

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**  
**Faculdade de Direito**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**

Samuel Pereira de Farias

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ÀS VOLTAS COM A EROSÃO  
DEMOCRÁTICA: tensão social, estresse institucional e federalismo na  
pandemia de covid-19**

Belo Horizonte  
2024

Samuel Pereira de Farias

**O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ÀS VOLTAS COM A EROSÃO  
DEMOCRÁTICA: tensão social, estresse institucional e federalismo na  
pandemia de Covid-19**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Juliana  
Cesário Alvim Gomes

Belo Horizonte

2024

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

F224s Farias, Samuel Pereira de  
O Supremo Tribunal Federal às voltas com a erosão democrática  
[manuscrito]: tensão social, estresse institucional e federalismo na pandemia  
de Covid-19 / Samuel Pereira de Farias. - 2024.

125 f.

Orientadora: Juliana Cesário Alvim Gomes.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito.

Bibliografia: f. 113-125.

1. Direito - Teses. 2. Brasil. Supremo Tribunal Federal - Teses. 3. Populismo  
- Teses. 4. Federalismo - Teses. 5. Democracia - Teses. I. Gomes, Juliana  
Cesário Alvim. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito.  
III. Título.

CDU: 347.991(81)



## ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO SAMUEL PEREIRA DE FARIAS

Realizou-se, no dia 29 de janeiro de 2024, às 08:00 horas, Ocorrerá de forma virtual (via Zoom), da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *O Supremo Tribunal Federal às voltas com a erosão democrática: tensão social, estresse institucional e federalismo na pandemia de Covid-19*, apresentada por SAMUEL PEREIRA DE FARIAS, número de registro 2022652090, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Juliana Cesario Alvim Gomes - Orientador (UFMG), Prof(a). Emilio Peluso Neder Meyer (UFMG), Prof(a). Diego Werneck Arguelhes (Insper).

A Comissão considerou a dissertação:

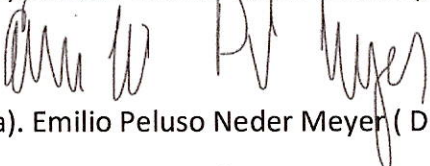
( X ) Aprovada, tendo obtido a nota 95 (noventa e cinco)

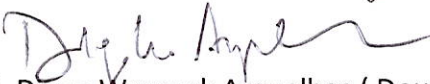
( ) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 29 de janeiro de 2024.

  
Prof(a). Juliana Cesario Alvim Gomes ( Doutora ) Nota: 95 (noventa e cinco)

  
Prof(a). Emilio Peluso Neder Meyer ( Doutor ) Nota: 95 (noventa e cinco)

  
Prof(a). Diego Werneck Arguelhes ( Doutor ) Nota: 95 (noventa e cinco)

Para todas as pessoas que me ajudaram.  
Para minha tia Socorro (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Nem sempre é fácil tecer agradecimentos, especialmente quando se é grato a tantas pessoas. Não raras vezes, faltam as palavras ou falha a memória. Infeliz e inevitavelmente, o agradecimento fica aquém do que gostaríamos. Inobstante tais limites humanos, o dever e o prazer de agradecer permanecem. E eu tenho muito a agradecer!

De início, como sempre, agradeço aos meus pais, Ana e Antonio, que mesmo sem terem tido as mesmas oportunidades em suas vidas, nunca – absolutamente nunca – mediram esforços para permitir ao seu filho a contínua dedicação aos estudos. Somado ao amor e ao carinho de sempre, me concederam o maior presente que se pode deixar aos filhos: a educação, bem como o exemplo do trabalho árduo e honesto. Eu amo vocês, meus velhos!

Faço também um agradecimento especial ao Raimundo, Jânia, Aline e Sandra (e Dandarinha, Lola e Geléia) que me acolheram em sua casa e fizeram com que a minha estadia em Belo Horizonte fosse não só possível, mas maravilhosa. Sou e serei eternamente grato a vocês, que se tornaram minha segunda família. Um imenso e afetuoso muito obrigado!

Agradeço também à minha madrinha Maria, meu padrinho José, meus primos Cleide, Dinho e Cau pelo apoio e carinho de sempre. Mesmo que um pouco mais distantes nos últimos dois anos, vocês continuam (e continuarão) sendo minha família.

Agradeço à minha orientadora, a Professora Juliana Cesário Alvim Gomes, por ter se desdobrado, pacientemente, mesmo que à distância, na orientação deste incauto mestrando que se mostrou inseguro e indeciso no início, mas que conclui o Mestrado mais consciente, cauteloso e seguro do que deve ser uma pesquisa e esperançoso de continuar evoluindo, bem como do verdadeiro “trabalho de formiguinha” que constitui a *práxis* acadêmica. Os erros e/ou omissões que permanecem, por óbvio, são todos de minha inteira responsabilidade.

Agradeço também aos Professores Diego Werneck Arguelhes e Emilio Peluso Neder Meyer por concederem parcela de seu tempo e participarem, em um primeiro momento, da minha banca de qualificação, bem como renovarem o aceite para a avaliação desta dissertação. Ao Professor Emílio também agradeço pela oportunidade de, sob sua supervisão, ter tido a experiência do estágio docência junto aos alunos de graduação da Faculdade de Direito.

Agradeço também à Camila, Carol, Rodrigo, Amanda, Alisson, Lucas, Fernando e Gustavo pelo apoio e estímulo (e também às boas risadas e aos bons chopps) ao longo dos últimos anos.

Claro, está faltando alguém. Ela. Um agradecimento muito, muito especial à Mari, que esteve diariamente comigo durante esse período intenso de trabalho, e compartilhou os momentos de leveza e alegria, mas também dividiu os dias de cansaço e estresse, bem como suportou as ausências que decorrem do compromisso acadêmico, sempre com o apoio carinhoso e o estímulo constante. Amo você!

Agradeço a todos os professores, professoras, servidores e servidoras da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais pelo trabalho e dedicação diários que proporcionam a nós, alunos de graduação e pós-graduação, gozar deste ambiente acadêmico tão rico!

Por fim e não menos importante, agradeço à CAPES, que proporciona a mim e a muitos estudantes e pesquisadores e pesquisadoras do Brasil as condições mínimas para que permaneçam não apenas perseguindo seus próprios objetivos intelectuais, mas contribuindo, cada um com seu tijolinho, para a manutenção de uma universidade pública de excelência - como o é a Universidade Federal de Minas Gerais.

Enfim, um muito obrigado a todas as pessoas e instituições que me proporcionaram esta vivência!

Faça como um velho marinho  
Que durante o nevoeiro  
Leva o barco devagar

*(Argumento – Paulinho da Viola)*



## RESUMO

Nesta dissertação, realiza-se uma investigação sobre o Supremo Tribunal Federal (STF) no período do governo do Presidente Jair Bolsonaro, especialmente o ciclo que coincide com a emergência sanitária decorrente da pandemia de Covid-19. Elege-se tal marco temporal por entender-se que durante esses anos a Corte viu-se – mais do que um ator relevante no cenário político, como já ocorre há quase duas décadas – sob pressão do Executivo, com ataques diretos ou indiretos ao longo dos últimos quatro anos. Credita-se essa fase como um período de acentuação daquilo que a literatura acadêmica tem designado como processo de erosão das democracias constitucionais, dentre elas a brasileira, por meio de mecanismos típicos do populismo iliberal. Levanta-se como *hipótese de pesquisa*: o Supremo Tribunal Federal, apesar de imenso estresse institucional, conseguiu operar como um agente de contenção do populismo iliberal e da erosão democrática durante a pandemia de Covid-19, especialmente na afirmação do federalismo brasileiro. Tem-se como objetivo de pesquisa compreender como se deu a atuação do Supremo Tribunal Federal na conjuntura recente (2019-2023) e se o tribunal pode ter agido como um agente de resistência ao populismo iliberal, como será caracterizado o governo Bolsonaro, e vindo a conter o aprofundamento da erosão democrática no Brasil - com foco no contexto da crise sanitária. Inicia-se por uma exposição do estado da arte da literatura sobre erosão democrática e populismo iliberal.

Após, passa-se a um breve panorama do federalismo brasileiro e da tendência decisória do Supremo que aponta para uma maior prevalência dos interesses da União (centralismo) em detrimento dos Estados e Municípios. Elegeu-se o federalismo como marcador da análise por acreditar-se que o conflito federativo apareceu durante a crise sanitária como um ponto de tensão entre o Executivo chefiado pelo Presidente Jair Bolsonaro e os demais entes políticos, podendo ser escolhido como um marcador confiável para analisar a eventual contenção do populismo iliberal bolsonarista.

Em seguida, adentra-se no estudo das unidades de análise (os casos judiciais selecionados), antes justificando a escolha da amostra qualitativa. No presente estudo foram analisados os seguintes casos: ADI 6.341, ADI 6.343 e ADPF 672, nos quais o STF enfrentou o tema da repartição das competências entre os entes federativos diante das ações populistas do Poder Executivo Federal no enfrentamento da pandemia de Covid-19.

A pesquisa possui natureza qualitativa, sendo que a metodologia empregada será a técnica estudo de caso, por meio do qual será analisado o envolvimento do Supremo com questões politicamente sensíveis envolvendo aspectos da erosão democrática brasileira. Conclui-se pela confirmação parcial da hipótese de pesquisa, apontando para contribuição do STF para a contenção do populismo iliberal, sem, contudo, ser possível fazer uma inferência mais ampla a respeito da contenção total do populismo iliberal.

## PALAVRAS-CHAVE

Supremo Tribunal Federal; Populismo; Erosão democrática; Federalismo; Democracia liberal-constitucional.

## **ABSTRACT**

This dissertation investigates the Federal Supreme Court (STF) during President Jair Bolsonaro's administration, especially the cycle that coincides with the health emergency resulting from the Covid-19 pandemic. This timeframe was chosen because it is understood that during these years the Court found itself - more than a relevant actor on the political scene, as it has been for almost two decades - under pressure from the Executive, with direct or indirect attacks over the last four years. This phase is credited with accentuating what academic literature has called the process of erosion of constitutional democracies, including Brazil, through mechanisms typical of illiberal populism. The research hypothesis is that the Federal Supreme Court, despite immense institutional stress, has managed to act as an agent of containment of illiberal populism and democratic erosion during the Covid-19 pandemic, especially in the affirmation of Brazilian federalism. The research objective is to understand how the Federal Supreme Court has acted in the recent conjuncture (2019-2023) and whether the court may have acted as an agent of resistance to illiberal populism, as the Bolsonaro government will be characterized, and come to contain the deepening of democratic erosion in Brazil - focusing on the context of the health crisis. It begins with an overview of the state-of-the-art literature on democratic erosion and illiberal populism.

Next, a brief overview is given of Brazilian federalism and the Supreme Court's decision-making tendency, which points to a greater prevalence of the Union's interests (centralism) to the detriment of the states and municipalities. Federalism was chosen as a marker for the analysis because it is believed that the federal conflict appeared during the health crisis as a point of tension between the Executive headed by President Jair Bolsonaro and the other political entities, and could be chosen as a reliable marker for analyzing the possible containment of Bolsonaro's illiberal populism. We then move on to study the units of analysis (the selected court cases), before justifying the choice of the qualitative sample. The following cases were analyzed in this study: ADI 6.341, ADI 6.343 and ADPF 672, in which the STF confronted the issue of the division of powers between federal entities in the face of populist actions by the Federal Executive Branch in dealing with the Covid-19 pandemic.

The research is qualitative in nature, and the methodology employed will be the case study technique, through which the Supreme Court's involvement with politically sensitive issues involving aspects of Brazilian democratic erosion will be analyzed. The conclusion is that the research hypothesis is partially confirmed, pointing to the Supreme Court's contribution to containing illiberal populism, without, however, it being possible to make a broader inference regarding the total containment of illiberal populism.

## **KEYWORDS**

Brazilian Supreme Court; Populism; Constitutional Erosion; Federalism; Liberal-constitutional democracy.

## **LISTA DE SIGLAS**

ABIN - Agência Brasileira de Inteligência

ACO - Ação Cível Originária

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade

AGU - Advocacia-Geral da União

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil

CFOAB - Conselho Federal da Ordem dos Advogados Do Brasil

COVID-19 - Corona Virus Disease 2019 (doença por coronavírus 2019)

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

DEM – Partido Democratas

EC - Emenda Constitucional

FDA - Food and Drug Administration

LC – Lei Complementar

MC – Medida Cautelar

Min. – Ministro

Min. Rel. – Ministro Relator

MS – Mandado de Segurança

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

MPF - Ministério Público Federal

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

ONU - Organização das Nações Unidas

OMS - Organização Mundial de Saúde

PcdoB - Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PEC - Proposta de Emenda à Constituição

PGR – Procuradoria Geral da República

PP – Partido Progressista

PT - Partido dos Trabalhadores

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PL – Partido Liberal

RISTF – Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal

RE - Recurso Extraordinário

REDE – Partido Rede Sustentabilidade

SARS-CoV-2 - Severe acute respiratory syndrome coronavirus 2

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU - Tribunal de Contas da União

TPI - Tribunal Penal Internacional

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UNIÃO - Partido União Brasil

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

USP - Universidade de São Paulo

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2. UM MAPA CONCEITUAL SOBRE OS PROCESSOS DE EROÇÃO DEMOCRÁTICA E A ASCENSÃO DO POPULISMO AUTOCRÁTICO E DO ILIBERALISMO .....</b>	<b>28</b>
2.1 O iliberalismo em sua versão brasileira: a eleição de inimigos e o STF na trincheira.....	39
2.2 Cortes Constitucionais frente à pandemia de COVID-19 e o iliberalismo populista .....	47
2.3 Conclusão.....	55
<b>3. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, FEDERALISMO E O ILIBERALISMO POPULISTA NA CRISE SANITÁRIA .....</b>	<b>57</b>
3.1 Um breve olhar sobre o federalismo brasileiro e sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a repartição de competências entre os entes federados.....	58
3.2 O Supremo frente ao bolsonarismo: da tentativa de conciliação à atitude de enfrentamento e contenção .....	69
3.3 Conclusão.....	73
<b>4. UM NOVO PADRÃO DECISÓRIO DO SUPREMO? UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FEDERALISMO NA PANDEMIA DE COVID-19.....</b>	<b>75</b>
4.1 Nota metodológica: justificando a amostra qualitativa .....	75
4.2 Apontamentos descritivos: ADI 6341/DF, ADI 6343/DF e ADPF 672/DF .....	78
4.2.1 – ADI 6.341 .....	78
4.2.2 – ADI 6.343.....	90
4.2.3 – ADPF 672 .....	99
4.3 Apontamentos crítico-analíticos: O Supremo como agente de contenção ao iliberalismo populista durante a emergência sanitária? .....	106
4.4 Conclusão.....	112

<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>114</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>119</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A história constitucional brasileira no período republicano (1889 aos dias atuais) é marcada por intensa instabilidade, o que é perceptível pelo número de constituições que o país possuiu ao longo de mais de um século de República. Contudo, independentemente da ocorrência de algumas rupturas institucionais, o Supremo Tribunal Federal, criado com a Constituição da República de 1891<sup>1</sup> - embora, suas origens estejam no Supremo Tribunal de Justiça, corte criada pela Constituição do Império de 1824 - em nenhum momento deixou de existir. Ao observar a trajetória institucional do Supremo, Oscar Vilhena Vieira<sup>2</sup>, mostra que a ideia de inserir uma Corte para tutelar o sistema político nacional não nasceu na Assembleia Constituinte de 1987-1988, sendo cogitada durante o Império como alternativa aos problemas do Poder Moderador, que seria preterido por um Tribunal nos moldes da Suprema Corte dos Estados Unidos. Apesar da longevidade institucional, os papéis do STF mudaram radicalmente com a Constituição da República de 1988, alçando-o a um papel de maior proeminência institucional.

Dessa maneira, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem ocupado posição de destaque na vida pública brasileira<sup>3</sup>. Essa colocação de relevo, inaugurada com a redemocratização e a nova ordem constitucional pós-1988<sup>4</sup>, é percebida em ao menos dois aspectos: (a) no aumento do número de legitimados a acessar a Corte no âmbito do controle de constitucionalidade, saltando do acesso exclusivo do Procurador-Geral da República para uma abertura a atores institucionais, entidades de classe ou confederações sindicais; e (b)

---

<sup>1</sup> Apesar de o formato do STF, que em muito permanece o mesmo nos atuais, ter sido erigido com a Carta de 1891, a denominação “Supremo Tribunal Federal” surge com o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, que, por sua vez, instituiu uma Constituição Provisória para o regime republicano recém iniciado. Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>; Acesso em 25 de nov. 2019.

<sup>2</sup> Apesar de o formato do STF, que em muito permanece o mesmo nos atuais, ter sido erigido com a Carta de 1891, a denominação “Supremo Tribunal Federal” surge com o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, que, por sua vez, instituiu uma Constituição Provisória para o regime republicano recém iniciado. Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfHistorico>; Acesso em 25 de nov. 2019.

