizá-las. No modelo tradicional de processo, opera o binômio direito-obrigação: caso seja comprovada a existência da violação de um direito, o Judiciário determina a sua reparação. A indenização dos segmentos populacionais afetados, no entanto, não soluciona a omissão política e, por consequência, não impede que as violações continuem ocorrendo¹³⁹. Para resolver o problema, o processo estrutural possibilita o tratamento da origem do litígio, qual seja: a reestruturação de uma instituição pública.

A reforma orgânica é implementada por meio da execução de ordens judiciais compostas por obrigações de fazer e não fazer, sobretudo não previstas em lei. Esta é a fase mais hermética do processo estruturante, pois requer, *a priori*, uma postura cooperativa dos interessados, sendo fundamental para que a reforma orgânica se concretize a condução do processo pelo juiz de maneira ativa e cooperativa, utilizando dos instrumentos de abertura democrática (como audiências públicas, reuniões setoriais, assistências técnicas independentes e *amicus curiae*) para proporcionar o diálogo entre os atores do litígio estrutural, bem como deve delimitar questões relevantes para a resolução do conflito, de modo que as políticas públicas e as burocracias institucionais passam por um momento de negociações entre os sujeitos do processo para a superação do estado de violência aos direitos¹⁴⁰.

É nesse contexto que o processo estrutural também busca solucionar litígios multipolares oriundos de problemas conjunturais que não foram adequadamente solucionados pelos demais agentes estatais, o que implica em uma releitura dos princípios da separação dos poderes e dos limites da atuação jurisdicional, razão pela qual o Judiciário é acionado para reorganizar a estrutura burocrática de um ente público ou privado que direta ou indiretamente viola direitos em massa, portanto a reforma estrutural implementada pelo juiz ocorrerá com a elaboração e execução de um plano ao longo de um considerável lapso temporal¹⁴¹.

De igual modo, um processo estrutural dialógico pode oportunizar a participação de grupos que estão excluídos dos espaços públicos deliberativos tradicionais, a colocar em

¹³⁹VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. p. 564. 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/40822>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2025.

¹⁴⁰LIMA, Bruno Roberto de. Op. cit., p. 106-108.

¹⁴¹LIMA, Bruno Roberto de. Op. cit., p. 76-77.

movimento outras forças sociais que estavam alheias ao problema. O comprometimento e a boa vontade da Administração são fundamentais para que essas demandas sociais sejam satisfatoriamente solucionadas, o que pode não ocorrer com medidas judiciais unilaterais e rígidas, tanto é que decisões dialógicas são passíveis de contribuir para uma maior abertura da Administração Pública aos novos influxos sociais, permitindo que a atuação da instituição seja aprimorada para casos futuros, possibilitando, inclusive, que sejam resolvidos fora do Judiciário¹⁴².

Para além da complexidade do litígio estrutural, a sua resolução, usualmente, demanda atuação dos diversos segmentos institucionais não sendo suficiente as técnicas de julgamento tradicional. Os interesses do litígio estrutural conseguem simultaneamente possuir zonas de interseção, fazendo com que determinadas soluções possam trazer benefícios comuns, enquanto poderá redundar em medidas contrapostas tornando imprescindível a mudança burocrática das estruturas institucionais, em verdade, é isso que faz quando permite no desenrolar do processo a existência de audiências públicas com todos os envolvidos; quando possibilita o ingresso dos eventuais *amicus curiae*, notadamente aqueles especializados no que gera a violação, funcionando mais como meio de realocação de poder do que como mecanismo de imposição de resultado, coercitivamente¹⁴³.

Sobre esse aspecto, a mudança estrutural não proporciona soluções imediatas, mas é capaz de propiciar resoluções duradouras, que ocorrem em longo prazo e são mais eficazes e igualitárias por tratarem diretamente do problema em sua matriz e por contemplarem a coletividade.

Isso quer dizer que, a reforma orgânica deve ocorrer de maneira paulatina e progressiva, reduzindo eventuais barreiras que possam advir durante sua implementação, tanto que restam necessários mecanismos de controle de revisão frequentes pelo Judiciário e pelos interessados para a sua melhor adequação à realidade social. A execução das medidas transcorre de maneira gradual e cíclica: (I) diagnóstico do litígio estrutural, via oitiva dos diversos sujeitos envolvidos; (II) elaboração de um plano com medidas judiciais para alteração das estruturas institucionais violadoras das concepções públicas fundamentais, (III) implementação dos

¹⁴²SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 161.

¹⁴³VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: Processo Estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. p. 1. 2021. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225>. Acesso em: 19 de janeiro de 2025.

remédios de forma negociada ou compulsória, (IV) elaboração de relatório das providências adotadas, (V) fiscalização e avaliação da eficiência proporcionadas pelas ações; (VI) novos planos a serem revisados e executados em um novo ciclo do litígio estrutural. Afinal, o controle frequente dos resultados permite que as futuras medidas possam ser melhor planejadas¹⁴⁴.