<sup>3</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena; *Supremocracia*; Revista DIREITO GV, v. 4, nº 2, pp. 441-464, julho/dezembro, 2008.

<sup>4</sup> Deve-se pontuar, contudo, que isso não se deu de forma automática com a entrada em vigor da nova Constituição, com o Supremo não exercendo com amplitude as competências e poderes estabelecidos na Carta durante os anos 1990 e início dos anos 2000. Para uma exposição sobre como preferências restritivas dos juízes podem restringir o papel do tribunal, mesmo quando as outras variáveis (como desenho institucional, texto constitucional, expectativas sociais e comportamento estratégico dos atores políticos ao redor do tribunal) apontem na direção oposta, conferir ARGUELHES, Diego Werneck; Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização; *Universitas Jus*, V. 25, n. 1; pp.25-45; 2014.

na expansão de competências alocadas no tribunal, competências distintas de suas encarnações constitucionais anteriores<sup>5</sup>, consistentes na acumulação de três funções jurisdicionais diferentes no mesmo Tribunal, quais sejam: (1) função de Corte Constitucional, realizando o controle de constitucionalidade de atos normativos federais e estaduais; (2) função de foro especializado para o julgamento de crimes comuns cometidos por determinadas autoridades; e (3) função de tribunal recursal, julgando milhares de recursos oriundos de todos os tribunais do país<sup>6</sup>. As três funções reunidas em uma única instituição conferem ao Supremo um considerável poder de intervir em praticamente qualquer tema, de modo que a judicialização parece sempre ser um horizonte possível diante de controvérsias políticas – hoje, existem 56 classes processuais que possibilitam o acesso ao STF<sup>7</sup>. Esse é, em síntese, o pano de fundo legal definido pela Constituição vigente para o Supremo.

Apesar do incentivo formal para que questões políticas sensíveis fossem levadas à Corte, esta permaneceu razoavelmente distante das tensões políticas até meados da primeira década dos anos 2000, em postura que poderia ser classificada como discreta. Daniel Brinks classificava o comportamento do Supremo à época como “cauteloso, fiel ao direito, deferente à política convencional e cujos ministros seriam em grande parte isolados das pressões políticas cotidianas após tomarem posse no Tribunal”<sup>8</sup>. Tal diagnóstico, se adequado para o Supremo daquele período, precisa ser remodelado a partir da segunda década do corrente século. Dois pontos chamam a atenção e são simbólicos da virada do comportamento da Corte: (i) decisões importantes acerca de direitos fundamentais (como é o caso das decisões que permitiram o aborto de fetos portadores de anencefalia, a união civil de pessoas do mesmo sexo e as idas e vindas em torno da execução provisória da pena privativa de liberdade) e (ii) engajamento<sup>9</sup> da Corte na agenda anticorrupção,

---

<sup>5</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano; *Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988*; REVISTA DIREITO GV; SÃO PAULO; V. 12 n. 2, p. 409, mai-ago, 2016.

<sup>6</sup> ARGUELHES, Diego Werneck; ARANTES, Rogério; *Supremo: o estado da arte*; disponível em: <https://www.quatrocinco.com.br/br/artigos/direito/supremo-o-estado-da-arte>. Acesso: 15 de novembro de 2023.

<sup>7</sup> Resolução nº 604 do STF.

<sup>8</sup> BRINKS, Daniel M.; *Faithful servants of the regime: The Brazilian Constitutional Court's Role under the 1988 Constitution*; in HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA (Org.); *Courts in Latin America*; New York: Cambridge University Press, pp. 143-144;2011.

<sup>9</sup> Situações envolvendo a agenda anticorrupção mobilizaram o sistema de justiça anteriormente ao julgamento do “Mensalão”, como ocorreu com o “Caso Banestado” e a “Operação Satyagraha”. Porém, parece correto afirmar que a atenção da opinião pública direcionada ao Judiciário e, principalmente, ao Supremo era até então inédita – e tal agenda não se esgotou após o mensalão, dando lugar na opinião pública à “Operação



inaugurado com a Ação Penal 470 (conhecida como “Mensalão”, da qual foram alvos políticos influentes junto ao governo do Partido dos Trabalhadores e à base governista, e que teve seu julgamento concluído em 2014). Como pontuam Felipe Recondo e Luiz Weber:

O julgamento do mensalão não se resumiu a colocar pela primeira vez na cadeia políticos influentes. Foi a largada para um Supremo conflagrado, confirmou-o como um tribunal atento e reativo à opinião pública, catapultou a imagem de ministros, tornou-os personas públicas e instigou até mesmo as ambições políticas. (...) Quando começou o STF era um. Terminou com outro bem diferente<sup>10</sup>.

A partir daí, surgia um Supremo que a cada dia mais se debruçava sobre questões relacionadas à política e sensíveis à opinião pública.<sup>11</sup> Entretanto, se garantias formais de acesso à Justiça não levam necessariamente à judicialização de temas sensíveis, por outro lado, um comportamento mais ativo por parte do Judiciário gera a percepção nos atores políticos de que a judicialização é um caminho possível e promissor<sup>12</sup> (e, em certa medida, pode se tornar politicamente conveniente, visto que muitos desses atores parecem se valer da judicialização de questões de natureza política para sinalizar ao seu eleitorado que estão empenhados no exercício da defesa dos interesses que representam). Essa mudança de percepção parece ter ocorrido, tendo em vista a demanda crescente de temas de natureza política (e as decisões que passaram a ocorrer), tais como questões relacionadas a políticas públicas, nomeações ministeriais (ou para outros órgãos de Estado) de competência do Executivo, processo legislativo e questões envolvendo separação de poderes. O que chama a atenção é que o Supremo não se comportou de modo unitário diante dessas situações, antes, diversas vezes viu-se fragmentado, com acusações de extrapolar os limites delimitados pela Constituição, com declarações de seus Ministros fora dos autos e com entendimentos jurisprudenciais instáveis (como o sempre citado caso da execução

---

Lava-Jato”. Para uma análise do processo de construção de uma nova institucionalidade de combate à corrupção no Brasil pela via do sistema de justiça, ver: MARONA, Marjorie C.; KERCHÉ, Fábio *From the Banestado Case to Car Wash Operation: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil*. DADOS-REVISTA DE CIENCIAS SOCIAIS, v. 64, pp. 1-37, 2021.

<sup>10</sup> RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; *Os Onze: O STF, seus bastidores e suas crises*; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras; 2019, p. 205.

<sup>11</sup> RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; *Os Onze: O STF, seus bastidores e suas crises*; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras; 2019, p. 205. Para o aumento do interesse público no Supremo e seu reflexo na cobertura jornalística, ver: OLIVEIRA, Fabiana Luci; FALCÃO, Joaquim; *O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?* São Paulo: Lua Nova, n. 88; pp.429-469;; 2013

<sup>12</sup> KAPISZEWSKI, Diana; *Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector? The Brazillian Supremo ribunal Federal in transition*; in HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA (Org.); *Courts in Latin America*; New York: Cambridge University Press, p 155;2011.

provisória de condenações penais sem ocorrência do trânsito em julgado – ADC 43 e ADC 44).

Isso posto, ao longo dos últimos anos a literatura especializada apontou a existência de certas práticas que passaram a fazer parte do comportamento do Supremo Tribunal Federal e que podem ter contribuído para a fragilidade da autoridade da Corte, tais como: (i) o grande número de decisões monocráticas<sup>13</sup> (em ações de controle concentrado de constitucionalidade, Jeferson Mariano Silva aponta que as medidas cautelares eram concedidas em 10% dos processos entre 1988 e 1992 e passaram a aproximadamente 60% dos processos entre 2013 e 2017<sup>14</sup>), bem como o longo tempo demoram para serem referendadas ou não pelo colegiado<sup>15</sup>; (ii) pedidos de vista que além de demorarem a ser devolvidos, por vezes são requeridos com majorias já consolidadas e, assim, acabam por funcionar como possíveis vetos à deliberação colegiada; (iii) hipertrofia do poder do Relator do processo, que em certas situações parece agir de modo estratégico não apenas quanto ao momento de decidir mas também em formas de escolher o colegiado em que tem mais oportunidades de ver sua tese prevalecer (como o uso de regras processuais para levar ou obstar a ida de determinado processo ao Plenário da Corte)<sup>16</sup>; (iv) baixo grau de qualidade do processo deliberativo<sup>17</sup>; (v) imprevisibilidade e baixa transparência da pauta de julgamentos;<sup>18</sup>; (vi) instabilidade jurisprudencial e seus impactos na vida política brasileira<sup>19</sup>; (vii) problemas com a baixa qualidade da deliberação, fato ligado à limitada ocorrência de

<sup>13</sup> (1) ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano; *Ministrocracia: O Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro*; Revista Novos Estudos, pp. 13-32, Edição 110 - Volume V.37 - N.1 - jan. - abr. 2018; (2) ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano "The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory", in *Global Constitutionalism*, vol. 7, num 2, pp. 236-262, 2018.

<sup>14</sup> SILVA, Jeferson Mariano; *Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017)*. Novos Estudos. CEBRAP, v. 37, p. 35-54, 2018.

<sup>15</sup> O Relatório Supremo em Números 2014 aponta que o tempo médio de vigência de uma medida liminar era de 653 dias; já em ações diretas de inconstitucionalidade, esse tempo de 6,2 anos. Para a íntegra do III Relatório Supremo em Números - o Supremo e o Tempo; <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055>. Acesso em 16 set. 2021.

<sup>16</sup> SILVA, Virgílio Afonso; "Um voto qualquer"? O papel do Ministro Relator na deliberação no Supremo Tribunal Federal; *Revista de Estudos Institucionais*; v. 1, n. 1, pp180-200; 2015.

<sup>17</sup> SILVA, Virgílio Afonso da; *Deciding without deliberating*; *International Journal of Constitutional Law*, v. 11, n. 3, 2013.

<sup>18</sup> ESTEVES, Luiz Fernando Gomes. *A construção da pauta do Supremo Tribunal Federal: quem, o quê, e como*. 2022. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

<sup>19</sup> GLEZER, Rubens; *Catimba Constitucional: O STF, do antijogo à crise constitucional*; 2ª ed. rev. E atual. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

efetivo debate argumentativo entre os Ministros durante as sessões, bem como o modelo deliberativo empregado<sup>20</sup>. Fragmentado institucionalmente, imerso na crise política e com a imagem pública abalada<sup>21</sup>, o Supremo viu-se, após trinta anos de consolidação democrática, defronte de um líder abertamente hostil aos valores da Constituição de 1988.

Desde sua chegada ao poder, Jair Bolsonaro foi situado com um líder de perfil autocrata e populista, visto sua histórica virulência contra minorias e políticas progressistas em matéria de costumes, reivindicação de representar o verdadeiro “povo”, retórica militarista na área da segurança pública, e defesa aberta do regime ditatorial de 1964-1985.<sup>22</sup> Por sinal, a chegada do bolsonarismo ao poder<sup>23</sup> trouxe ao jogo político ordinário atores institucionais até então deslocados: os militares, ainda que nos bastidores e em certos aspectos do aparato estatal e constitucional brasileiros sua presença ainda se fizesse presente. Acerca das Forças Armadas, exemplos da perenidade destas na política brasileira<sup>24</sup>, mesmo após 1988, são (i) a permanência de estruturas de vigilância da cidadania sob influência direta das Forças Armadas (como é o caso da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN), (ii) uso do Exército para operações de segurança pública (desde o constante uso das Garantias da Lei e da Ordem inauguradas em 1992 com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, até a intervenção na Segurança Pública do Rio de Janeiro em 2017)<sup>25</sup>; (iii)

---

<sup>20</sup> VALE, André Rufino do; *Argumentação constitucional - Um estudo sobre a deliberação nos Tribunais Constitucionais*; Tese de Doutorado (UNB); 2015.

<sup>21</sup> GLEZER, Rubens; *Catimba Constitucional: O STF, do antijogo à crise constitucional*; 2ª ed. rev. E atual. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

<sup>22</sup> AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie; *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*; Belo Horizonte: Autêntica, 2021; BRITO, Adriane Sanctis de et al (org); *Os caminhos da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática*; São Paulo: Tinta da China, 2023.; GOUVÊA, Carina Barbosa, BRANCO, Pedro H. Villas Bôas Castelo; *Populist Governance in Brazil: Bolsonaro in Theoretical and Comparative Perspective*; Springer, 2022.; LYNCH, Christian; CASIMIRO, Paulo Henrique; *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*; São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

<sup>23</sup> Ao pensar as causas de ascensão do populismo de extrema direita, constata-se a existência de um enorme número de estudos sobre a matéria, sendo dificultoso estabelecer com rigor quais seriam as causas para ascensão desse ou daquele fenômeno populista. Não obstante isso, seguindo o panorama traçado por Cass Mudde, é possível identificar três grandes debates a respeito das motivações por trás do sucesso da extrema direita, em que se colocam frente a frente as seguintes variáveis: (i) protesto x apoio; (ii) aflição econômica x reação cultural; e (iii) fenômeno global x fenômeno local. Fonte: MUDDE, Cass; *A extrema direita hoje*; Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 111, 2022

<sup>24</sup> Um panorama histórico da perenidade das forças militares na política brasileira pode ser encontrado em CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Edição revista e ampliada. São Paulo: Todavia, 2019

<sup>25</sup> Para um estudo sobre a militarização da Segurança Pública no Brasil, conferir: VIANA, Natalia; *Dano colateral: A intervenção dos militares na segurança pública*; Rio de Janeiro: Objetiva; 2021.

tentativas de intimidação da Suprema Corte, como no famoso *tweet* do então Comandante do Exército General Villas Boas às vésperas de um julgamento que poderia decidir sobre a liberdade e elegibilidade do então ex-presidente Lula<sup>26</sup>; e (iv) a recente ocupação de cargos na estrutura burocrática do Estado durante o governo Bolsonaro por militares, inclusive no gabinete ministerial, com destaque para um general na pasta da Saúde durante a pandemia de Covid-19<sup>27</sup>.

Nessa toada, como será visto na no capítulo posterior, aquilo que tem sido designado como processo de erosão das democracias constitucionais, vem recebendo considerável atenção na academia entre juristas e cientistas políticos, aumentando o número de trabalhos sobre esse fenômeno, sobretudo com a queda da qualidade das democracias em países como Hungria, Polônia, Estados Unidos, Venezuela e, mais recentemente, Brasil. Nesses casos, não raras vezes, elementos autocráticos combinam-se com métodos populistas no agir político - como se deu com Jair Bolsonaro.<sup>28</sup>

O termo populismo por vezes é alvo de críticas, seja na academia ou no debate público, por ser supostamente vago, sendo usado como adjetivo de teor pejorativo para desclassificar movimentos ou líderes políticos com apelo popular e que colocam em segundo plano o apelo à racionalidade e ao jogo institucional ordinário. Contudo, para além desse uso excessivamente adjetivado do termo, populismo é antes de tudo um estilo de fazer política. No nível conceitual, Christian Lynch e Paulo Henrique Casimiro oferecem uma visão esclarecedora sobre o tema:

Populismo é um conceito polissêmico cujos sentidos são disputados pelos grupos em confronto e apreciados de forma positiva ou negativa, conforme as ideologias e circunstâncias. Por populismo designamos um *estilo* de fazer política típico de ambientes democráticos ou de massa, praticado por uma liderança carismática, que reivindica a representação de uma maioria contra o restante da sociedade.

---

<sup>26</sup> Para uma explicação do acontecido e o impacto político, conferir: CASTRO, Celso Corrêa Pinto de; (org); General Villas Bôas: conversa com o comandante; São Paulo: FGV Editora, 2021.

<sup>27</sup> Fonte: <https://www.redebrasilatual.com.br/politica/militares-governo-bolsonaro-6-mil-cargos-civis/>. Acesso em 28 dez. 2023.

<sup>28</sup> Buscando compreender a ascensão da extrema direita populista sob um prisma sociológico e da cultura política, Cass Mudde busca elucidar alguns fatores de explicação para o surgimento do fenômeno e as agendas políticas dos grupos populistas de extrema direita. Quanto ao populismo, Mudde o define como uma ideologia pouco densa e que enxerga a sociedade como dividida entre dois grupos homogêneos e antagônicos – o povo puro e a elite corrupta – e que acredita que a política deve ser, primordialmente (senão exclusivamente) uma expressão da vontade geral do povo. Em suma, os populistas alegam que os partidos tradicionais trabalham em conjunto para manter o poder distante do povo, cuja voz apenas eles (os populistas) afirmam representar. Em outras palavras, o populismo identifica o povo com uma parte da sociedade, tornando a maioria a força dominante dessa parte contra a(s) outra(s) parte(s), com o líder reivindicando o monopólio da representação direta e sem intermediários institucionais. Fonte: MUDDE, Cass; A extrema direita hoje; Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 44, 2022.

O populismo, pode se apresentar na forma moderada ou radical no que se refere à sua intensidade e métodos de ação (em ambos os espectros ideológicos, à esquerda e à direita): o populismo moderado não confronta a democracia e pode mesmo fortalecê-la, na medida em que poderia oxigenar os espaços formais de participação com demandas populares, promovendo uma revitalização institucional. O populismo radical, por outro lado, se contrapõe ao Estado de Direito oferecendo um modelo de “democracia iliberal”, apresentada como encarnada na figura do líder carismático capaz de representar o autêntico sentimento popular sem a necessidade de mediações institucionais<sup>29</sup>. O conceito de populismo parte da premissa de um imaginário moral da política em que o povo é oposto às elites que, de seu turno, são corruptas ou detentoras de uma moralidade inferior, onde apenas os populistas representariam o povo, deslegitimando qualquer oposição política<sup>30</sup>.

Nesse sentido, neste trabalho ao se utilizar o termo populismo ligado ao Presidente Jair Bolsonaro estar-se-á empregando tal conceito menos como uma ideologia política e mais como um *estilo* de fazer política. Deve-se ressaltar, desde já, que tal modo de compreensão do populismo (como um estilo de fazer política ou ideologia fraca) não é uníssono na literatura, merecendo o registro de um contraponto, como o representado pelo teórico político argentino Ernesto Laclau, para quem “populismo” não seria um tipo de estilo ou movimento políticos, identificado ou com uma base social especial ou com uma orientação ideológica particular, mas seria a própria *forma e lógica* da política, seu *modus operandi*, que organizar-se-ia segundo duas lógicas, quais sejam, a da diferença (a identidade dos atores sociais com suas reivindicações particulares) e a da equivalência (a relação entre as várias identidades existentes na sociedade e como estas interagem entre si para se opor a uma força distinta que nega o atendimento de suas reivindicações). Neste trabalho, em que o populismo constitui apenas um elemento de caracterização de agentes políticos, opta-se, por uma abordagem menos densa, onde o populismo, no lugar de constituir um elemento ontológico da práxis política, é tratado como um estilo de fazer política, como uma força que pode levar à violação dos princípios democráticos liberais.

Pode-se questionar, mas por que o populismo e os fenômenos de erosão democrática interessam aqui? Bem, este trabalho pretende analisar o comportamento do STF durante os anos do Governo Bolsonaro, especialmente no cenário da Pandemia de Covid-19 provocada pelo vírus Sars-Cov-2. Acerca do recorte proposto nesta pesquisa, três aspectos da crise da COVID-19 são notáveis para a escolha de se estudar o Supremo frente a esse

---

<sup>29</sup> MUDDE, Cass; *A extrema direita hoje*; Rio de Janeiro: EdUERJ, pp.120-121; 2022.

<sup>30</sup> URBINATI, Nadia. *Me The People: how populism transforms democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2019.

fenômeno, como colocado por Lúcio Rennó e Nills Ringe: (a) em um primeiro plano, tem-se que a pandemia em si mesma é um evento exógeno ao populismo iliberal. Isso faz com que tal evento seja bastante funcional para fins de estudo do fenômeno autoritário, visto que, não raras vezes, é difícil separar totalmente o populismo da crise quando a ação política populista desencadeia ou contribui para o início da crise, além do fato de que os próprios populistas costumam fabricar e alimentar as crises (e o antagonismo com as instituições) que depois exploram para obter ganhos políticos e eleitorais. Dessa maneira, a pandemia de Covid-19 permite considerar como os populistas reagiram a uma crise inesperada e que não contribuíram para deflagrar, bem como as instituições de controle, como as Cortes Constitucionais, reagiram para contê-los – se é que reagiram. Um (b) segundo ponto é o fato de a pandemia oferecer uma possibilidade de explorar o comportamento dos líderes populistas iliberais ao redor do mundo diante da mesma crise exógena, o que permite compreender essas lideranças autoritárias reagiram a uma crise comum e aos desafios dela decorrentes. Por fim, (c) a pandemia é uma crise de saúde pública que afeta, de diferentes maneiras, todas as pessoas, o que gera implicações para as respostas populistas, o desempenho da crise e o ganho político em potencial de ações ou omissões. Embora, inicialmente, uma situação de crise convencional possa beneficiar lideranças populistas, uma crise de saúde pública global apresenta desafios específicos que possuem o potencial de entrar em confronto com as características básicas do fenômeno populista iliberal, tal como alguns dos principais aspectos do desempenho populista em crises, como fomentar a polarização, apresentando soluções reducionistas combinadas com a suposta necessidade de uma liderança forte e pouco afeita ao controle institucional.

Ademais, nesse cenário de choque externo provocado pela crise da pandemia, há evidências empíricas na literatura - como o trabalho de Michael Bayerlein, Vanessa A. Boese, Scott Gates, Katrin Kamin, e Syed Mansoob Murshed, que analisaram 42 países<sup>31</sup> mapeando como a resposta à crise sanitária dos governos populistas difere dos governos não populistas - de que governos populistas e iliberais têm menos sucesso na contenção da pandemia, bem como diminuem o esforço dos cidadãos para engajarem-se no combate

---

<sup>31</sup> São eles: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Dinamarca, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Holanda, Índia, Irlanda, Israel Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Rússia, Eslováquia, Eslovênia, África do Sul, Suíça e Turquia. Na tipologia dos autores, desses 42 países desenvolvidos e em desenvolvimento, 13 são governados por populistas, notando-se uma mortalidade maior em países governados por populistas (cerca de 10 pontos percentuais maior).

coletivo à crise<sup>3233</sup>. Os autores apontam para a tendência de as políticas promulgadas por governos populistas serem "soluções rápidas", caracterizadas por supostas soluções simples e para o curto prazo (como a hidroxiclороquina, anunciada por Bolsonaro como meio eficaz para tratamento da Covid-19 e caminho alternativo para evitar as medidas de distanciamento social que vinham sendo implementadas por governadores e prefeitos<sup>3435</sup>). Assim, tem-se que a pandemia de Covid-19 representou uma conjuntura crítica não apenas pela insegurança e temor causados por uma doença potencialmente grave causada por um novo vírus desconhecido, mas também pelo seu considerável impacto econômico, social e sanitário. A exigência de efetivas respostas governamentais no enfrentamento da crise sanitária defrontou-se com a posição negacionista e populista do governo federal liderado por Bolsonaro, que se traduziu em minimização da gravidade da situação, incentivo à utilização de medicação sem qualquer evidência científica, militarização do Ministério da Saúde, negação das recomendações científicas e medidas não farmacológicas, demora na compra e distribuição de insumos e vacinas (e, posteriormente, disseminação de notícias falsas sobre supostos males causados pelas mesmas) entre outros<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> BAYERLEIN, Michael and BOESE-SCHLOSSER, Vanessa Alexandra and GATES, Scott and KAMIN, Katrin and MURSHED, Syed Mansoob, Populism and COVID-19: How Populist Governments (Mis)Handle the Pandemic (May 2021). V-Dem Working Paper 121, Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3849284> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3849284>

<sup>33</sup> Há evidências na literatura que, ao analisarem a relação entre o apoio a Bolsonaro nas eleições de 2018 e as respostas dadas pelos municípios à COVID-19, no ano de 2020, apontam que os locais onde Bolsonaro recebeu mais votos, houve enfraquecimento do distanciamento social e maiores números de infecções e mortes por COVID-19, o que parece indicar que maior apoio e confiança nas diretivas presidenciais poderia implicar queda na adesão às medidas sanitárias necessárias ao combate à pandemia. Fonte: FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes; DE ALMEIDA LOPES FERNANDES, Ivan Filipe. Populism and health. An evaluation of the effects of right-wing populism on the COVID-19 pandemic in Brazil. *Plos one*, v. 17, n. 12, p. 122 e0269349, 2022.

<sup>34</sup> Para um estudo sobre o uso político da hidroxiclороquina por Bolsonaro, e também donald Trump, durante a pandemia conferir: CASARÕES, Guilherme; MAGALHÃES, David; The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug; *BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION*; Rio de Janeiro v. 55, pp. 197-214, Jan. - Feb. 2021.

<sup>35</sup> A postura pública de Bolsonaro foi de menosprezar a gravidade da pandemia e os riscos que o Sars-Cov-2 representava para a população brasileira, manifestando-se publicamente em defesa de medidas contrárias às recomendações da OMS e de cientistas. Michele Maria Batista aponta que, entre março de 2020 e janeiro de 2021, o então presidente da República proferiu 932 afirmações falsas ou distorcidas sobre a pandemia, tais como distorções relacionadas à ineficácia do uso de máscaras e quanto às medidas de isolamento social aplicadas pelos Estados e Municípios, defesa aberta da chamada "imunidade de rebanho (ou imunidade coletiva)" e emissão de protocolos clínicos e medicações, sem qualquer base científica, para o tratamento da Covid-19. ALVES, Michele Maria Batista, As implicações do federalismo bolsonarista para o Sistema Único de Saúde; Dissertação de Mestrado; Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; p.55, 2023.

<sup>36</sup> OUVENEY, Assis Luiz Mafort; FLEURY, Sônia (orgs); *Novo Federalismo no Brasil: Tensões e Inovações em Tempos de Pandemia de Covid-19*; Brasília, p.22, 2023.

Portanto, se torna menos provável que os governos populistas autoritários implementem medidas mais complexas e de longo alcance direcionadas à contenção da disseminação do vírus. Par a par com isso, os governos populistas tendem a defender atitudes anticientíficas, que estão enraizadas em um discurso de antagonismo contra as "elites", de modo que os cidadãos sujeitos a essas visões anticientíficas tenham menos probabilidade de levar o vírus a sério e cumprir as recomendações de saúde pública, prejudicando, também, as ações e confiabilidade das demais autoridades de nível infranacional<sup>37</sup>.

Ligado a esse último aspecto, é que se encaminha o recorte proposto: sendo a pandemia de Covid-19 um choque exógeno e inesperado tanto para o Executivo chefiado por Bolsonaro, quanto para o STF, tem-se uma boa oportunidade de se analisar como se deu o esforço de contenção do populismo bolsonarista pela Corte durante a crise sanitária. Contudo, ainda assim, o recorte permanece demasiado amplo, visto que, como ressaltado no início deste capítulo introdutório, o STF possui um amplo leque de possibilidades de acesso à Corte, de modo que variados temas ligados à pandemia aportaram no tribunal. A título de exemplo, o Painel de ações Covid-19, disponibilizado pelo Supremo, aponta mais de 11 mil decisões proferidas em variadas classes processuais (como ações de controle concentrado de constitucionalidade, recursos extraordinários, habeas corpus, mandados de segurança entre outros) e temas (questões trabalhistas, administrativas, de competências federativas, restrições a direitos fundamentais etc)<sup>38</sup>. A vista disso, atentando-se ao tempo disposto para a consecução da pesquisa e com o intento de construir um trabalho metodologicamente confiável, é que se delimitou a investigação sobre a contribuição do STF para a contenção do populismo iliberal bolsonarista ao conflito federativo entre o governo Jair Bolsonaro e os entes federativos subnacionais (Estados e Municípios) no contexto pandêmico.

Antes, apenas a título introdutório, cumpre pontuar que por federalismo se está entendendo uma forma de organização do poder político no contexto de um Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial – o que aponta para a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos

---

<sup>37</sup> BAYERLEIN, Michael and BOESE-SCHLOSSER, Vanessa Alexandra and GATES, Scott and KAMIN, Katrin and MURSHED, Syed Mansoob, Populism and COVID-19: How Populist Governments (Mis)Handle the Pandemic (May 2021). V-Dem Working Paper 121; pp.29-31; Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3849284> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3849284>

<sup>38</sup> Painel de ações Covid-19 disponível em: [https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisooes\\_covid/decisooes\\_covid.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisooes_covid/decisooes_covid.html). Acesso em 02 jan. 2024.



e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo formal pactuado e pré-definido de competências<sup>39</sup>. Tem-se, portanto, que um ponto fulcral para o modelo de estado federalista é a descentralização do poder político (descentralização não apenas territorial, mas também política, administrativa, legislativa e fiscal), consistindo tal fenômeno em uma condição necessária para a vigência de uma federação (apesar de não ser uma característica exclusiva dessa forma de Estado, se apresentando em maior ou menor grau em países unitários e em alto grau em experiências confederadas<sup>40</sup>).

Justifica-se a escolha pelo recorte federativo, além da preocupação metodológica acima suscitada, com o fato de o governo federal ter pretendido restringir as competências dos Estados e Municípios no combate ao coronavírus e centralizar as decisões nas mãos da União no início da pandemia. Houve inúmeros pronunciamentos oficiais e não oficiais em que o Presidente da República realizou críticas públicas às determinações das autoridades infranacionais contra as medidas de quarentena e o distanciamento social<sup>41</sup> <sup>42</sup>. Exemplo que ilustra esse comportamento por parte do governo Bolsonaro foi a campanha intitulada “O Brasil não pode parar”, que defendia que cidadãos e empresas retornassem às suas atividades normais com vistas a fomentar a economia do país e estimular que

---

<sup>39</sup> SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo; Federalismo e políticas públicas; Brasília: Enap, p. 89, 2018.

<sup>40</sup> SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo; Federalismo e políticas públicas; Brasília: Enap, p. 10, 2018.

<sup>41</sup> Em 29.3.2020: além de comparecer a uma feira livre na cidade-satélite de Ceilândia, a áreas comerciais em Taguatinga e Sudoeste, no Distrito Federal, Jair Bolsonaro indicou a intenção de publicar decreto para determinar o retorno ao trabalho de todos os cidadãos brasileiros: “Eu estou com vontade, não sei se vou fazer, mas estou com vontade de baixar um decreto amanhã: toda e qualquer profissão legalmente existente, ou aquela voltada para a informalidade, mas que for necessária para o sustento dos seus filhos, para levar o leite para os seus filhos, levar arroz e feijão para a sua casa vai poder trabalhar” (O ESTADO DE SÃO PAULO. Bolsonaro diz cogitar decreto para liberar o trabalho de todas as profissões na pandemia. Publicado em 29 mar. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-diz-cogitar-decreto-para-liberar-o-trabalho-de-todas-as-profissoes-na-pandemia,70003252482>>. Acesso em 4 jan. 2024.)

<sup>42</sup> Em 20.3.2020: a despeito da recomendação da comunidade científica acerca do isolamento social, o Presidente denominou de “medidas extremas” o impedimento temporário de realização de deslocamentos em atividades não essenciais, adotado por governadores de unidades da federação já atingidas pelo coronavírus. (O ESTADO DE SÃO PAULO. Bolsonaro confronta ação de governadores, que reagem. Publicado em 20 mar. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-alguns-governadoresestao-tomando-decisoes-que-nao-sao-de-suas-competencias,70003241261>>. Acesso em 4 jan. 2020)

apenas os grupos vulneráveis permanecessem sob medidas de distanciamento social<sup>43</sup>, o que contrariava as orientações da Organização Mundial da Saúde<sup>44</sup>.

Além de pronunciamentos oficiais e práticas discursivas, houve medidas legais por parte do Executivo Federal para tentar a consecução desse intento de minar as medidas sanitárias necessárias ao combate ao coronavírus implementadas pelos entes federativos subnacionais<sup>45</sup> – e aqui residirá o caminho metodológico trilhado neste trabalho, qual seja, o estudo de caso sobre como se deu a atuação do STF frente ao conflito federativo na pandemia marcado pelas medidas legais do governo federal (judicializadas junto à Corte). Assim, o aporte metodológico da pesquisa centrar-se-á, ao passo que se delineia a produção acadêmica acerca da matéria, no método de *estudo de caso*, por meio do qual será analisado o comportamento do Supremo. Conforme será melhor exposto no capítulo quarto, foram selecionados três casos judiciais de controle concentrado de constitucionalidade apreciados pelo STF – quais sejam: ADI 6.341/DF (Rel. Min. Marco Aurélio), ADI 6.343/DF (Rel. Min. Marco Aurélio) e ADPF 672/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes), onde foi contestada a alegada usurpação de competências dos Estados e Municípios pela União - que são significativos por terem marcado a posição do STF em relação à competência dos entes subnacionais para decidir sobre a imposição de medidas de distanciamento social quando, logo no início da pandemia, o governo federal buscou limitar o poder de governos locais para dispor de tais limitações.

Em suma, a pergunta que guia a pesquisa é: como o STF reagiu ao populismo iliberal do governo Jair Bolsonaro durante a crise da pandemia de Covid-19? Dessa maneira, tem-se que essa é uma pergunta investigativa que busca explicar um "como". Assim, acredita-se que o método do estudo de caso servirá como uma escolha metodológica adequada para esta pesquisa, visto que possibilita uma investigação detalhada de aspectos da relação entre a performance do Supremo Tribunal Federal e o governo Bolsonaro durante

---

<sup>43</sup> Em 24.3.2020: em pronunciamento nacional de rádio e televisão, Jair Bolsonaro voltou a chamar de histeria a adoção de medidas preventivas contra o contágio pelo coronavírus. Sem apresentar qualquer dado com respaldo técnico, afirmou que Estados e Municípios “devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transporte, o fechamento dos comércios e o confinamento em massa” e que “São raros os casos fatais de pessoas sãs com menos de 40 anos”, referindo-se à COVID-19 como uma “gripezinha” (UOL. 'Gripezinha': leia a íntegra do pronunciamento de Bolsonaro sobre covid-19. Publicado em 24 mar. 2020. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/24/leia-o-pronunciamentodo-presidente-jair-bolsonaro-na-integra.htm>>. Acesso em 4 jan. 2024.)