Com efeito, o ativismo dialógico é uma manifestação não somente legítima, como benéfica do ativismo judicial, ao viabilizar que o Poder Judiciário atue como um canal alternativo às instâncias políticas (em casos de bloqueios institucionais) e como saída para momentos de inércia estatal prolongada, que não somente provoca a violação a direitos fundamentais, como permite que essas transgressões se perpetuem no tempo, o que enseja, não raramente, danos irreversíveis para as vítimas¹⁴⁵.

Desta feita, a atuação dialógica irá possibilitar um mapeamento do conflito para se compreender todas as interfaces do problema, com uma visão globalizante da sua ocorrência, possibilitando o desenvolvimento de uma estratégia eficaz de resolução da questão. Isso porque uma problemática estrutural não se origina de atos isolados, que são antes consequências do que causa do problema, mas decorre de um conjunto de dinâmicas institucionais, as quais revelam um padrão reiterado de violações a direitos e que exigem uma reestruturação¹⁴⁶.

4.3. Sistemática dialógica e reconstrutiva: meios de aprimoramento com incidência dos princípios constitucionais da fraternidade e da solidariedade

Conforme adiantado, os remédios dialógicos não são uma panaceia, uma solução milagrosa para os problemas estruturais existentes. Um estado de coisas violador de direitos fundamentais não foi estabelecido do dia para à noite e, da mesma forma, a sua solução também não será construída de forma miraculosa e abrupta, sendo um processo gradual, que impõe contínuas reavaliações e reajustes¹⁴⁷.

Por sua vez, uma atuação estrutural e coparticipativa, baseada numa relação dialógica, é um mecanismo substancial para o atingimento de parâmetros mínimos de conformidade na jurisdição brasileira, que tem passado por relevantes transformações,

¹⁴⁴VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. Op. cit., p. 177-178.

¹⁴⁵CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 31.

¹⁴⁶CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt [Orgs.]. Op. cit., p. 233.

¹⁴⁷SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Op. cit., p. 158.

sobretudo pela receptividade indireta dos princípios da solidariedade e da fraternidade, dado que, embora pouco percebidos, o preâmbulo da Constituição Federal de 1988 prestigia de forma evidente a solução equilibrada dos conflitos, na busca de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias¹⁴⁸.

Daí a busca de soluções mais eficientes no tratamento dos conflitos fomenta o resgate ao princípio da solidariedade, que enuncia a ideia de reciprocidade de interesses, compartilhamento de visões, de relação harmônica e interdependente entre as partes pertencentes a um todo”, constituindo, portanto, importante vetor hermenêutico na elaboração de políticas públicas em tempos de crise, assim como na promoção do bem comum, estando presente no artigo 3º, inciso I, da Constituição de 1988, vez que um dos objetivos da República é a construção de uma sociedade livre, justa e solidária¹⁴⁹.

Nessa perspectiva, denota também a fraternidade como categoria jurídica que implica em obrigações, tal como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, resultando uma atitude complexa de reconhecimento do outro, na solidariedade com ele, no respeito e na reciprocidade¹⁵⁰.

Acrescenta-se que, no constitucionalismo contemporâneo, a solidariedade ostenta teor objetivado, sendo categorizado como princípio qualificado como dever jurídico impostergável do Estado nos espaços de intermediação submetida ao sistema normativo e de cada integrante da cidadania, tanto que para se ter uma sociedade democrática, há de se ter, necessariamente, o pleno acatamento ao princípio da dignidade da pessoa humana, concretizado pelos desdobramentos principiológicos necessários da solidariedade e da fraternidade¹⁵¹.

Seja como for, a fraternidade é um direito fundamental autônomo cujo centro axiológico repousa também sobre a dignidade da pessoa humana e desenvolve-se como valor com coloração analítica própria, ao promover a realização harmônica e simultânea da liberdade e da igualdade sem resultados excludentes e reconhecendo a alteridade como característica intrínseca à sua operacionalização na práxis jurídica¹⁵².

¹⁴⁸CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 375.

¹⁴⁹MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Op. cit., p. 141.

¹⁵⁰FONSECA, Reynaldo Soares da. **O Princípio Constitucional da Fraternidade: Seu Resgate no Sistema de Justiça**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019, p. 92-93.

¹⁵¹ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípio constitucional da solidariedade**. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 132.

¹⁵²FONSECA, Reynaldo Soares da. Op. cit., p. 96.

Por certo, ser solidário é assumir responsabilidades comuns para com o outro e desse para conosco, num vigiar constante e recíproco entre parceiros da sociedade, onde cada missão cumprida no interesse de servir ao próximo faz parte do Estado Constitucional Solidarista¹⁵³.

Referenciados princípios concebem substratos ao federalismo cooperativo, mediante a divisão dos seguintes aspectos fulcrais: 1) instâncias autônomas deverão participar das discussões sobre os interesses comuns da Federação, integrando a União com os demais entes periféricos; 2) dimensões inter-regional, a partir do diálogo empreendido entre os Estados; e intrarregional, caracterizada pela colaboração entre órgãos e unidades governamentais, situados em diferentes localidades do mesmo território, uma vez que é no exercício da solidariedade que eventuais excessos causados pela desigualdade poderão ser coibidos¹⁵⁴.

A noção de solidariedade e de fraternidade são imprescindíveis nessas circunstâncias, haja vista suas capacidades de congregar diferentes perspectivas em função de um objetivo comum, além de reforçar o suporte mútuo e harmonioso entre os Estados para o enfrentamento de situações emergenciais desafiadoras¹⁵⁵.

Assim, revela-se coerente e adequada a utilização das categorias jurídicas da fraternidade e da solidariedade como chaves analíticas normativamente válidas para enfrentar a temática institucional das crises orientada ao objetivo de remediar desigualdades federativas históricas e sistemáticas.

É que, em um arranjo federativo, não se concebem disparidades expressivas entre os diferentes membros. O que se espera é que as oportunidades para os cidadãos e o acesso a bens e serviços públicos sejam congêneres ao longo da federação. Para tanto, costumam-se criar mecanismos de distribuição de recursos, de forma a equalizar ou pelo menos reduzir as disparidades¹⁵⁶.

Ocorre que, mesmo demandando altos níveis de esforço solidário, fraterno e coordenado para enfrentamento da Covid-19, houve um manifesto descompasso de funções entre

¹⁵³OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir Ferreira de. **O estado constitucional solidarista: concretização constitucional e o pensamento solidarista**. p. 51. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/9295?mode=full>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2025.

¹⁵⁴MAIA, Isabelly Cysne Augusto. Op. cit., p. 142.

¹⁵⁵GUIMARÃES, Gabriel Braga; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **A solidariedade e o direito internacional contemporâneo: desafios à emergência de um princípio**. p. 182. 2023. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/d5edd264-d85e-4eb8-b8bc-55cf278f22b4/content>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2026.

¹⁵⁶LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Op. cit., p. 134-135.

os governos centrais e subnacionais, o que deixou ainda mais evidente a crise do federalismo cooperativo na promoção e na proteção de direitos fundamentais¹⁵⁷, que impõe em tese uma atuação conjugada em vários setores, permitindo e fomentando, inclusive, pactos e alianças específicas para soma de esforços comuns na vida federativa.

Por conseguinte, o desafio federativo brasileiro sempre foi identificar e delimitar o papel de cada ente federado, que se avolumou nos esforços de combate à emergência sanitária e mitigação de seus efetivos danos sobre as pessoas, a economia, as relações laborais e os múltiplos outros aspectos, tendo inclusive o Supremo Tribunal Federal que mediar os inevitáveis desacordos federativos em tão grave momento da história mundial, reiterando o pacto federativo brasileiro e destacando sua relevância não só para contenção do poder, mas reverberando a utilidade e a importância de sua distribuição ao longo do território nacional, ao dotar os governos subnacionais do ferramental jurídico apropriado para lidar com a pandemia segundo o impacto específico em suas respectivas circunscrições, sem, no entanto, desbordar dos limites próprios do Texto Constitucional¹⁵⁸.

Na essência o federalismo cooperativo tem por objetivo permitir e fomentar que os entes atuem como parceiros solidários e fraternos no enfrentamento de problemas comuns, tanto que o compartilhamento de poderes também exige a presença de instrumentos resolutivos de tensões, razão pela qual avulta o papel ativo do STF na arbitragem de conflitos intergovernamentais, obstando em sede do contexto pandêmico que a União cerceasse o exercício da atuação independente dos entes subnacionais no estabelecimento de medidas restritivas destinadas à proteção do sistema de saúde e do avanço escalado da contaminação viral, traduzindo inclusive judicialmente em cláusulas genéricas de (I) apoio mútuo: a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da crise sanitária e econômica decorrente da Covid-19; (II) entrelaçamento de competências: o federalismo de integração adotado pelos constituintes de 1988 registra atribuições de diferentes níveis governamentais; (III) dever recíproco de lealdade federativa: o Presidente não deve atropelar as competências federativas, assim como os Estados e os Municípios não podem atropelar as competências da União, entre outras cláusulas de “bom mocismo constitucional”, que quase beiram a ingenuidade quando exaradas num ambiente de franca hostilidade do Poder Executivo Federal à atuação normativa dos demais entes no estabelecimento de medidas sanitárias¹⁵⁹.

¹⁵⁷ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 77-79.

¹⁵⁸LOPES FILHO, Juraci Mourão. Op. cit., p. 20-23.

¹⁵⁹LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 112-119.

Não difere do âmago do constitucionalismo cooperativo, que implica na afirmação de que, ainda que se tenha em conta a supremacia da Constituição, e que a proteção desse valor se tenha confiada ao Judiciário, disso não decorre a exclusão da possibilidade/utilidade do compartilhamento com as demais estruturas de poder, das distintas tarefas envolvidas no resultado final “efetividade de direitos”. Ao contrário, essa se revela estratégia legítima do cumprimento do ofício, afastando como possibilidade adoção de uma revisão judicial encerrada no isolacionismo da supremacia clássica, hermética e não cooperativa¹⁶⁰.

Tamanha abordagem reconhece o conflito como inerente à vida em sociedade e ao jogo federativo, mas oferece uma alternativa para sua gestão de forma construtiva e pacífica, sem recorrer à destruição ou dominação de outrem, de modo que a verdadeira sustentabilidade implica na criação de estruturas que respeitem as singularidades locais e, ao mesmo, tempo, favoreçam a solidariedade global, assegurando que o desenvolvimento recíproco e comum seja um caminho a ser trilhado por todos, independentemente de suas origens e circunstâncias¹⁶¹.