<sup>44</sup> GONÇALVES, Augusto Pellatieri Belluzzo; A reafirmação do federalismo brasileiro pelo Su-premo Tribunal Federal durante a pandemia do Covid-19; Dissertação de Mestrado; Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, p.89, 2022.

<sup>45</sup> Como com a Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020, que promovia alterações na competência para definir as medidas de distanciamento social e quais seriam os serviços essenciais, através da alteração no artigo 3º da Lei 13.979/2020.

a crise sanitária. Somado ao curto tempo que marca as pesquisas no âmbito do mestrado, tem-se que a natureza qualitativa aliado ao método do estudo de caso parece ser uma forma confiável de analisar como o Supremo lidou com a gestão bolsonarista na pandemia, conferindo também validade interna ao construto. Ademais, a pergunta de pesquisa também permite, senão demanda, uma abordagem qualitativa, pois este trabalho visa a responder a uma pergunta a partir de olhar aprofundado sobre casos judiciais.

Seguindo os passos metodológicos arquitetados por Robert K. Yin<sup>46</sup> e Maíra Rocha Machado<sup>47</sup>, que delineiam o “caso” como uma construção intelectual que busca oferecer a representação de um fenômeno, em um contexto específico, a partir de um objeto empírico bem definido e específico, potencialmente revelador de aspectos de um problema que não seriam facilmente acessados por intermédio de outras estratégias metodológicas, distingue-se três camadas do estudo de caso: (1) o contexto, onde ocupar-se-á de construir o pano de fundo teórico (literatura sobre erosão democrática e STF frente ao federalismo); (2) o caso em si, qual seja, a atuação do STF como possível agente de contenção ao populismo iliberal no contexto da pandemia; e (3) as unidades de análise, quais sejam, os casos judiciais julgados pelo Supremo e selecionados para exploração, com atenção para o tema do federalismo e da repartição de competências e como este marcador pode ter atuado como fator de contenção ao populismo iliberal bolsonarista durante a crise sanitária.

Levanta-se como *hipótese de pesquisa*: o Supremo Tribunal Federal, apesar de imenso estresse institucional, conseguiu operar como um agente de contenção do populismo iliberal e da erosão democrática durante a pandemia de Covid-19, especialmente na afirmação do federalismo brasileiro.

Indica-se como *objetivo geral* da pesquisa: compreender como se deu a atuação do Supremo Tribunal Federal na conjuntura recente e se o tribunal pode ter agido como um agente de resistência ao populismo iliberal, como será caracterizado o governo Bolsonaro, e vindo a conter o aprofundamento da erosão democrática no Brasil - com foco no contexto da crise sanitária.

A partir do objetivo geral acima indicado, decompõe-se os *objetivos específicos* da seguinte maneira: (i) entender quando se dá a erosão/deterioração da democracia pelo populismo autocrático/reacionário, bem como a Corte Constitucional pode operar como

---

<sup>46</sup> YIN, Robert K; Estudo de caso: planejamento e métodos; 2.ed.- Porto Alegre: Bookman, 2014.

<sup>47</sup> MACHADO, Maíra Rocha; Estudo de caso na pesquisa em direito; in QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.); Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses; 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019.

agente de contenção; (ii) delimitar o entendimento da recente literatura acadêmica sobre erosão democrática acerca dos conceitos de populismo, iliberalismo, jogo duro constitucional, retrocesso democrático, entre outros e se tais conceitos dão conta de abarcar o contexto político-institucional brasileiro; (iii) compreender o desenho institucional do federalismo brasileiro; (iv) compreender como foi o comportamento do STF frente às ações e omissões do Executivo no curso da pandemia de Covid-19, com especial atenção à afirmação (ou não) do federalismo em contraposição ao populismo iliberal.

Concluído este capítulo introdutório, assinala-se como desenvolver-se-á o presente trabalho: inicia-se com um exame da literatura sobre os processos de erosão democrática, apontando o estado da arte sobre a temática (capítulo 2). Em seguida, avança-se com um panorama sobre como o Supremo Tribunal Federal tem decidido temas ligados ao federalismo, com breve olhar sobre tal modelo de estado no Brasil, além de apontamentos sobre o comportamento da Corte sob o bolsonarismo (capítulo 3). O capítulo seguinte consiste na exploração das unidades de análise (os casos escolhidos), com apontamentos descritivos e críticos (capítulo 4). Por fim encerra-se com as considerações finais sobre a pesquisa e resposta à hipótese levantada.

## 2. UM MAPA CONCEITUAL SOBRE OS PROCESSOS DE EROÇÃO DEMOCRÁTICA E A ASCENSÃO DO POPULISMO AUTOCRÁTICO E DO ILIBERALISMO

Entre o colapso da União Soviética e o início do século XXI, a democracia constitucional parecia – se não consolidada em boa parte do mundo - ao menos fixada como o horizonte político desejável, como a gramática possível em que o jogo político ordinário deveria se desenvolver<sup>48</sup>. Contudo, desde, pelo menos, o início da segunda década do corrente século, democracias constitucionais até então vistas como consolidadas e funcionais passaram a experienciar, por mecanismos democráticos e eleições livres, a ascensão de lideranças com agendas autoritárias que, uma vez instalados no poder, passam a corroer as bases da democracia – daí, falar-se em “erosão” da democracia, onde os partidos populistas ameaçam a democracia ao perpetuar o poder de um governante eleito democraticamente. Eles dependem de formas manipuladas e superficiais de democracia, privilegiando o aspecto majoritário da democracia. O resultado é iliberal, um despotismo dentro da democracia.<sup>49</sup>

O instituto de pesquisa V-Dem (Varieties of Democracy) apontou, em 2018, que a autocratização de regimes políticos no mundo já afetava ao menos 2,5 bilhões de pessoas. Em 2020, assinalou que, pela primeira vez desde 2001, os regimes autocráticos superaram quantitativamente os regimes democráticos, atingindo 92 países e 54% da população mundial. Já em 2022, com os efeitos da pandemia da Covid-19 sobre os regimes políticos, dos 179 países avaliados pelo V-Dem, 30 foram classificados como autocracias fechadas, enquanto 60 nações foram enquadradas como autocracias eleitorais — nos dias atuais e seguindo a metodologia desse instituto de pesquisa, o regime mais comum no planeta<sup>50</sup>.

Um ponto que certamente levanta controvérsia consiste no que se considera uma democracia constitucional. Tom Daly<sup>51</sup> aponta para o fato ser esse um conceito essencialmente contestado e cuja formação de algum consenso é extremamente dificultosa. Não obstante isso, a necessidade de ter coordenadas mínimas sobre o conceito de democracia

<sup>48</sup> MOUNK, Yascha; *O Povo Contra a Democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

<sup>49</sup> SAJÓ, András. UITZ, Renáta. HOLMES, Stephen (eds). *Routledge Handbook of Illiberalism*. p 87, Abingdon: Routledge, 2022

<sup>50</sup> BRITO, Adriane Sanctis de et al (org); *Os caminhos da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática*; São Paulo: Tinta da China, 2023.

<sup>51</sup> DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. TG Daly. *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (1), 9-36, 2019.

constitucional é medida que se impõe, especialmente quando se trata de contextos em que o regime democrático parece estar sob ataque ou em degradação incremental – como ocorre nos recentes fenômenos de erosão democrática -, forçando aqueles que se interessam pelo tema a refletir sobre o que não pode se perder em um regime democrático a ponto de descaracterizá-lo como uma democracia minimamente funcional e onde impera o Estado de Direito.

Nesse sentido, um caminho conceitual que reúne boas condições de ser operacionalizado no seio dos estudos sobre erosão democrática é o trazido por Daly ao questionar o que (des)caracteriza um regime democrático, propondo que se pense em dois conceitos-chave usados no campo de pesquisa emergente da decadência democrática: *democracia constitucional liberal* e *democracia autossustentável*. Segundo Daly, essas definições são capazes de fornecer “uma concepção minimamente “espessa” e negativa da democracia, com foco nos elementos que são absolutamente essenciais para o funcionamento de um sistema democrático<sup>52</sup>”.

Para além de uma concepção minimalista de democracia – entendida como um arranjo político no qual as pessoas escolhem governos por meio de eleições e têm uma razoável possibilidade de remover governos de que não gostem<sup>53</sup> – a *democracia constitucional liberal* é entendida como uma ordem política que promete proteger os direitos básicos essenciais ao processo democrático) limitando o poder da maioria no governo, proporcionando oportunidades estáveis e regulares para mudar maiorias e governos, garantindo mecanismos sociais e processuais que permitam a maior parte da população a participação no jogo político, influenciando as decisões e mudando quem os atores responsáveis por estas<sup>54</sup>.

No tocante ao segundo conceito chave – *democracia autossustentável* -, Daly sugere que este seria um teste definitivo para saber se um determinado conjunto de reformas e desenvolvimentos postos em prática pelo grupo político no poder representaria uma ameaça potencial à democracia, especialmente se eles reduzem (ou mesmo esgotam) as possibilidades de uma autêntica competição política e de alternância entre grupos rivais no

---

<sup>52</sup> DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. TG Daly. *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (1), p.6, 2019.

<sup>53</sup> PRZEWORSKI, Adam; *Crises da democracia*; Rio de Janeiro: Zahar, p. 29, 2020.

<sup>54</sup> GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; *How to Save a Constitutional Democracy*; Chicago: University of Chicago Press, p. 92, 2018.

governo<sup>55</sup>. Fazendo uso do já clássico trabalho de Kim Scheppele acerca do “Legalismo Autocrático”, Daly aponta para o entrelaçamento, na literatura acadêmica que vem se desenvolvendo acerca dos fenômenos de erosão democrática, entre os conceitos de “constitucionalismo liberal” e o “constitucionalismo democrático”, enfatizando o fato de que uma verdadeira democracia deve ser um sistema “autossustentável” em que a competição eleitoral genuína continua independente do partido que esteja a ocupar o poder e em que o governo não é mantido por um partido ou grupo político. Dando voz a Sheppele:

Especialmente desde a onda global de democratização no final do século XX, o constitucionalismo liberal e o constitucionalismo democrático se uniram na prática e no pensamento democráticos contemporâneos. O constitucionalismo democrático é visto como uma forma de honrar o princípio democrático fundamental do governo pela maioria, alterando a vontade popular por meio de instituições democráticas (por exemplo, parlamentos), enquanto o constitucionalismo liberal é visto como um limite à liberdade dos governos de agir em nome da maioria, exigindo que as instituições democráticas permaneçam limitadas e responsáveis e garantindo o respeito contínuo a todos os indivíduos na política<sup>56</sup>.

Seguindo o caminho acima ilustrado, Daly delinea seu conceito de decadência democrática como sendo a degradação incremental e gradual das *estruturas* e da *substância* da democracia constitucional liberal. O termo “estruturas” se refere a instituições democráticas formais (como tribunais, órgãos de proteção aos direitos humanos, partidos políticos e também instituições não-estatais como ONGs e uma imprensa livre). A “*substância*” se refere àquilo que se designa como “matéria leve”, isto é, as normas de governança democrática, incluindo a fé pública no regime democrático e a disposição dos atores políticos de seguir as regras do jogo e agir - e ser vistos como agindo – em prol do interesse público.

A “recessão democrática”, nesses termos, engloba quatro categorias amplas: (i) o aprofundamento do autoritarismo em países não democráticos; (ii) uma aceleração no colapso dos regimes democráticos; (iii) um declínio no Estado de Direito; (iv) a falta de capacidade ou qualidade da democracia nas democracias mais jovens. A maioria dos casos de decadência democrática grave se enquadra nas duas últimas categorias, mas são bastante diferentes<sup>57</sup>. Algumas são democracias liberais estabelecidas há muito tempo, como os EUA e a França. Algumas são democracias pós-autoritárias mais jovens, como a Polônia

<sup>55</sup> DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. TG Daly. Hague Journal on the Rule of Law 11 (1), p.7, 2019.

<sup>56</sup> SCHEPELLE, Kim Lane; *Autocratic Legalism*; University of Chicago Law Review 85, n. 2 p. 560; 2018.

<sup>57</sup> MOUNK, Yascha; *O Povo Contra a Democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

ou a Hungria. Alguns, como a Turquia e a África do Sul, não atingiram a meta de uma democracia liberal "consolidada", mas haviam feito um claro progresso democrático por pelo menos duas décadas.

Nos últimos anos multiplicaram-se estudos sobre os processos de erosão democrática enfrentados pelas democracias constitucionais, sobretudo com a queda da qualidade das democracias em países como Hungria, Polônia, Estados Unidos, Venezuela e Brasil. Um olhar histórico atento às variedades de retrocessos democráticos revela que os golpes de Estado clássicos dos anos da Guerra Fria são agora superados em número pelo que se pode chamar de golpes promissórios - um processo de engrandecimento do executivo. Ademais, a explícita fraude eleitoral no dia da eleição vem sendo substituída pelo assédio e manipulação estratégica de longo prazo. As formas de abordagens são distintas, mas parecem revelar alguns diagnósticos convergentes, tais como: (i) a tendência de líderes/movimentos chegarem ao poder por vias democráticas e, uma vez empossados, iniciarem ataques às instituições democráticas de modo a erodir a democracia liberal de forma gradual<sup>58</sup> - não como crises constitucionais, que tendem a ser mais agudas, com o conflito político atingindo níveis críticos de violência e estabelecendo-se fora da institucionalidade mínima ou, ainda, com líderes políticos recorrendo a medidas típicas de estados de exceção<sup>59</sup> - e para tal lançarem mão das ferramentas legais<sup>60</sup> do jogo democrático<sup>61</sup>; (ii)

---

<sup>58</sup> BALKIN, Jack M.; *Constitutional Rot. Can It Happen Here?: Authoritarianism*; Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2992961>. Acesso em: 17. set. 2021.

DIXON, R.; LANDAU, D. *Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion of liberal democracy*. Oxford University Press, 2021.

DRINÓCZI, Tímea; BIEN-KACAŁA, Agnieszka. *Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland*. *German Law Journal*, v. 20, n. 8, p. 1140-1166, 2019.

DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (1), 9-36, 2019.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; *How to Save a Constitutional Democracy*; Chicago: University of Chicago Press, 2018.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz; "How to Lose a Constitutional Democracy." *UCLA Law Review* 65(78): pp. 80-169; 2017

<sup>59</sup> BALKIN, Jack M.; *Constitutional Crisis and Constitutional Rot in Constitutional Democracy in Crisis?* *77 Maryland Law Review* 147 (2017), Yale Law School, Public Law Research Paper No. 605; Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2993320>. Acesso em: 17. set. 2021.

<sup>60</sup> SCHEPELLE, Kim Lane; *Autocratic Legalism*; *University of Chicago Law Review* 85, no. 2 (2018): 545–83.

<sup>61</sup> LEVITSKY, Steven, ZIBLATT, Daniel; *Como as democracias morrem*; São Paulo: Zahar, 2018; e GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; *How to Save a Constitutional Democracy*; Chicago: University of Chicago Press, 2018.



tendências hostis aos valores liberais-democráticos<sup>62</sup>, como pluralismo, liberdades civis e limitações ao poder do Estado, dando vazão à retórica e ações que promovam valores nacionalistas, aversão às minorias, hostilidade às instituições mediadoras da vontade popular (estatais ou da sociedade civil)<sup>63</sup>; e (iii) e na tentativa de identificar possíveis causas para a ascensão de tais movimentos nominados como “populistas autocráticos”<sup>64</sup>, apontando para fatores como a estagnação econômica, mudanças culturais profundas nessas sociedades e o enfraquecimento dos partidos tradicionais<sup>65</sup>. Embora tais análises estejam primordialmente voltadas ao fenômeno europeu-anglófono, surgiram recentemente trabalhos voltados a compreender o processo de deterioração da democracia brasileira<sup>66</sup>. Diante desse cenário, parece haver maior ênfase no Executivo como agente propulsor de casos de erosão democrática, mas atenção ainda esparsa sobre o Judiciário como autor (ou co-autor) de tal fenômeno – em outras palavras, os trabalhos tendem a se concentrar em ataques do Executivo à independência e autoridade do Judiciário, mas pouco na perspectiva deste como um relevante ator de contenção à deterioração da democracia.