É nesse contexto que o Supremo Tribunal Federal adere às novas tendências para resolução dos conflitos, aplicando técnicas resgatáveis dos princípios da fraternidade e da solidariedade no âmbito da jurisdição constitucional, tanto que já abre espaço para diálogos materiais e interinstitucionais, em cumprimento do seu papel de guardião da Constituição sob o tratamento diferenciado aos processos complexos e estruturais.

A função jurisdicional, nesses casos, tem caráter colaborativo e não impositivo, buscando não somente mediar o diálogo para que um plano de ação seja elaborado (em conjunto com as vítimas, sociedade civil organizada e demais atores envolvidos), como, também, procurando assegurar que não haverá hierarquia no processo deliberativo (o que é muito importante quando grupos vulnerabilizados estão envolvidos), garantindo que as partes hipossuficientes não sejam prejudicadas e que exista uma mobilização eficiente por parte dos causadores das falhas sistêmicas¹⁶².

Ademais, uma intervenção judiciária fundamentada e dialógica, baseada em direitos fundamentais previstos na Constituição, busca o fortalecimento do próprio regime democrático, tanto que os respectivos pronunciamentos viabilizam uma maior reflexão e compreensão do

¹⁶⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do; SILVA, Cecília de Almeida. **Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do Judiciário?**. p. 2.261. 2009. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2209.pdf>. Acesso em: 02 de janeiro de 2026.

¹⁶¹ MARTINI, Sandra Regina. **Direito, saúde e fraternidade**. São Paulo: Mureta de Santos Editora, 2024, p. 27-31.

¹⁶² CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 28.

problema enfrentado, ao definir metas e caminhos para implementação de políticas públicas, acompanhando o progresso do cumprimento das decisões, evitando que o Judiciário imponha medidas paliativas e pouco eficientes, para além de ficar as escolhas mais importantes para as agências governamentais¹⁶³.

Novos arranjos processuais e institucionais surgem a partir da adoção de soluções dialogadas para: (1) prevenir potenciais conflitos interfederativos; (2) tratar adequadamente a complexidade do conflito, possibilitando resultados mais flexíveis, céleres e legítimos, que evitam impugnações e estimulam o cumprimento pelas partes; (3) ampliar a resiliência da jurisdição constitucional, pelo uso de meios de resolução de conflitos constitucionais capazes de contornar ou reduzir tensões, notadamente quando estão em jogo questões entre Poderes¹⁶⁴.

Diante disso, torna-se o processo judicial um *locus* de deliberação, com participação, diálogos e negociações entre as partes afetadas, que resultam em elaboração de medidas gerais enquanto parâmetros que orientam comportamentos para atingir metas, sujeitas a revisão contínua, que devem ser públicas e expressas sob critérios de avaliação publicizados, de modo que sejam instrumentos responsivos junto ao Poder Público¹⁶⁵.

Os métodos consensuais restam importantíssimos para harmonização das perspectivas individual e coletiva dos direitos fundamentais, pois, partindo-se de prática dialógica, é possível construir solução que propicie a efetividade do direito reclamado de forma menos prejudicial à execução de outras políticas públicas. Isso se mostra essencial de um Estado que é também devedor de prestações positivas de variadas matizes e que tem o princípio da isonomia, como limitador de suas ações¹⁶⁶.

Em rigor, para que sejam alcançadas soluções mais adequadas, é necessário um esforço conjunto dos envolvidos, numa atuação fraterna e coordenada das três esferas do poder político, promovendo um diálogo interinstitucional comprometido com o tratamento do problema, onde não haja vencedores ou perdedores, mas alternativas para a melhor proteção de direitos. Para tanto, eles devem atuar como colaboradores para a concretização das promessas constitucionais e não como competidores, reconhecendo as diferentes capacidades

¹⁶³SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. Op. cit., p. 152.

¹⁶⁴CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. Op. cit., p. 384.

¹⁶⁵CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt [Orgs.]. Op. cit., p. 232.

¹⁶⁶ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier [Coord.]. Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 52-53.

institucionais e a necessidade de que cada um contribua para o processo decisório¹⁶⁷.

Ou seja, quando há espírito público colaborativo dos agentes políticos aliado ao compromisso de cumprimento do mandamento constitucional de cooperação entre os entes federativos a arquitetura federativa traçada pelo constituinte de 1988 tem demonstrado considerável estabilidade e aptidão para ofertar soluções normativas¹⁶⁸.

A coordenação é, portanto, método de atuação conjunta pela qual as partes estabelecem determinados procedimentos. Advém de livre acordo, pactuado em igualdade. Trata-se de uma forma de atuação, que gera impactos aos que dela participam e que definem quais objetivos serão alcançados com manutenção de sua autonomia. Em um cenário de emergência sanitária, a responsabilidade da União em conduzir esse processo deveria ser um movimento natural, ainda que não estivesse elencada no rol de competências constitucionais¹⁶⁹.

Em linhas conclusivas, o federalismo de cooperação desenhado pela Constituição de 1988 ainda não logrou alcançar os objetivos que lhe são inerentes, havendo, contudo, grande potencial para a sua concretização através dos instrumentos já existentes no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro; o que dependerá, em grande medida, da capacidade de pactuação entre atores político-institucionais que exercem o poder estatal¹⁷⁰.

De todo modo, a crise sanitária revelou um protagonismo judicial que buscou prestigiar articulações dialógicas em linhas com as necessidades do país, inclusive ao tornar explícita, no campo pedagógico, a competência concorrente de todos entes federados para tratar dos assuntos relacionados aos cuidados que a pandemia exigiu, sendo mais uma demonstração de como os desafios para uma comunicação interinstitucional harmônica e otimizada são significativos e de como ainda não passa de um sonho a ideia de uma coordenação útil nas políticas públicas de bem-estar social com a promoção da dignidade humana e da cidadania¹⁷¹.

¹⁶⁷ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt [Orgs.]. Op. cit., p. 233.

¹⁶⁸ LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 92-93.

¹⁶⁹ LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. Op. cit., p. 266.

¹⁷⁰ ROCHA, Rodrigo Maia. Op. cit., p. 74.

¹⁷¹ VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. Op. cit., p. 186.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a perspectiva de atuação dimensional e circunscricional, notabilizado em tempos de Covid-19 com a preservação da autonomia dos entes subnacionais para garantir a proteção da vida e da saúde, por meio da implementação de medidas lastreadas nas recomendações técnicas, fora vital para obstar um desastre humanitário ainda maior, considerando as diversas falhas de atuação do Governo Federal, que agiu como fator de instabilidade das políticas públicas necessárias à contenção da expansão do vírus em território nacional.

Em rigor, a emergência sanitária colocou à prova a capacidade de resposta do pacto federativo às necessidades de saúde da população, em todos os níveis de complexidade, tanto é que gerou divergências governamentais, implicando na colisão entre o regramento federal de tendência centralizadora e a legislação regional, de tal modo que restou, paralelamente, abordado situações de conflitos institucionais no quadro de crise, a exemplo da ADI 6341, da ADI 6343, da ADPF 672, e da ADPF 699, momento em que o Supremo Tribunal Federal atuou na pacificação dos antagonismos interfederativos e garantiu a necessária autonomia sanitária dos entes subnacionais para concretização e desenvolvimento de políticas públicas responsivas, o que acabou por mostrar um teste à resiliência do arcabouço jurídico-institucional da política estruturante da saúde.

Sob essa ótica, tem-se intrínseca a relação entre a solidariedade, que visa ao desenvolvimento regional, e o federalismo cooperativo, democrático e inclusivo na construção e reconhecimento de um genuíno federalismo sanitário, transmitido pela paradiplomacia, sobretudo pelos limites negativos ao papel da União estabelecidos pelo STF nos julgados concernentes ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, ao esculpir parâmetros relevantíssimos para melhor gestão de calamidades públicas que futuramente se apresentem.

Com efeito, ao não estarem os governos subnacionais vinculados necessariamente às ações federais no combate a calamidades sanitárias, especialmente nas hipóteses em que estas inexistam ou sejam insuficientes à tutela efetiva da saúde, amplia-se o sistema governamental de proteção dos direitos fundamentais ameaçados pelo estado emergencial, porquanto se assegura a quaisquer dos entes o poder de implementação das medidas que se revelarem mais adequadas à superação do quadro de crise.

Prosseguindo nessa abordagem metodológica, realça-se outros sete julgados paradigmáticos (ADI 6586, ADI 6587, ADPF 770, ACO 3451, ACO 3385, SS 5387 e ADI

6387), em que o STF foi essencial para que os entes subnacionais implementassem políticas públicas na área de saúde compatíveis com os seus deveres constitucionais de garantir, de modo mais eficaz o direito à saúde de sua população em face da pandemia por intermédio de políticas sanitárias implementadas no exercício de suas competências, sobretudo pela omissão da União, basilarmente para fragilizar a capacidade estatal e institucional.

Deve-se também ressaltar que, na ADPF 709, o STF plasmou um processo estruturante característico na medida em que as determinações ali estabelecidas atingem e se dirigem a uma variedade de atores sociais, bem como almejam superar violações a direitos fundamentais sob ordens de caráter complexo e que exigem uma articulação colaborativa e dialógica, em matizes que transcendem a lógica processual tradicional.

Efetivamente, houve uma aplicação de técnicas processuais inovadoras para a proteção das comunidades indígenas em meio à pandemia, sobretudo pela implementação de barreiras sanitárias, pela criação de uma sala de situação para monitoramento contínuo e pela retirada de invasores das suas terras. Tais medidas não apenas atenderam às necessidades emergentes das populações indígenas, mas também instituíram um precedente relevantíssimo para o uso de métodos processuais adequados e transformadores em litígios estruturais.

Frutos desses novos paradigmas, a emergência sanitária mostrou que a estrutura sedimentada ao longo de mais de três décadas não passou incólume a ações unilaterais do governo federal orientadas por uma agenda contrária às exigências dos princípios constitucionais da fraternidade, da solidariedade e da cooperação que conferem unidade ao funcionalmente da política estruturante da saúde e prestigiam a tomada de decisões conjuntas.