Como apontado por Daly em estudo que pretende conceber essa literatura interdisciplinar dispersa como um campo de pesquisa, multiplicaram-se na literatura acadêmica os termos para designar a degradação progressiva do regime democrático ao redor do mundo: constitucionalismo abusivo; legalismo autocrático; constitucionalismo populista; constitucionalismo de má-fé; desconstitucionalismo; retrocesso constitucional; captura constitucional; podridão constitucional; decadência constitucional; desconsolidação democrática; retrocesso democrático; retrocesso autoritário; retrocesso do estado de direito; erosão democrática; recessão democrática; etc. Nessa miríade conceitual, Daly, opta pelo conceito de decadência democrática (*democratic decay*), significando este um “meta-conceito” que se relaciona não só com os ataques expressos às estruturas do governo democrático, mas também com o enfraquecimento mais difuso das estruturas democráticas por uma variedade de outros atores políticos, e com os processos mais amplos e a mais longo prazo que

---

<sup>62</sup> MÜLLER, Jan-Werner. *What Is Populism?* Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 2016. TUSHNET, Mark; BUGARIC, Bojan; *Power to the People. Constitutionalism in the age of Populism.* New York: Oxford University Press, 2021.

<sup>63</sup> MOUNK, Yascha; *O Povo Contra a Democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

<sup>64</sup> MUDDE, Cas; *Populism: a very short introduction*; Oxford University Press, 2017.

<sup>65</sup> PRZEWORSKI, Adam; *Crises da democracia*; São Paulo: Zahar; 2020.

<sup>66</sup> MEYER, Emilio Peluso Neder; *Constitutional erosion in Brazil*; Oxford: Hart Publishing, 2021; e AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie; *Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política*; Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

minam os sistemas democráticos, tais como o declínio da fé pública na democracia e a disfunção do processo político<sup>67</sup>.

Um olhar atento sobre o fenômeno revela que ataques à democracia não são novidades na Era Moderna, de modo que a inovação dos atuais processos de erosão democrática fica por conta de que os colapsos autoritários, outrora advindos de golpes militares ou civis (tomadas de poder pelo uso da força que demandam uma ruptura súbita e aguda com a ordem vigente) vem sendo substituídos por regimes autoritários que acedem ao poder mediante eleições. Em outras palavras, a força que desvenda a contestação à democracia, muitas vezes, se não necessariamente, é interna ao sistema democrático, promovida por um partido, uma liderança ou uma coalizão de partidos que chegaram ao poder por meio de eleições<sup>68</sup>. A literatura acadêmica vem apontando, em síntese, os seguintes mecanismos de erosão democrática: o uso de emendas constitucionais e medidas infralegais para alterar os arranjos básicos de governança; a eliminação dos meios de controle que operam entre os diferentes poderes; a centralização e politização do poder executivo exercido por meio de uma burocracia; a contração ou distorção de uma esfera pública compartilhada na qual os direitos liberais de expressão e associação podem ser exercidos; e a eliminação ou supressão da competição política partidária efetiva e a perspectiva relacionada com a alternância dos cargos eletivos, além do “*court-packing*” (“empacotamento” dos tribunais, como no ato de aumentar o número de juízes membros e, com isso, nomear aliados e minar a independência do tribunal) ou captura do Poder Judiciário, especialmente das cortes superiores, para não se imporem contra os desejos autoritários dos populistas regionais<sup>69</sup>.

Em acréscimo aos mecanismos formais, David Landau e Rosalind Dixon argumentam que um enfoque meramente nos instrumentos formais de mudança constitucional é incompleto. Uma compreensão correta da erosão democrática deve alargar o conceito em dois sentidos distintos: em primeiro lugar, a erosão pode ser levada a cabo através de alterações infraconstitucionais, como a aprovação de leis ordinárias; em segundo lugar, pode também incluir tipos informais de mudança constitucional, incluindo reinterpretações judiciais de

---

<sup>67</sup> DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. TG Daly. Hague Journal on the Rule of Law 11 (1), p. 18, 2019.

<sup>68</sup> GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; *How to Save a Constitutional Democracy*; Chicago: University of Chicago Press, p. 18, 2018.

<sup>69</sup> GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; *How to Save a Constitutional Democracy*; Chicago: University of Chicago Press, 2018.

disposições constitucionais existentes<sup>70</sup>. Nesses novos regimes coexistem práticas democráticas (realização de eleições, por exemplo) e manifestações autoritárias (ataques a direitos fundamentais, fragilização dos mecanismos de freios e contrapesos entre as instituições políticas etc), fator que tem feito com que a literatura os chame de regimes híbridos. O termo “híbrido” se justifica pelo fato de que tais regimes não se enquadram nas definições clássicas de “democracia” e/ou “autocracia”, mas mesclam características de cada regime. Ao redor do mundo, costuma-se citar como exemplos de países em que processos de erosão democrática estão (ou estavam) em curso a Hungria, a Turquia, a Polônia, Filipinas, Índia, Estados Unidos e Brasil – cada um desses países com particularidades que mereceriam um maior grau de detalhe<sup>71</sup>. A seguir faz-se um breve inventário de alguns dos conceitos que surgiram para caracterizar o fenômeno da degradação das democracias constitucionais liberais.

Um valioso insight inicial na trajetória de estudos sobre os ataques perpetrados à democracia constitucional vem do artigo de David Landau intitulado “*Abusive constitutionalism*”<sup>72</sup>. O conceito de *constitucionalismo abusivo* pode ser sintetizado como o uso de mecanismos de mudança constitucional para corroer a ordem democrática – percebe-se, pois, que trata-se de uma dimensão conceitual primordialmente preocupada com mudanças formais que podem descaracterizar uma democracia constitucional. Como estudos de casos, Landau aponta uma democracia jovem e consolidada (Hungria) e um Estado descrito como uma democracia não consolidada ou um regime híbrido (Venezuela). Ao longo de seu artigo, Landau descreve como os processos formais (emendas constitucionais) foram sendo empregados em cada um desses países para minar os caracteres básicos de uma democracia, como a competição política genuína, a independência das instituições de controle e contramajoritárias e os direitos de liberdade de expressão e associação: na Hungria e na Venezuela, por meio da adoção de uma nova constituição e de uma série de leis que remodelaram o sistema constitucional, diminuindo as instituições de prestação de contas e a liberdade da mídia, e manipulando o processo eleitoral para facilitar a obtenção de majorias maiores. Landau conclui que os regimes resultantes continuam a ter eleições e não são totalmente autoritários, mas são significativamente menos democráticos do que eram

---

<sup>70</sup> LANDAU, David; Rosalind Dixon, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*; Oxford University Press, p.32, 2021.

<sup>71</sup> BRITO, Adriane Sanctis de et al (org); *Os caminhos da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática*; São Paulo: Tinta da China, p.10, 2023.

<sup>72</sup> LANDAU, David; *Abusive Constitutionalism*; (April 3, 2013). 47 UC Davis Law Review 189 (2013), FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646, pp. 189-260. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2244629>. Acesso em: 14 set. 2021.

anteriormente, com o agravante de que o problema do constitucionalismo abusivo permaneceria em grande parte sem solução, visto que os mecanismos de defesa democrática, tanto no direito constitucional comparado quanto no direito internacional estariam sendo ineficazes contra os novos métodos de degradação gradual da ordem democrática.

Tom Daly aponta o uso nos primeiros anos da última década, ainda que de forma dispersa na literatura, do conceito de “*desconstitucionalismo*”, significando este várias formas e práticas de má-fé constitucional, empregadas pelas instituições constitucionais (principalmente o executivo, mas também o judiciário) que levam a uma situação em que não há mais uma constituição (válida), em termos dos princípios básicos do constitucionalismo - como a separação de poderes, a independência do judiciário, a proteção dos direitos e liberdades fundamentais<sup>73</sup>. Um trabalho seminal na literatura fica por conta do trabalho de Nancy Bermeo e seu conceito de “*democratic backsliding*” (*retrocesso democrático*), o qual significa a debilitação ou eliminação, liderada pelo Estado, das instituições políticas que sustentam uma democracia existente – em substituição aos clássicos golpes de estado do século XX levados a cabo por elites civis e militares, os movimentos autoritários estariam sendo marcados pelo que Bermeo caracteriza como “engrandecimento do Executivo”, com o retrocesso assumindo a forma de mudanças graduais em um conjunto mais circunscrito de instituições (exemplo: a flagrante fraude eleitoral do dia da eleição que caracterizou as eleições em muitas democracias em desenvolvimento no passado está sendo substituída por assédio e manipulação estratégicos de longo prazo), levando, a longo prazo, não necessariamente ao colapso total da democracia, mas a alguma forma de regime híbrido, no qual convivem elementos democráticos e anti-democráticos.<sup>74</sup>

Em proximidade teórica com o trabalho de Bermeo, Tom Ginsburg e Aziz Huq distinguem a reversão autoritária (um colapso rápido e generalizado para o autoritarismo) do retrocesso constitucional, que, por sua vez, se refere a um processo de decadência incremental, envolvendo a deterioração da (i) qualidade das eleições, (ii) os direitos de expressão e associação, e (iii) do estado de direito. Lançando mão de uma base de dados que analisa uma grande variedade de estados com diferentes níveis de consolidação ou deterioração democrática, Huq e Ginsburg identificam cinco maneiras pelas quais esse retrocesso constitucional pode ser alcançado: (i) emendas constitucionais que minam as

---

<sup>73</sup> DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. TG Daly. Hague Journal on the Rule of Law 11 (1), p. 19, 2019.

<sup>74</sup> BERMEO, Nancy. “On Democratic Backsliding.” *Journal of Democracy* 27, no. 1 2016.

estruturas básicas do constitucionalismo; (ii) eliminação de controles institucionais; (iii) a centralização e a politização do poder executivo; (iv) a tração ou distorção de uma esfera pública vigorosa; e (v) a eliminação da concorrência política<sup>75</sup>.

No anseio de lançar um olhar que avance para além do foco no Poder Executivo, com foco em o sistema político mais amplo, bem como na sociedade e espaço cívico em geral, salienta-se outros dois conceitos: (a) "podridão constitucional" e (b) "desconsolidação democrática". O conceito de "podridão constitucional" cunhado por Jack Balkin<sup>76</sup> – seguindo a literatura de separar rupturas agudas e graduais com a democracia liberal-constitucional – contribui para o campo ao identificar elementos essenciais sem os quais uma ordem constitucional democrática não pode funcionar, quais sejam, instituições que funcionam bem e que limitam o poder e a ambição dos atores políticos, incluindo instituições estatais (por exemplo, tribunais) e instituições não estatais, como a existência de uma imprensa livre e independente e entidades da sociedade civil atentas aos atos do poder público (em sentido amplo, não apenas os atos do Poder Executivo). Daly argumenta que o conceito de "podridão constitucional" pode ser distinguido de conceitos como "retrocesso constitucional" por pelo menos dois aspectos: (i) seu foco mais forte em normas do que em estruturas e instituições; e (ii) seu escopo temporal mais longo, na medida em que os últimos conceitos geralmente abrangem instâncias em que o esvaziamento do sistema democrático pode ser relativamente rápido, por exemplo, oito anos na Hungria, três anos na Polônia<sup>77</sup>. Dando seguimento, o conceito de "desconsolidação democrática" foi cunhado por Yascha Mounk e Roberto Foa em texto de 2017<sup>78</sup>, cujos autores entendem que a desconsolidação consiste em um processo no qual os predicados essenciais para uma democracia consolidada são diminuídos, incluindo o declínio da fé pública no regime democrático, o declínio da fé pública nas instituições democráticas, uma maior vontade dos atores políticos de violar as regras do sistema político, o declínio na filiação a partidos políticos; o aumento do poder de atores sem responsabilidade eleitoral, como instituições transnacionais, bancos centrais ou órgãos reguladores; o fracasso ou a ineficácia da representação; a proliferação de arranjos de governança complexos que evitam a responsabilidade e a transparência e o aumento do apoio

---

<sup>75</sup> GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; *How to Save a Constitutional Democracy*; Chicago: University of Chicago Press, 2018.

<sup>76</sup> BALKIN, Jack M.; *Constitutional Rot* (June 14, 2017). *Can It Happen Here?: Authoritarianism*; Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2992961>. Acesso em: 17. set. 2021.

<sup>77</sup> DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. TG Daly. *Hague Journal on the Rule of Law* 11 (1), p. 22, 2019.

<sup>78</sup> FOA, Robert; MOUNK, Yascha; *The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect*. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, jul, pp. 5-17, 2017

aos partidos políticos antissistema, o que significa que a democracia deixa de ser o único “jogo” possível. Percebe-se, pois, uma afinidade com o conceito de “podridão constitucional” formulado por Balkin, na medida em que se direciona uma atenção especial aos padrões de longo prazo nas percepções e ações dos atores políticos e sociais em relação ao regime democrático (deve-se ressaltar, contudo, que os estudos de Foa e Mounk focam, primordialmente, nas democracias estabelecidas há muito tempo, com referência apenas secundária às democracias mais jovens).

Ainda na trilha dos estudos sobre erosão democrática, o já mencionado trabalho de Kim Lane Sheppelle intitulado “*Autocratic Legalism*” merece atenção. A autora estadunidense define o fenômeno do “*legalismo autocrático*” como a utilização do direito pelos novos líderes autocratas para atacar deliberadamente os princípios básicos do constitucionalismo liberal e democrático, a fim de consolidar o poder e se entrincheirar no cargo a longo prazo. O argumento de Scheppelle é bastante útil para este trabalho, como será visto com maior grau de detalhe nos capítulos seguintes, ao dedicar especial atenção ao uso do direito - em sentido amplo, não apenas as alterações de natureza constitucional, mas também a incluir medidas infralegais – como meio de promover a deterioração democracia constitucional:

Dentro do fenômeno geral do declínio democrático, há um conjunto de casos em que novos líderes carismáticos são eleitos por públicos democráticos e, em seguida, usam seus mandatos eleitorais para dismantelar por meio do direito os sistemas constitucionais que herdaram. Esses líderes têm como objetivo consolidar o poder e permanecer no cargo indefinidamente, acabando por eliminar a capacidade dos grupos democráticos de exercerem seus direitos básicos, de responsabilizar os líderes e de muda-los pacificamente. Como esses “autocratas legalistas” utilizam o direito para atingir seus objetivos, a autocracia iminente pode não ser evidente no início<sup>79</sup>.

Scheppelle ressalta também um ponto relevante para os estudos de direito constitucional comparado, qual seja, o um fenômeno de aprendizado mútuo entre lideranças autocráticas, mostrando como os executivos que buscam esvaziar o regime democrático estão seguindo uma espécie de “manual” que contém características dos ataques russos, húngaros e turcos ao regime democrático, combinando práticas autoritárias isoladas em sistemas democráticos de alta qualidade (ou práticas razoáveis que, quando combinadas com outras em um novo cenário, produzem um resultado problemático). Ilustrando um roteiro que parece adaptar-se aos fenômenos de decadência democrática, Tom Daly sugere que estes seguem um padrão familiar:

em primeiro lugar, os cidadãos perdem a fé na política (devido, por exemplo, ao aumento da desigualdade e ao desemprego persistente), muitas vezes com uma

<sup>79</sup> SCHEPELLE, Kim Lane; *Autocratic Legalism*; University of Chicago Law Review 85, n. 2 p. 545; 2018.

crise simultânea no sistema político-partidário; em segundo lugar, os cidadãos votam em um líder ou partido que promete oferecer uma mudança radical, que invoca a "vontade do povo" para atacar a legitimidade do sistema constitucional existente. Isso gera uma sequência de ações do governo recém-eleito: instituições-chave que possam impedir a consolidação do poder do governo são visadas (por exemplo, tribunais, mídia e instituições policiais); o público é trazido para o lado através da generosidade do Estado e da sociedade civil; as organizações da sociedade civil são intimidadas (muitas vezes usando órgãos "capturados", como o Ministério Público, agências de controle e tribunais); e a remoção do governo se torna muito mais difícil por meio de mudanças na legislação eleitoral e manipulando o eleitorado em si (por exemplo, forçando lideranças de oposição a deixar o país). Quando o eleitorado percebe como o sistema democrático está sendo desmantelado, restam-lhes poucos mecanismos constitucionais para fazer frente e, mesmo que a resistência possa ser reunida (por exemplo, por meio do parlamento ou de protestos públicos), isso pode ser contornado pelo governo, por exemplo por meio do uso de referendos que apelam para o "verdadeiro" povo. Com qualquer oposição eficaz bloqueada, o poder e o sucesso eleitoral podem ser mantidos pelo governo por meio de mais generosidade estatal ou fabricação de inimigos imaginários<sup>80</sup>.

O resultado, aponta Scheppele, seria um sistema de governança por ela designado de "*Frankenstate*", regime no qual haveria um verniz de legalidade a ofuscar o autoritarismo e munir o governo de ferramentas efetivas para a crítica da oposição democrática. Ao analisar-se os diversos contextos dos recentes processos de erosão das democracias constitucionais, percebe-se que a natureza e os limites do legalismo dependerão muito do contexto nacional específico. Conforme apontado por Daly, em um estado como a Hungria liderada por Viktor Orbán, a adoção de uma nova constituição e de emendas constitucionais de teor autocrático foi possível pela mera obtenção da maioria necessária de dois terços no parlamento; por outro lado, uma estratégia legalista autocrática aos moldes húngaros parece pouco exequível em um país como os Estados Unidos, onde tem-se um enorme custo político para promover alterações formais Constituição. Pensando o caso brasileiro, dada a fragmentação partidária e a rigidez constitucional, a própria formação de super maiorias aptas a promover reformas constitucionais profundas faz com que uma estratégia legalista autocrática direcione seus esforços para medidas infralegais – o que parece ter ocorrido sob o governo Bolsonaro<sup>81</sup>.