Nessa ordem de ideias, a atuação do Supremo Tribunal Federal, no lapso pandêmico correspondente aos anos de 2020 e 2021, constituiu um fator relevante no sentido de promover a efetivação do direito à saúde da população, mediante implementação de políticas públicas diante da materialização das tensões com o poder central, avultando uma maior deferência à autonomia dos entes subnacionais.

Aliás, para que os conflitos sistêmicos sejam dirimidos é substancial a recomposição estrutural das instituições que estão ocasionando a violação de direitos, bem como que essa reorganização ocorra não somente visando corrigir fatos pretéritos, mas principalmente superar um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) e tornejear futuros problemas.

Verdade é que alusivo estado de coisas decorre muito mais de uma incompreensão

do papel institucional dos atores políticos do que da estrutura normativa vigente, posto que os desequilíbrios enfrentados pelo federalismo desenhado pelo Texto Constitucional poderiam ser bem mais equacionados se houvesse uma efetiva regulamentação do campo da atuação conjunta entre as pessoas políticas integrantes da federação na consecução de objetivos de elevado interesse coletivo.

Sendo assim, o levantamento do ECI na política sanitária caracteriza um processo gradual e reformador importantíssimo frente aos poderes e à sociedade com mudanças na forma de (I) agir do Poder Executivo, visando tecer políticas públicas capazes de atender às necessidades preexistentes sob adoção de critérios mais transparentes; (II) formular normas jurídicas mais eficazes pelo Poder Legislativo diante do contexto fático; (III) buscar soluções decisórias pelo Poder Judiciário capazes de atender a macrojustiça nos direitos humanos a partir de uma intervenção dialógica e reconstrutiva, tudo no sentido de impregnar também uma agenda fiscalizatória global de controle a fim de ultrapassar impasses estruturais, sendo um dos maiores desafios atuais à efetividade dos referenciados direitos, basilarmente em face das necessidades de saúde da população que deveriam perfazer, a cada ciclo de planejamento sanitário e orçamentário, as suas metas de atendimento universal e integral.

Com isso, o diálogo institucional e a adoção de medidas estruturantes se tornam fulcrais para assegurar a efetividade plena do direito à saúde, isto é, havendo conflitos federativos, o diálogo institucional e as decisões estruturantes com aplicação dos princípios constitucionais da fraternidade e da solidariedade são os meios mais eficazes para resolução das problemáticas, demandando um grau de concertação entre os respectivos atores e pressupondo uma reorganização das instituições envolvidas para que se possa garantir a efetiva concretização dos direitos fundamentais, o que constitui um dever fundamental do Estado em suas múltiplas divisões político-administrativas, sem a qual o alicerce sob o qual fora erigido o pacto federativo insculpido pelo Texto Constitucional de 1988 redundaria em promessas infrutíferas, concebendo dever permanente de toda a comunidade envidar esforços na sua materialização.

Identificou-se, ainda, que as técnicas desenvolvidas estabeleceram um legado importante para futuras e ulteriores problemáticas estruturais, tanto que a experiência adquirida merece ser aplicada teoricamente em outros panoramas de crise, viabilizando a proteção dos direitos de grupos vulneráveis de maneira mais eficaz e humanitária, para além de servir como um modelo de boas práticas, cujas lições podem ser extrapoladas para uma gama de situações complexas e desafiadoras, contribuindo para a evolução e proteção dos direitos fundamentais, em especial da saúde como elemento imanente da dignidade humana.

Em complemento, revela-se central a atuação do STF na pandemia, via suas atividades de interpretação e de aplicação das normas que integram o ordenamento jurídico-constitucional, tendo como escopo a materialização dos princípios imanentes à forma federativa do Estado brasileiro, sobretudo para manutenção do pacto federativo e do equilíbrio dinâmico entre os atores políticos, oportunizando instrumentos pacificadores de conflitos e trazendo repercussões sobre a capacidade institucional do sistema de implementar determinadas ações estatais.

Por fim, à luz das referenciadas considerações, é tarefa imprescindível e desafiadora dos atores políticos de todos os níveis de governo materializar a promessa constitucional de um pacto federativo harmônico, solidário, efetivo, coordenado e sólido destinado à proteção dos direitos fundamentais do povo brasileiro, inclusive com o escopo de estabelecer um viés fraterno e inclusivo para o enfrentamento de problemáticas sanitárias.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais**. Rio de Janeiro: Gramma, 2016.

ÁVILA, Henrique; WATANABE, Kazuo; NOLASCO, Rita Dias; CABRAL, Trícia Navarro Xavier [Coord.]. **Desjudicialização, justiça conciliativa e poder público**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BAHIA, Saulo José Casali [Org.]. **Direitos e deveres fundamentais em tempos de coronavírus**. São Paulo: Editora Iasp, 2020.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**. 1ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Do Advogado, 2004.