Na miríade de conceitos e esforços surgidos na tentativa de explicar a decadência das democracias constitucionais, é possível estabelecer uma relação de complementariedade entre eles, com conceitos que direcionam maior atenção às estruturas institucionais e mudanças formais que descaracterizam no regime liberal-democrático, enquanto outros

<sup>80</sup> DALY, Tom; *Democratic decay: Conceptualising an emerging research field*. TG Daly. Hague Journal on the Rule of Law 11 (1), p. 16, 2019.

<sup>81</sup> GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura; VIEIRA, Oscar Vilhena; *Supremocracia e infralegalismo autoritário: O comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro*; Revista Novos Estudos – CEBRAP; São Paulo V. 41, nº 03, pp.591-605 set.–dez; 2023.

prestam maior atenção à cultura política e à manutenção de um ambiente cívico apto a proporcionar a reprodutibilidade da democracia. Para os fins deste trabalho – compreender como se deu a atuação no cenário pandêmico frente a um governo com tendências autoritárias -, os conceitos são operacionalizados para identificar os mecanismos de erosão da democracia brasileira sob o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) e, especialmente, como o STF se comportou em face da ameaça autoritária. Com tal horizonte em vista, para melhor caracterizar o fenômeno do bolsonarismo no poder, a seguir coloca-se a matriz teórica fruto de esforços recentes da literatura que estuda os processos de erosão democrática: a categoria de “iliberismo”.

## **2.1 O iliberismo em sua versão brasileira: a eleição de inimigos e o STF na trincheira**

Segundo András Sajó, Renáta Uitz, e Stephen Holmes, o iliberismo refere-se “a um conjunto de fenômenos sociais, políticos, culturais, jurídicos e mentais associados ao declínio da liberdade individual”, negando a razão pública, abrindo caminhos para a desinformação e a negação da verdade e dos valores em regimes iliberais<sup>82</sup>. Os autores argumentam ainda que o iliberismo não é uma ideologia robusta, abrangente ou completa, não fornecendo uma visão coerente da sociedade, mas slogans fragmentados, como livrar-se das elites e dos especialistas e tornar a nação grande novamente. Em acréscimo, David Landau aponta que mesmo em face da consolidação recente de políticas iliberais, ainda não é possível falar na adoção explícita, em constituições, de um desenho completo de constitucionalismo liberal, permanecendo certa ambiguidade entre elementos tipicamente democráticos e iliberais e dando-se preferência ao uso de instituições como comissões eleitorais responsáveis pela auditoria e fiscalização da tomada de decisões majoritárias, agências de mídia e a supressão de limites de reeleição são mais comuns para propósitos iliberais<sup>83</sup> – embora, conforme apontado por Meyer, o caso húngaro parece contrariar, ao menos parcialmente, a afirmação de Landau, visto que a invocação, no preâmbulo da Constituição Húngara de 2012, do cristianismo como base para criar uma narrativa de uma identidade constitucional parcial em relação à religião tem claro perfil liberal<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> SAJÓ, András. UITZ, Renáta. HOLMES, Stephen (eds). *Routledge Handbook of Illiberalism*. Abingdon: Routledge, p. 21, 2022

<sup>83</sup> LANDAU, David; in SAJÓ, András. UITZ, Renáta. HOLMES, Stephen (eds). *Routledge Handbook of Illiberalism*. Abingdon: Routledge, p. 425, 2022.

<sup>84</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder. Constitucionalismo liberal; *REVISTA DIREITO E PRÁXIS*, v. 13, p. 2595-2622, 2022.



Tímea Drinóczi e Agnieszka Bień-Kacała, por seu turno, apontam a resistência dos acadêmicos em utilizar o termo “constitucionalismo iliberal”, seja pela suposta pouca clareza conceitual do termo ou, ainda, pelo temor em naturalizar práticas que são frontalmente contrárias ao constitucionalismo democrático<sup>85</sup>. Remando contra essa corrente, as autoras, com foco nos casos de erosão democrática na Hungria e na Polônia, apontam para a viabilidade de conceber o constitucionalismo iliberal enquanto campo de estudos, visto que os estados citados ainda são democracias constitucionais em, ao menos, um sentido formal, possuindo cartas constitucionais, permitindo o funcionamento, até certo ponto, de mecanismos de revisão constitucional, além de serem menos opressiva do que regimes abertamente autoritários e ditaduras (poder-se-ia dizer, que tal campo de estudos poderia ser compreendido mesmo por razões normativas, como meio de melhor compreender o fenômeno e ofertar soluções democráticas).

Na esteira do mencionado acima, parece haver certo consenso na literatura acadêmica acerca de o iliberalismo não ser uma ideologia robusta (tal como o liberalismo ou o comunismo). De certa forma remando contra essa corrente, Marlene Laruelle busca estabilizar o conceito de iliberalismo através de uma abordagem que o concebe como uma ideologia relacional, dissociando-o da literatura sobre tipos de regime e, sobretudo, concebendo-o como em permanente relação situacional com o liberalismo. A autora argumenta que tal abordagem permite enxergar o fenômeno iliberal como um movimento global, mas dependente do contexto, que varia em intensidade entre países, tipos de regime e eleitorais, e apresenta diferentes combinações ideacionais. Laruelle propõe uma funcional definição do iliberalismo:

(1) o iliberalismo é um novo universo ideológico que, mesmo que doutrinariamente fluido e baseado no contexto, é até certo ponto coerente; (2) representa uma reação contra o liberalismo atual em todos os seus variados roteiros - político, econômico, cultural, geopolítico, civilizacional - muitas vezes em nome de princípios democráticos e graças a eles (ao ganhar o voto popular); (3) propõe soluções que são majoritárias, centradas na nação ou soberanistas, favorecendo hierarquias tradicionais e homogeneidade cultural; e (4) pede uma mudança da política para a cultura e é pós-moderno em suas reivindicações de enraizamento em uma era de globalização.<sup>86</sup>

Advogando a melhor adequação do conceito de iliberalismo em detrimento de alguns dos conceitos expostos na primeira seção deste capítulo – tais como retrocesso

---

<sup>85</sup> DRINÓCZI, Tímea; BIEŃ-KACAŁA, Agnieszka. Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, v. 20, n. 8, p. 1140-1166, 2019.

<sup>86</sup> LARUELLE, Marlene. 'Illiberalism: A conceptual introduction' *2 East European Politics*, pp. 308-309, 2022.

democrático, autoritarismo competitivo, desdemocratização, desconstitucionalismo, podridão constitucional, autocratização e outros – Laruelle argumenta que esses conceitos, por ela designados como “autoritarismo com adjetivos”, são problemáticos porque limitam sua compreensão de “iliberal” a práticas de poder e realidades institucionais sem olhar para o conteúdo ideológico e, segundo, porque confundem “iliberal” com “antidemocrático”, descrevendo práticas de poder que divergem das normas democráticas, mas podem não ter o componente ideológico necessário para se qualificar como iliberalismo – em outras palavras, a autora defende que é possível ser autoritário sem nenhum conteúdo ideológico.

Lançando mão do conceito de “pós-modernidade” do sociólogo polonês Zygmunt Bauman – em suma, a tese de que, após a Guerra Fria, instaurou-se certo ceticismo quanto às ideologias densas, na qual essa era pós-moderna estaria marcada pela globalização econômica e cultural, por um mundo fragmentado de identidades concorrentes e contrastantes e pelo subjetivismo -, tem-se o iliberalismo como um apelo para um “retorno” à modernidade contra os valores pós-modernos ou à modernidade clássica contra a modernidade líquida. Sob esse olhar, Laruelle concebe o iliberalismo como uma ideologia pouco densa e “ex-negativa”, isto é, *um conceito que é intrinsecamente relacional, apresentando-se como uma resposta a outra coisa*. Em outras palavras, dependendo de como essa outra coisa é definida, o conteúdo do iliberalismo será diferente – assim, o liberalismo, é que funciona como centro gravitacional político ao qual o iliberalismo, em suas variadas manifestações, se opõe.

Ao pensar sobre as formas de manifestação do liberalismo sobre as quais o iliberalismo, conforme seus traços centrais apontados acima, reage nos dias atuais, Laruelle aponta alguns roteiros principais: (1) o primeiro é o ideário básico do liberalismo político, consistente na afirmação da necessidade de se proteger as liberdades individuais da interferência do Estado, além de defesa da tese de que uma democracia autêntica e funcional não se trata apenas de eleições livres e justas, mas que também deve ser dotada de freios e contrapesos, limitando o majoritarismo ao garantir os direitos das minorias; (2) em segundo lugar, o iliberalismo se insurge contra o liberalismo em sua dimensão econômica, especialmente em seu aspecto neoliberal e sua defesa da privatização, da desregulamentação, da globalização, do livre comércio e de medidas de austeridade para reduzir a intervenção do Estado na economia – embora, a reação iliberal contra o neoliberalismo pareça ser mais prevalente no Leste Europeu, fruto do choque neoliberal após o colapso do comunismo soviético; (3) um terceiro e importante enfoque consiste naquilo que poderia ser designado como liberalismo cultural, isto é, na dimensão emancipatória dos direitos individuais

das minorias historicamente subalternizadas e que adentraram a esfera pública nas últimas décadas pleiteando o reconhecimento da diversidade de identidades étnicas e de gênero – cenário que provoca, como mencionado anteriormente, intensa reação culturalista pelos partidários da extrema direita<sup>87</sup>. Tais roteiros certamente não existem de forma independente um do outro, antes, tendem a se sobrepôr uns aos outros, compondo a retórica e aporte ideológico dos movimentos e lideranças iliberais.

Laruelle argumenta, por fim, que o conceito de iliberalismo possuiria uma melhor funcionalidade teórica para pensar os processos atuais de erosão democrática do que o conceito de populismo. Para tal, sustenta que o populismo pode ser inspirado tanto por ideologias de direita quanto de esquerda, o mesmo não ocorrendo com o iliberalismo, que ao exigir a restauração de algumas hierarquias tradicionais e soluções culturalmente homogêneas, estaria necessariamente identificado com a extrema direita, acrescentando, ainda, que (1) o iliberalismo não exige automaticamente um líder carismático, o que muitas vezes é visto como uma condição necessária para o populismo; e (2) o iliberalismo não é anti-intelectual e pode, ao contrário, se colocar como uma produção elitista<sup>88</sup>.

Em que pese a postura de Laruelle ser persuasiva, na tentativa de operacionalizar os conceitos de iliberalismo e populismo para o caso brasileiro, é dizer, para pensar o bolsonarismo no poder, parece mais adequado estabelecer uma relação de complementariedade ao invés de oposição entre as categorias. Jair Bolsonaro, e o movimento por ele liderado, parecem ser melhor descritos como iliberais no ideário e nos métodos utilizados, ao mesmo tempo que trazem em seu repertório um *estilo* populista de fazer política, lançando mão da criação de inimigos políticos, apelo a um ideal homogêneo de “povo” e certo nacionalismo autoritário, bem como a rejeição ao pluralismo.

Conforme apontado por Conrado Hubner Mendes e Adriane Sanctis de Britto, uma leitura comparada de relatórios periódicos dos institutos V-DEM, Freedom House e Word Justice Project, que analisaram diversas dimensões da democracia brasileira nos anos anteriores e posteriores à eleição de 2018, percebe-se uma queda na qualidade das três dimensões analisadas: democracia, liberdades e Estado de Direito<sup>89</sup>. Os pesquisadores, componentes do LAUT - Centro de análise da liberdade e do autoritarismo, responsável por

---

<sup>87</sup> LARUELL, Marlene. ‘Illiberalism: A conceptual introduction’ 2 East European Politics, pp. 311-312, 2022.

<sup>88</sup> LARUELL, Marlene. ‘Illiberalism: A conceptual introduction’ 2 East European Politics, p.318, 2022.

<sup>89</sup> BRITO, Adriane Sanctis de et al (org); Os caminhos da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática; São Paulo: Tinta da China, 2023.

catalogar ações e omissões do governo federal entre 2019 e 2022 apontam aspectos do autoritarismo político e da redução da institucionalidade democrática por meio de uma classificação que reúne cinco eixos: (i) redução de mecanismo de controle e/ou centralização, por meio da inviabilização do trabalho de órgãos e agências internas de controle, sendo registradas 424 ocorrências entre 2019 e 2022; (ii) a violação da autonomia institucional, reduzindo-se a capacidade institucional e as competências dos órgãos e agentes afetados, desrespeitando as funções e objetivos institucionais, tendo por resultado, muitas vezes, o esvaziamento de órgãos e outras instituições da administração pública – como parece ter ocorrido com a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) e com órgãos de proteção ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); (iii) construção de inimigos, negando-se a própria legitimidade de outros atores políticos e instituições, tais como grupos sociais ou categorias profissionais específicas, como jornalistas, ativistas ambientais, cientistas e servidores públicos ou entidades ligadas a áreas mais abstratas, como a ciência e a cultura; (iv) ataques ao pluralismo e a minorias, rejeitando-se o saudável dissenso acerca de questões morais substantivas; e (v) legitimação da violência e do vigilantismo, tais como a glorificação da violência policial e meios ilegais de vigilância a opositores, como o uso da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) para espionagem de opositores<sup>90</sup> – classificando-se, ainda, os atos como formais - poder disciplinado pela legislação e que requer a observação de ritos e procedimentos - ou informais - é aquele regulado pelos códigos não escritos da vida política e praticado pela via de gestos e discursos<sup>91</sup>.

O bolsonarismo é um movimento bastante heterogêneo, sendo difícil reunir um esquema organizado de suas ideias<sup>92</sup>, mas não obstante a ausência de um ideário sólido, é possível apontar traços que o situam inegavelmente no campo iliberal e autocrático, tais como o apelo ao majoritarismo – com afirmações como a de que “as minorias devem se curvar às majorias”<sup>93</sup> -; a rejeição de direitos das minorias - como a recusa presidencial em

---

<sup>90</sup> "Da contratação à investigação da PF: entenda cronologia do sistema usado pela Abin para rastrear celulares". Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/10/20/da-contratacao-a-investigacao-da-pf-entenda-cronologia-do-sistema-usado-pela-abin-para-rastrear-celulares.ghtml>. Acesso em 13 out. 2023.

<sup>91</sup> BRITO, Adriane Sanctis de et al (org); Os caminhos da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática; São Paulo: Tinta da China, pp.32-33, 2023.

<sup>92</sup> BUSTAMANTE, Thomas. MENDES, Conrado. "Freedom Without Responsibility: The Promise of Bolsonaro's COVID-19 Denial". Jus Cogens, 3, p. 183, 2021.

<sup>93</sup> "Bolsonaro contraria Constituição e diz que 'minorias têm que se adequar'". Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/07/15/bolsonaro-defende-falas-transfobicas-minorias-tem-que-se-adequar.htm>. Acesso em 12 out. 2023.

concretizar os direitos dos povos originários por meio da demarcação de terras<sup>94</sup>; neutralização por meio da cooptação e pela intimidação as instituições encarregadas de controlar os malfeitos do governo, como o Ministério Público, a Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União e o Judiciário. Em acréscimo, Thomas Bustamante, Rafael Mafei e Emílio Meyer, ao reconstruir o sentimento antiestablishment no Brasil desde as jornadas de junho de 2013, passando pela Operação Lava-Jato e pela ascensão do bolsonarismo, argumentam pela existência de três características distintas do iliberalismo brasileiro: (a) a reunião de seus partidários em torno de um certo tipo ideal sociológico denominado pelos autores de “cidadão de bem”, o qual teria uma imagem de si mesmo associada a uma suposta superioridade moral em relação aos demais cidadãos; (b) a imersão do liberalismo brasileiro em um contexto institucional marcado pelo federalismo presidencialista multipartidário, no qual a capacidade do governo depende de uma relação delicada com o poder legislativo; e (c) uma relação distintamente complexa entre o poder executivo e o judiciário, onde: (c1) o executivo, até o momento, tem comparativamente menos controle sobre os tribunais no Brasil do que em outros países tipicamente iliberais; e (c2) o executivo derivou parte de sua legitimidade do persistente ativismo judicial, muitas vezes sem uma justificativa legal sólida em questões de direito constitucional e penal.<sup>95</sup>

Quanto a este último, o Judiciário, representado pelo Supremo Tribunal Federal, Bolsonaro encontrou maior resistência em seu intento de cooptação quando comparado a outros contextos em que avançam projetos autocráticos. Quando se compara as atitudes do Supremo em tentar impor limites aos atos presidenciais mais controversos – principalmente aqueles ligados às questões ambientais, armamentistas e na crise da pandemia de Covid-19 – com as ações (ou inações) da Procuradoria Geral da República (PGR) chefiada por Augusto Aras, apontado pela imprensa e academia como omissor em sua função fiscalizatória, a literatura sugere que o Supremo agiu como um ator institucional da resistência à cartilha autocrática do bolsonarismo. Meyer aponta que entre 2019 e 2021, das 287 ações de controle de constitucionalidade ajuizadas contra o governo no STF, apenas 1,74% foram ajuizadas pela PGR<sup>96</sup>. Quanto à Polícia Federal, há fortes indícios de um processo de

---

<sup>94</sup> "Nem um centímetro a mais para os indígenas e para a biodiversidade no Brasil de Bolsonaro". Disponível em <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-08-20/nem-um-centimetro-a-mais-para-os-indigenas-e-para-a-biodiversidade-no-brasil-de-bolsonaro.html>. Acesso em 13 out. 2023.

<sup>95</sup> BUSTAMANTE, Thomas; MEYER, Emílio Peluso Neder; MAFEI, Rafael; in SAJÓ, András. UÍTZ, Renáta. HOLMES, Stephen (eds). Routledge Handbook of Il-liberalism. Abingdon: Routledge, p. 781, 2022.

<sup>96</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder. Constitucionalismo iliberal; REVISTA DIREITO E PRÁXIS, v. 13, p. 2612, 2022.

cooptação ao menos parcial da instituição, com delegados não alinhados ao bolsonarismo sendo exonerados ou impedidos de galgarem postos mais elevados na corporação. Ainda quanto às polícias, o bolsonarismo faz-se majoritário nas forças policiais estaduais, bem como ganhou notoriedade as operações da Polícia Rodoviária Federal nas estradas do nordeste brasileiro no dia do segundo turno das eleições presidenciais<sup>97</sup>, responsáveis por causar tumultos e problemas de deslocamento de eleitores às sessões de votação – a citada região é conhecida por ser um reduto eleitoral do candidato de oposição, o ex-presidente Lula, num contexto de apertada disputa por votos. Tais fatos sugerem a tentativa de do bolsonarismo de avançar-se sobre as instituições de controle da democracia brasileira em um intento de cooptação de seus quadros.

Ainda quanto à tentativa bolsonarista de captura do Estado, Gabriela Lotta aponta a construção de um clima de perseguição em relação aos servidores públicos, listando práticas opressivas que se tornaram comuns sob o governo Bolsonaro, tais como a intimidação de servidores que se posicionam em redes sociais; vigilância excessiva do trabalho por autoridades superiores; proibições de contribuições técnicas por parte dos servidores; imposição de tarefas em prazos impossíveis de serem cumpridos; abertura de processos administrativos com base em denúncias vagas; categorização indevida dos servidores (petistas, feministas etc.); humilhação coletiva de certos grupos de servidores; ocultação de informações e processos, entre outras práticas<sup>98</sup>.

Como sustentado por Drinóczi e Bień-Kacała, o iliberalismo também implica em um novo patrimonialismo e clientelismo com apoio legal, e corrupção controlada pelo Estado, o que resulta na criação de uma "oligarquia corrupta" ou estado mafioso<sup>99</sup>. Nesse sentido, sem adentrar em possíveis casos tradicionais de corrupção que possam envolver Bolsonaro e seus aliados, a segunda metade de seu mandato ficou marcada por um método pouco republicano de contornar o obstáculo do presidencialismo de coalizão e da pulverização de partidos políticos, qual seja, aquilo que ficou conhecido como "Orçamento Secreto" – as famosas emendas do relator ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA), que ao invés de

---

<sup>97</sup> "Blitz nas eleições: 1 em cada 3 veículos foram parados no Nordeste". Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/2023-07-03/blitz-eleicoes-veiculos-parados-nordeste.html>. Acesso em 13 out. 2023.

<sup>98</sup> LOTTA, Gabriela et. al. Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022, p. 457-483.

<sup>99</sup> DRINÓCZI, Tímea; BIEŃ-KACAŁA, Agnieszka. Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. *German Law Journal*, v. 20, n. 8, p. 1159, 2019.

funcionarem como dispositivo lateral no ajuste do orçamento, passaram a movimentar volumes grandiosos de recursos públicos direcionados aos redutos eleitorais de congressistas que se dispuseram a formar a base aliada do governo<sup>100101</sup>.

À luz do exposto, na estratégia populista de eleger “inimigos do povo”, um dos inimigos eleitos pelo bolsonarismo foi a Suprema Corte brasileira<sup>102</sup>, que não apenas parece ter se recusado a se inclinar à agenda de Bolsonaro, como ter tomado medidas para conter e responsabilizar os ativistas de extrema direita, com inquéritos (de controversa legalidade), processos criminais, métodos de contenção da propagação de notícias falsas, ameaças de cassação de mandatos, entre outras medidas. Essas medidas, contudo, não foram suficientes para minar a força do movimento bolsonarista. Antes, por mais que tenham desempenhado um papel significativo na defesa da ordem constitucional, serviu, concomitantemente, de combustível para o extremismo na solidificação da Corte como um inimigo a ser abatido. No ano de 2021, Bolsonaro fez uma séria de ataques ao STF e seus ministros. Em várias ocasiões o presidente desafiou o comportamento e a legitimidade da Suprema Corte em razão de decisões sobre a gestão da pandemia, a anulação de decisões da Operação Lava Jato (que permitiram o retorno de Lula ao pleito eleitoral) e pronunciamentos do TSE, presidido pelos também ministros do STF, Luís Roberto Barroso, em 2021, e Edson Fachin e Alexandre de Moraes, em 2022<sup>103</sup>. É justamente a relação entre o bolsonarismo – caracterizado como um movimento ideologicamente iliberal e de estilo populista – e o Supremo Tribunal Federal que será analisado neste trabalho.

---

<sup>100</sup> Em que pese a liberação de emendas orçamentárias como meio de formar e manter a coalizão de governo não ser algo novo, com o chamado “Orçamento Secreto” o que parece ter ocorrido o ganho de protagonismo do Legislativo no controle de considerável montante do orçamento público anual, a ampliação da discricionariedade no âmbito do Legislativo, com a transferência de prerrogativas presidenciais para o relator-geral do PLOA e a explosão das emendas de relator-geral RP-9, com a emblemática reversão do tratamento igualitário, a indicar fissuras relevantes na reconfiguração orçamentária, ao custo da transparência. Para uma exposição mais detalhada dessa mudança, conferir: FARIA, Rodrigo de Oliveira; O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional; <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4875/version/5169a>; Acesso em 28 dez. 2023.

<sup>101</sup> Para um análise do volumoso crescimento dos montantes oriundos das “Emendas do Relator” ao Orçamento, conferir a Nota Técnica Nº 105/2023 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disponível em [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11729/1/NT\\_105\\_Diset\\_Orcameto\\_Secreto.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11729/1/NT_105_Diset_Orcameto_Secreto.pdf). Acesso em 28 dez. 2023.

<sup>102</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena; O STF e a defesa da democracia no Brasil; *Journal of Democracy*; pp.7-55; Volume 12, Número 1, Junho de 2023.

<sup>103</sup> BRITO, Adriane Sanctis de et al (org); Os caminhos da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática; São Paulo: Tinta da China, pp.141-142, 2023.

## 2.2 Cortes Constitucionais frente à pandemia de COVID-19 e o iliberalismo populista

Nos primórdios da crise sanitária, houve quem apontasse que o novo coronavírus "mataria" a política populista, já que essa nova conjuntura supostamente estava trazendo - mais uma vez - à tona a figura do "especialista" imparcial, o suposto oposto do "demagogo populista"<sup>104</sup>. Mas o fato é que a resposta dos governos ao redor do mundo à pandemia de Covid-19 variou consideravelmente. Em certos regimes autoritários, como o Irã, a Rússia e a Turquia, a opção inicial caminhou no sentido de minimizar o alarme em torno da pandemia, em que se notava uma correspondência entre o autoritarismo e as posições negacionistas. De acordo com Brett Meyer<sup>105</sup>, ao menos cinco presidentes populistas minimizaram a ameaça da Covid-19: Bolsonaro (Brasil), Lukashenko (Belarus), Obrador (México), Ortega (Nicarágua) e Trump (Estados Unidos). Outros, como Rodrigo Duterte nas Filipinas, literalmente pediu à polícia para abater os violadores das medidas de restrição à circulação de pessoas<sup>106</sup>. Alguns regimes autocráticos também lançaram mão da pandemia para promover um engrandecimento do Executivo, conforme salientado por Tom Ginsburg e Mila Versteeg<sup>107</sup>, e aumentar seu controle sobre a população ou para atingir a oposição (Rússia e Hungria), enquanto em outros casos a reação serviu para unir o governo e a população (Alemanha e Portugal)<sup>108</sup>. Entretanto, não se pode perder de vista que houve líderes de alguns regimes democráticos – ao menos em um primeiro momento - que também minimizaram os efeitos da pandemia, vindo depois a mudarem de posição (Itália e Reino Unido).

No Brasil, o ceticismo científico e a indiferença do presidente Jair Bolsonaro 'em relação ao trágico número de mortes diárias durante a pandemia tornaram o país um exemplo

---

<sup>104</sup> KATSAMBEKIS, Giorgos; STAVRAKAKIS, Yannis (org.); Populism and the Pandemic: a collaborative report; Populismus Interventions No. 7 (special edition); June, 2020.

<sup>105</sup> MEYER, Brett. Pandemic populism: an analysis of populist leaders' responses to Covid-19. London: Tony Blair Institute for Global Change, 2020.

<sup>106</sup> KATSAMBEKIS, Giorgos; STAVRAKAKIS, Yannis (org.); Populism and the Pandemic: a collaborative report; Populismus Interventions No. 7 (special edition); p.6 June, 2020.

<sup>107</sup> GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila; The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic; Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52 U of Chicago, Public Law Working Paper No. 747; 2022.

<sup>108</sup> RENNÓ, Lúcio; AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado de; Entrenching right-wing populism under covid-19: denialism, social mobility, and government evaluation in Brazil; Revista Brasileira de Ciência Política, nº 36, p. 1-29, 2021.



de má gestão da crise, revelando um roteiro de populismo iliberal, com condutas como insuflar a animosidade contra instituições de controle<sup>109</sup> (como a ANVISA e o STF) e a imprensa, intenso negacionismo<sup>110</sup> frente à gravidade da pandemia e suspeita das supostas elites intelectuais<sup>111</sup>. Bolsonaro, para além de fazer comentários insensíveis em relação à tragédia humana em muitos casos, em inúmeras vezes preferiu expressar sua preocupação primordial com os custos econômicos das políticas de restrição de circulação de pessoas recomendadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Por outro lado, políticas foram promovidas por muitas autoridades estaduais e municipais no Brasil, mas desde o primeiro momento contestadas pelo presidente<sup>112</sup>. Inobstante a gravidade da crise sanitária que aumentava a cada dia, houve várias tentativas da gestão Bolsonaro de ocultar ou promover interpretações errôneas em face dos dados relacionados à COVID-19, com o governo modificando a metodologia para obter e apresentar dados, o momento de sua divulgação e até mesmo suspendendo portais de informações para influenciar a percepção do público sobre o impacto da pandemia, enquanto acusava a imprensa de espalhar pânico e notícias falsas<sup>113</sup>.

Como apontado por Frederico Bertholini, a abordagem populista implementada à risca por Bolsonaro figurou como uma estratégia para reforçar as conexões de identidade conservadora e, assim, proteger seu eleitorado cativo contra informações rivais. Segundo Bertholini, a identidade atende a duas necessidades psicológicas e sociais básicas concorrentes: uma de inclusão (fazer parte do grupo) e outra de exclusão ou diferenciação. Os sentimentos de apego geram lealdade nos membros de cada grupo e proporcionam sentimentos

---

<sup>109</sup> MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. *Populism: a very short introduction*. New York, NY: Oxford University Press, 2017;

<sup>110</sup> O negacionismo de Jair Bolsonaro, reiterado cotidianamente através de redes sociais, chegou mesmo a aparecer em pronunciamento oficial em cadeia de rádio e televisão: “No meu caso em particular, pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus não precisaria me preocupar, nada sentiria ou seria, quando muito, acometido de uma gripezinha ou de resfriadinho, como bem disse aquele conhecido médico daquela conhecida televisão [em possível referência ao médico oncologista e comunicador Dráuzio Varella]”. RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; *O Tribunal: Como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária*; São Paulo: Companhia das Letras; p. 121, 2023.

<sup>111</sup> GRØSVIK, Pernille Fjørtoft; *Populism and the pandemic: Brazil's President Jair Bolsonaro leading the country in times of COVID-19*; Master's thesis, Department of Comparative Politics University of Bergen; p. 27, 2021.

<sup>112</sup> HALIS, Denis de Castro; in BOHLANDER, Michael; KEMP, Gerhard; WEBSTER, Mark (orgs); *Public Health Crisis Management and Criminal Liability of Governments: A Comparative Study of the COVID-19 Pandemic*; HART PUBLISHING, p. 25, 2023.

<sup>113</sup> HALIS, Denis de Castro; in BOHLANDER, Michael; KEMP, Gerhard; WEBSTER, Mark (orgs); *Public Health Crisis Management and Criminal Liability of Governments: A Comparative Study of the COVID-19 Pandemic*; HART PUBLISHING, p. 27, 2023.

de segurança e prestígio. Por outro lado, os indivíduos que não pertencem ao grupo desenvolvem hostilidade e aversão aos valores e crenças das comunidades rivais e podem até vê-los como inimigos.<sup>114</sup> O resultado é manter uma base social unida e cada vez mais radicalizada, com vistas a, futuramente, colher resultados eleitorais. Bertholini aponta, ainda, que o presidente brasileiro se envolveu em uma típica "performance de crise" populista, enumerando seis aspectos:

- 1 Primeiro, ele identificou um fracasso, percebendo que havia insatisfação com os partidos e as elites políticas entre segmentos substanciais da sociedade brasileira;
- 2 Em segundo lugar, ele elevou o nível da crise ao vinculá-la a uma estrutura mais ampla e acrescentar uma dimensão temporal, conectando os escândalos de corrupção do Mensalão e do Petrolão e a pior recessão econômica da história brasileira a um sentimento antipartidário (e anti-PT);
- 3 Terceiro, ele enquadrou a questão como "o povo" contra os responsáveis pela crise e conseguiu mobilizar as campanhas de combate à corrupção a seu favor, ao mesmo tempo em que conseguiu se apresentar como um salvador;
- 4 Quarto, ele usou a mídia para propagar o desempenho - não a mídia de massa tradicional, mas sim canais do YouTube, Facebook, Twitter, WhatsApp e Telegram - criando uma rede de desinformação;
- 5 Em quinto lugar, ele sempre apresenta uma liderança forte e soluções simples, como a solução da hidroxicloroquina (ineficaz contra a Covid);
- 6 Em sexto lugar, ele propaga permanentemente a crise<sup>115</sup>;

Para além do que parece ter sido omissão ou práticas ineficazes no enfrentamento da pandemia, há estudos – como o empreendido por Deisy Ventura e sua equipe<sup>116</sup> - que ao analisarem as normativas legais os discursos públicos do presidente, a obstrução do governo federal em relação às ações dos governos estaduais e municipais que abordavam a pandemia de acordo com critérios científicos, apontam para uma deliberada intenção do governo em disseminar o vírus, acreditando que o contágio em massa poderia trazer o que designavam como “imunidade de rebanho” (ou coletiva) por contágio como forma de resposta à Covid-19, disseminando a crença de que a “imunidade natural” decorrente da infecção pelo vírus protegeria os indivíduos e levaria ao controle da pandemia, além de estimativas infundadas do número de óbitos e da data de término da pandemia. O estudo de

<sup>114</sup> BERTHOLINI, Frederico; in RINGE, Nils; RENNO, Lúcio (orgs.); *Populists and the pandemic: how populists around the world responded to COVID-19*; New York, NY : Routledge, p.50, ,2022.

<sup>115</sup> BERTHOLINI, Frederico; in RINGE, Nils; RENNO, Lúcio (orgs.); *Populists and the pandemic: how populists around the world responded to COVID-19*; New York, NY : Routledge, p.53, ,2022.

<sup>116</sup> VENTURA, Deisy. de F. L., PERRONE-MOISÉS, C., MARTIN-CHENUT, K; *Pandemia e crimes contra a humanidade: o “caráter desumano” da gestão da catástrofe sanitária no Brasil*; Revista Direito E Práxis, 2206–2257; 2021. Também é útil: “A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da covid-19 (2021)”. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003016698>. Acesso em 16 de nov. 2023,

Ventura conclui que as ações do presidente Jair Bolsonaro – legais e discursivas - desacreditaram as autoridades sanitárias e enfraqueceram a adesão da população às recomendações de dos técnicos na área da saúde.<sup>117</sup> O trabalho da Comissão durou até 26 de outubro de 2021 e revelou vários crimes e condutas ilegais por parte de autoridades, indivíduos e empresas em relação à pandemia e à gestão de recursos para enfrentá-la.<sup>118</sup>

Ao fim, o Brasil figurou entre os países mais atingidos pela COVID-19, sendo o segundo país em número de mortes, ficando atrás apenas dos EUA. O trágico saldo da pandemia foi de cerca de 700.000 brasileiros mortos e mais de trinta milhões de casos confirmados<sup>119</sup>. Nesse cenário nacional e internacional de crise sanitária, é relevante a questão acerca de como as cortes constitucionais de comportaram.