BRASIL, Ministério da Saúde. Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública. **Boletim Epidemiológico nº 6, de 03 de abril de 2020**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/03/BE6-Boletim-Especial-do-COE.pdf>>. Acesso em: 22 de fevereiro 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária n. 3385**. Requerente: Estado do Maranhão. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5892241>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária n. 3451**. Requerente: Estado do Maranhão. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ACO%203451&sort=_score&sortBy=desc>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6341**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>>. Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6343**. Requerente: Rede de Sustentabilidade. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>>. Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relatora: Ministra Rosa Weber. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&queryString=ADI%206387&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6586**. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206586&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6587**. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206587&sort=score&sortBy=desc>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 669**. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5884084>. Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 672**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em: 31 de março de 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709**. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&queryString=ADPF%20709&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 770**. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%206586&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança n. 5387**. Requerente: Estado do Ceará. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=decisoes&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=Suspens%C3%A3o%20de%20Seguran%C3%A7a%205387&sort=score&sortBy=desc. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências Constitucionais dos Municípios para legislar sobre meio ambiente: a efetividade das normas ambientais**. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

CANAL-FORGUES, Éric. RAMBAUD, Patrick. **Droit international public**. 2e édition. Paris: Champs Université, 2011.

CADEMARTORI, Sergio. **Estado de direito e legitimidade: Uma abordagem garantista**. 2. ed. Campinas: Millennium, 2006.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha [Orgs.]. **O Supremo em transformação: história, inovações e desafios**. Londrina: Thoth, 2025.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha França; NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt [Orgs.]. **Pragmatismo, direitos fundamentais e processos estruturais**. Londrina: Thoth, 2025.

CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS DE DIREITO SANITÁRIO (CEPEDISA); CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Direitos na pandemia: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil (Boletim 9)**. 2020. Disponível em: <https://cepedisa.fsp.usp.br/wp-content/uploads/2023/02/09boletimcovid_071.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro**. 2020. Disponível em: <<https://share.google/P0AGqy4cb6guCtOrs>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes; PEIXOTO, Ravi. **Precedentes em tempos de crise: uma análise a partir da situação brasileira de enfrentamento da Covid-19**. 2022. Disponível em: <<https://11nq.com/iJo4V>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: la ley del más débil**. Tradução para o espanhol: Perfecto Andrés Ibáñez e Andrea Greppi. Madri: Editorial Trotta, 2004.

FERNANDES, André Dias. **Eficácia das decisões do STF em ADIN e ADC**. 2 ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

FERNANDES, André Dias; FALCÃO, Ana Gessica Carneiro. **Estado de Coisas Inconstitucional no sistema carcerário brasileiro e a parceria público-privada**. 2018. Disponível em: <<https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/cihjur/article/view/719/589>>. Acesso em: 19 de janeiro de 2026.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Direito Constitucional: estudos interdisciplinares sobre federalismo, democracia e Administração Pública**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 239-240.

FONSECA, Reynaldo Soares da. **O Princípio Constitucional da Fraternidade: Seu Resgate no Sistema de Justiça**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

FONTELES, Samuel Sales. **Direitos Fundamentais**. 5 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha; SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. **Processos Estruturais e Covid-19: A efetivação do direito à saúde em tempos de pandemia**. 2021. Disponível em: <<https://11nq.com/PKcc6>>. Acesso em: 08 de janeiro 2026.

GUIMARÃES, Gabriel Braga; MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **A solidariedade e o direito internacional contemporâneo: desafios à emergência de um princípio**. 2023. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/d5edd264-d85e-4eb8-b8bc-55cf278f22b4/content>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2026.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses [Coord.]. **Direito provisório: ESPIN – COVID-19 – soluções para temas polêmicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LEAL, Roger Stiefelmann [Org.]. **O Estado Federal em tempos de pandemia: reflexões a partir da jurisprudência do STF**. São Paulo: Dia a Dia Forense Editora, 2022.

LIMA, Bruno Roberto de. **Influxos dos litígios estruturais na jurisprudência em tempos de crise: análise neoinstitucionalista das decisões estruturantes no Supremo Tribunal Federal diante dos problemas de concretização do direito fundamental à saúde durante a pandemia COVID-19**. 2022. Disponível em: <<https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/69738>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Federalismo e democracia em tempos difíceis**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências federativas: na Constituição e nos Precedentes do STF**. 3ed. São Paulo: Editora Foco, 2024.

MADISON, James; HAMILTON, Alexandre; JAY, Jonh. **Os artigos federalistas**. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAIA, Isabelly Cysne Augusto. **O conceito de federalismo pelo Supremo Tribunal Federal em período de crise: Da independência à resistência democrática**. Londrina: Thoth, 2025.

MARQUES DE LIMA, Francisco Gérson. **O Supremo Tribunal Federal na crise institucional brasileira - Estudo de casos: abordagem interdisciplinar de sociologia constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; BARBALHO, Bruno Lima. **Federalismo e paradiplomacia: experiência brasileira em tempos de pandemia global**. 2024. Disponível

em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/10450>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Modulação de políticas públicas sanitárias do poder executivo pelo Supremo Tribunal Federal no contexto do quadro pandêmico causado pelo coronavírus (COVID-19): enfrentamento de paradoxos**. 2020. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistadssps/article/view/6617/pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2026.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **Novas perspectivas do constitucionalismo global: a constituição da terra**. 2023. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/9906/pdf>>. Acesso em: 15 de janeiro de 2026.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **O federalismo cooperativo no constitucionalismo brasileiro pós-1988**. 2022. Disponível em: <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/view/1298>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva; BARBALHO, Bruno Lima. **O agravamento do Estado de Coisas Inconstitucional em meio à crise sanitária: análise da ADPF nº 709**. 2025. Disponível em: <<https://share.google/G9toVjhCkSzGZYj10>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

MARTINI, Sandra Regina. **Direito, saúde e fraternidade**. São Paulo: Mureta de Santos Editora, 2024.

MARTINI, Sandra Regina. **Saúde: um direito fundado na fraternidade**. 2009. Disponível em: <<https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/int-4214>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira; SANTANA, Hadassah Laís de Souza; AFONSO, José Roberto [Coord.]. **Governance 4.0 para Covid-19 no Brasil: proposta para gestão pública e para políticas sociais e econômicas**. São Paulo: Almedina, 2020.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula [Orgs.]. **Políticas Públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 39 ed. Barueri: Atlas, 2023.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira [Coord.]. **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NICOCELLI, Gianluca. **Federalismo de resistência: percursos e respostas do Estado frente à(s) crise(s)**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2025.

OLIVEIRA JÚNIOR, Valdir Ferreira de. **O estado constitucional solidarista: concretização constitucional e o pensamento solidarista**. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/9295?mode=full>>. Acesso em: 29 de dezembro de 2025.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; VAN DER BROOKE, Bianca M. Schneider. **Litígios estruturais e a proteção dos direitos dos povos indígenas durante a pandemia de Covid-19: contribuições do ICCAL.** 2021. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/7790>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

OSOEGAWA, Diego Ken; LISBOA, Gabriel Esperança; NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. **Covid-19 e povos indígenas em contexto urbano: Violações aos direitos da saúde indígena e ações autônomas no enfrentamento da pandemia em Manaus.** 2021. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/46495>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

PÁEZ, Nicolás Augusto Romero. La doctrina del estado de cosas inconstitucional en Colombia: novedades del neoconstitucionalismo y “la inconstitucionalidad de la realidad”. **Revista Derecho Público Iberoamericano**, n. 1, p. 243-264, 2012.

PAULA, Rodrigo Francisco de. [Coord.]. **A experiência dos Estados no enfrentamento da pandemia da COVID-19.** Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PEREIRA, Ana Karine; OLIVEIRA, Maria Silva; SAMPAIO, Thiago da Silva. **Heterogeneidades das políticas estaduais de distanciamento social diante da covid-19: aspectos políticos e técnico-administrativos.** 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/mgNQHB6dZjJNSTXWYDLLVkj/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RIBEIRO, Maria Clotilde Meirelles. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras.** 2009. Disponível em: <<https://books.scielo.org/id/zxnbn>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

RIEGER, Fernando Camara; BRUM, Argemiro Luis. **Paradiplomacia e Desenvolvimento Regional: Uma Proposta de Cooperação entre Governos Locais.** Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 3, n. 44, 2020.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípio constitucional da solidariedade.** Belo Horizonte: Fórum, 2025.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira.** Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

ROCHA, Rodrigo Maia. **A atuação do STF e o equilíbrio do pacto federativo: um estudo a partir das políticas públicas de saúde do estado do Maranhão.** Belo Horizonte: Fórum, 2024.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. **Estado social e federalismo: a institucionalização dos sistemas de políticas públicas no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SANTOS, Gabriel Faustino; PEREIRA, Camilla Martins Mendes. Em busca de alternativas para a judicialização da saúde: **O Estado de Coisas Inconstitucional na saúde pública brasileira**. 2016. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/544>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes. **Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do; SILVA, Cecília de Almeida. **Constitucionalismo cooperativo ou a supremacia do Judiciário?**. 2009. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/sao_paulo/2209.pdf>. Acesso em: 02 de janeiro de 2026.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. **Direito Processual Constitucional: Paradigmas Decisórios do Supremo Tribunal Federal em Tempos de Crise Sanitária**. 2024. Disponível em: <<https://biblioteca.lex.com.br/ebooks/revista-magister-de-direito-civil-e-processual-civil-n-121-capes-qualis-b1-1284/5>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2025.

VIANA, Juvêncio Vasconcelos; BARBALHO, Bruno Lima. **Processo Estrutural: Modelagem Sanitária Transformadora e Dialógica por Força da ADPF 709**. 2025. Disponível em: <<https://biblioteca.lex.com.br/ebooks/revista-magister-de-direito-civil-e-processual-civil-n-127-capes-qualis-b1-1364/4>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremocracia**. 2008. Disponível em: <<https://repositorio.fgv.br/items/9513d945-a565-4853-b022-af3cd460d86a>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2026.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: Processo Estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. 2021. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2225>. Acesso em: 19 de janeiro de 2025.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. 2015. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/40822>>. Acesso em: 07 de janeiro de 2025.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

ZANETI JÚNIOR, Hermes; NUNES, Leonardo Silva; GONÇALVES FILHO, Edilson Santana; GOMES, Kessler Cotta. **Enfrentando o vírus no tribunal: a litigância estrutural pelas lentes do processo na ADPF 709**. 2024. Disponível em: <<https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/367>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2026.