Os tribunais, especialmente as cortes constitucionais, são instituições fundamentais do constitucionalismo liberal-democrático, ocupando papel central no projeto constitucional como salvaguarda importante para os valores constitucionais liberais, estando integrados ao esquema institucional da democracia representativa, sendo apresentados como autênticos intérpretes da constituição e da ordem constitucional<sup>120</sup> e órgãos responsáveis, em última instância, por resguardar o jogo democrático de formas legais opressivas.

A pandemia da COVID-19 criou desafios consideráveis para o Estado de Direito em vários países, inclusive para o próprio funcionamento dos tribunais – tendo em vista em que se tratam órgãos colegiados e que, em regra, realizam suas sessões de julgamento de forma presencial – em vista do estado de crise marcado por lockdowns e demais medidas restritivas quanto à reunião de pessoas em locais fechados.

Os tribunais tentaram resolver essa dificuldade inicial de conjugar as medidas de “lock-down” e restrição de funcionamento de variados tipos de estabelecimentos públicos e privados de muitas maneiras, com alguns fechando totalmente suas sedes, outros

---

<sup>117</sup> O comportamento, no mínimo, errático do presidente Bolsonaro, também foi reconhecido pelo Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal, instaurada após decisão liminar, referendada pelo Plenário da Corte, do Ministro Luís Roberto Barroso em Mandado de Segurança impetrado por senadores da oposição. Mandado de Segurança acerca da CPI: BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; Medida Cautelar no Mandado De Segurança 37.760/DF; 8 de abril de 2021; Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS37760decisaoMRB.pdf>. Acesso em 35 nov. 2023.

<sup>118</sup> Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/20/cpi-da-pandemia-principais-pontos-do-relatorio>. Acesso em 22 no. 2023.

<sup>119</sup> Fonte: [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em 21 nov 2023.

<sup>120</sup> BELOV, Martin (org); Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions; p. 1, Routledge, 2022.

permanecendo parcialmente em funcionamento presencial ou tendo que adaptar sua estrutura para manter a prestação jurisdicional por meio de plataformas on-line, a depender do grau de regulamentação e restrição em cada país<sup>121</sup>. Em vista do fechamento parcial ou total dos tribunais em muitos países durante o auge da pandemia, a capacidade dos tribunais de processar casos foi reduzida, o que levou à questão de quais casos suspender, quais continuar e quais priorizar como urgentes<sup>122</sup>.

Inobstante isso, os tribunais tiveram uma função importante durante a pandemia, especialmente para garantir o controle da legalidade e constitucionalidade dos atos administrativos e legislativos em um contexto de crise sanitária, fornecendo um anteparo contra medidas de emergência excessivas e tentando equilibrar adequadamente os poderes que os governos lançaram mão na resposta à ameaça sanitária – especialmente em países que já vinham enfrentando processos de erosão democrática.

Em estudo que investigou ação de quatro países com lideranças populistas iliberais e que já vinham em processos de erosão democrática (Brasil Estados Unidos, El Salvador e Hungria) Emílio Meyer, Ulisses Reis e Bruno Braga de Castro classificaram as respostas dos tribunais às medidas executivas da COVID-19 em um padrão triplo: *deferente* em relação às medidas editadas pelo Executivo; *restritiva*, com razoável controle das ações governamentais; e de *capitulação forçada*, derivada de ataques anteriores (ou atuais) já realizados por autoridades legislativas ou executivas contra os tribunais – ressaltando ainda, uma possível quarta forma de “resposta” institucional: o adiamento do ato de decidir como forma de evitar (ou postergar) o embate com os outros poderes políticos<sup>123</sup>.

Em sua análise da atuação das Cortes Constitucionais nesses ambientes de erosão democrática, os autores apontam para o fato de Brasil e Estados Unidos encaixarem-se naquilo que a literatura acadêmica (especificamente, David Pozen e Kim L. Scheppelle<sup>124</sup>)

<sup>121</sup> A título de exemplo, o Supremo Tribunal Federal passou a reunir-se de forma virtual, seja de forma sincrônica, com sessões realizadas por videoconferência, seja de forma não sincrônica, por meio da plataforma intitulada “Plenário Virtual”, onde os ministros e as partes registram seus votos e manifestações em um ambiente virtual, durante certo período de tempo, para posterior reunião dos votos e prolação da decisão colegiada.

<sup>122</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe: The Functioning of Courts in the COVID-19 Pandemic: A Primer; nov. 2020; Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/469170>; Acesso em: 17 nov. 2023.

<sup>123</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder, REIS, Ulisses; DE CASTRO, Bruno; Courts and COVID-19: an Assessment of Countries Dealing with Democratic Erosion. Jus Cogens 5, p. 90; 2023.

<sup>124</sup> POZEN, David; SCHEPPELE, Kim Lane; Executive Underr e Underreach, in P each, in Pandemics and Other andemics and Otherwise; disponível em [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/2735/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2735/). Acesso em 21 nov. 2023.

tem designado como “*executive underreach*” – conceito que designa um fracasso intencional do Executivo na condução de algum problema de interesse público em face do qual o Estado possui meios de gerenciar. Nos casos estadunidense e brasileiro, percebe-se que, além do negacionismo da gravidade da crise sanitária e da inação ao tomar medidas cientificamente coerentes, houve também a propagação de métodos ineficazes para o tratamento da Covid-19, como se deu com a hidroxicloroquina (amplamente divulgada como remédio salvador por Trump e Bolsonaro<sup>125</sup>). Por sua vez, Hungria e El Salvador são exemplos de concentração de abuso de poderes executivos por lideranças populistas iliberais (o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán e o presidente salvadorenho Nayib Bukele) sob o pretexto de enfrentamento de uma crise de interesse público.

No caso estadunidense, mesmo com uma Suprema Corte bastante independente (ainda que com recente maioria conservadora, com três juízes indicados por Donald Trump), a observância de critérios científicos não foi integralmente observada, como se deu no caso *Roman Catholic Diocese, Brooklyn, New York vs Andrew Cuomo*, em que se discutiu a liberdade de culto em face da necessidade das medidas de restrição de circulação de pessoas. Embora no início da pandemia a Suprema Corte tenha mantido leis que impunham o distanciamento social - como no primeiro caso pertinente à Covid-19 (*South Bay United Pentecostal Church vs Newsom*), onde se manteve a lei de distanciamento social do governador da Califórnia, Gavin Newsom (em votação apertada, por 5x4, com destacável voto dissidente do juiz Brett Kavanaugh) -, em *Roman Catholic Diocese, Brooklyn, New York vs Andrew Cuomo* a Corte, já empossada a juíza Amy Coney Barrett no posto outrora ocupado por Ruth Bader Ginsburg, entendeu-se que o estado de Nova York havia regulamentado a atividade religiosa de forma mais rigorosa do que atividades seculares comparáveis, o que mereceria um análise mais aprofundada da Corte. Ao fim, em surpreendente decisão, a Corte entendeu que não havia “nenhuma evidência de que os requerentes tenham contribuído para a disseminação da COVID-19”, além de se apontar que a Corte não era formada por especialistas em saúde pública aptos a opinar com propriedade sobre a temática, somado ao argumento de que as restrições não poderiam ignorar a Constituição dos EUA e a Primeira Emenda, proibindo-se, liminarmente, as restrições atacadas na ação (em votação também apertada por 5x4).

---

<sup>125</sup> CASARÕES, Guilherme; MAGALHÃES, David; The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug; BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION; Rio de Janeiro v. 55, pp. 197-214, Jan. - Feb. 2021.

Conforme apontado por Meyer, Reis e Castro, houveram outros casos que apontam para um certo alinhamento ideológico entre a Suprema Corte e o conservadorismo trumpista no contexto pandêmico, como *Food and Drug Administration, [FDA] et al. v. American College of Obstetricians on Gynecologists et al*, em que se discutia a constitucionalidade de se exigir de mulheres grávidas o cumprimento de procedimentos burocráticos presenciais para terem o direito de fazer uso de medicamentos abortivos (o que em um cenário pandêmico, onde medidas de restrição de circulação são vitais, dificulta a realização do aborto seguro). A corte privilegiou, no lugar da discussão sobre o ônus excessivo imposto ao exercício do direito reprodutivo, a deferência à FDA, sustentando que os tribunais não poderiam se sobrepor aos legisladores e agentes executivos na definição da política pública<sup>126</sup>.

Já na Hungria, conforme apontado em seção anterior, tem-se uma democracia bastante fragilizada, já com severas restrições em diversos indicadores democráticos como independência judicial, eleições livres e liberdades fundamentais. Segundo Meyer, Reis e Castro, um dos aspectos constitucionais mais relevantes durante a emergência sanitária foi a medida de Orbán em, lançando mão do estado de emergência, aumentar seus poderes, utilizando as disposições presentes nos artigos 48 a 54 da Constituição húngara de 2012 (que permitem medidas de exceção por apenas 15 dias) para, posteriormente, solicitar autorização parlamentar para tomar medidas legais que afetavam atos legislativos durante a emergência sanitária, o que foi autorizado pelo Parlamento húngaro, tornando-se essa medida legislativa conhecida como “Lei do Coronavírus”, ficando Orbán também autorizado a determinar a data final do estado de emergência. Durante a vigência do estado de emergência, Orbán suspendeu eleições, tipificou crimes e fez uso da força militar em assuntos variados e alterou transferências financeiras às sub-regiões (a Hungria não é um estado federal, mas um estado unitário mas que, formalmente, concede certa autonomia às cidades) sem critérios claros. Nesse cenário, ao julgar casos que discutiam as medidas emergenciais tomadas pelo Executivo, o Tribunal Constitucional, já enfraquecido pelas reformas legais perpetradas por Orbán, pouco pode fazer, adotando atitude deferente frente ao líder autocrata para evitar maior embate político.<sup>127</sup>

No caso de El Salvador, após a ascensão de Nayib Bukele ao poder em 2019, fruto de sua vitória nas eleições daquele ano, o país vem chamando a atenção pela militarização

---

<sup>126</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder, REIS, Ulisses; DE CASTRO, Bruno; Courts and COVID-19: an Assessment of Countries Dealing with Democratic Erosion. Jus Cogens 5, p.98; 2023.

<sup>127</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder, REIS, Ulisses; DE CASTRO, Bruno; Courts and COVID-19: an Assessment of Countries Dealing with Democratic Erosion. Jus Cogens 5, p.104; 2023.

da segurança pública no enfrentamento das gangues urbanas, bem como a explícita hostilidade de Bukele às instituições da democracia liberal. Diferente de outros líderes populistas iliberais – como Trump e Bolsonaro -, Bukele não negou os efeitos da pandemia, mas seus métodos foram drásticos, com medidas legais (via decreto regulamentador) como confinamento, sob forte supervisão militar, de cidadãos vindos do exterior e prisões em massa de acusados de crimes que contribuía para o aumento das já elevadas taxas de encarceramento no país. Ao se debruçar sobre os julgamentos de reclamações constitucionais que sustentavam a ilegalidade de tais medidas, o tribunal constitucional salvadorenho (o “Painel Constitucional da Suprema Corte de Justiça”) entendeu que as medidas de Bukele contrariavam a constituição, devendo as autoridades públicas absterem-se de privar os cidadãos de sua liberdade sem prévia autorização em ato legislativo, anulando os atos de exceção do Executivo. A reação de Bukele foi intensa: ele editou um decreto com igual teor ao que fora declarado inconstitucional pelo tribunal constitucional. A corte, em resposta, aplicou seu próprio precedente ao novo estatuto legal. Ocorre que, após conquistar maioria no parlamento, Bukele partiu para uma contraofensiva à corte, destituindo seus membros por, supostamente, serem contrários ao combate à pandemia e, assim, aprofundando os ataques ao judiciário salvadorenho<sup>128</sup>.

O caso das cortes constitucionais húngara e salvadorenha são típicos casos de tribunais deferentes e/ou capturados, com a Hungria vindo a registrar altas taxas de mortes, enquanto El Salvador assiste à escalada de um verdadeiro estado policial sob o comando de Bukele, com violações de direitos humanos, concentração de poder no Executivo em detrimento do Legislativo e captura do Judiciário. Lado outro, a Suprema Corte estadunidense – e aqui o fato de estar inserida em um contexto de maior estabilidade institucional e consolidação democrática contribui para esse diagnóstico – parece ser um caso mais de alinhamento ideológico conjuntural (pró-conservadorismo) do que uma autêntica forma de captura do tribunal por agentes erosivos. O caso brasileiro, como será explorado com mais fôlego nas páginas que se seguem, aponta para um maior ímpeto de contenção ao populismo iliberal durante a pandemia<sup>129</sup>. Percebe-se, que os tribunais, especialmente as cortes constitucionais, podem vir a atuar como agentes de contenção em processos de erosão democrática, embora, a depender do nível de retrocesso democrático vivenciado pelo

---

<sup>128</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder, REIS, Ulisses; DE CASTRO, Bruno; Courts and COVID-19: an Assessment of Countries Dealing with Democratic Erosion. Jus Cogens 5, p.104; 2023.

<sup>129</sup> MEYER, Emílio Peluso Neder, REIS, Ulisses; DE CASTRO, Bruno; Courts and COVID-19: an Assessment of Countries Dealing with Democratic Erosion. Jus Cogens 5, p.114; 2023.

respectivo país, seus esforços de contenção podem ser ineficazes para frear os ímpetos de lideranças populistas e iliberais.

## 2.3 Conclusão

Após o capítulo introdutório com o panorama geral do trabalho, neste capítulo foi realizada uma revisão da literatura acadêmica sobre os processos de erosão democrática a ascensão do populismo autocrático e do iliberalismo (em contraponto com as rupturas democráticas abruptas típicas do século passado). Apresentou-se a existência de uma miríade de conceitos explicativos desse fenômeno político vivenciado pelas democracias contemporâneas - tais como decadência democrática, legalismo autocrático, constitucionalismo abusivo e desconsolidação democrática – que apontam para uma tendência de lideranças hostis à democracia constitucional chegarem ao poder por vias democráticas regulares e, uma vez empossados, iniciarem ataques às instituições democráticas de modo a erodir a democracia liberal constitucional de *forma gradual* através de mecanismos formais como uso de emendas constitucionais e medidas infralegais para alterar os arranjos básicos de governança; a eliminação dos meios de controle que operam entre os diferentes poderes e captura do Poder Judiciário; e informais, como a degradação de uma esfera pública de qualidade através da criação de um ambiente de intensa polarização e discursos virulentos.

Percebeu-se na literatura um diagnóstico que aponta para o declínio do Estado de Direito e a falta de capacidade ou qualidade da democracia nas democracias, especialmente nas mais jovens, como é o caso do Brasil, fazendo com que esses regimes, a médio prazo, tendam a se tornar regimes híbridos, que não se enquadram nas definições clássicas de “democracia” e/ou “autocracia”, mas mesclam características de cada regime. A partir desse quadro, caracterizou-se o bolsonarismo como um movimento iliberal no ideário ao mesmo tempo que traz em seu repertório um estilo populista de fazer política. Ilustrando a atuação das Cortes Constitucionais frente à pandemia de COVID-19 e o iliberalismo populista, apontou-se para o comportamento das mesmas frentes às diferentes atitudes de lideranças autocratas ao redor do mundo, indicando uma postura que inclinou-se (excluído o caso brasileiro) à incapacidade de contenção das medidas negacionistas ou autocráticas daqueles (como nos casos citados de Hungria, El Salvador e Hungria).

No capítulo seguinte, como referido na introdução deste trabalho, no intento de oferecer um caminho para responder à pergunta de pesquisa acerca de se o Supremo Tribunal Federal teria conseguido operar como um agente de contenção do populismo iliberal e da



erosão democrática durante a pandemia de Covid-19, elege-se a questão das competências federativas no cenário pandêmico (com foco no aparente contraste entre a atitude presidencial negacionista frente às medidas sanitárias dos entes subnacionais e como o STF enfrentou tal cenário) como variável para analisar se a Corte contribuiu para a contenção do populismo iliberal. Será feita uma explanação do federalismo brasileiro, seguida de um exame sobre o comportamento do STF frente ao bolsonarismo para, logo após, adentrar-se no exame dos casos selecionados (capítulo quatro).

### 3. O Supremo Tribunal Federal, federalismo e o iliberalismo populista na crise sanitária

Antes de avançar para o próximo capítulo, convém reiterar porque a discussão sobre federalismo importa para este estudo sobre o Supremo frente ao iliberalismo populista. Conforme apontado por Rubens Glezer, há um estímulo político-eleitoral para líderes populistas de inclinação autoritária, como Bolsonaro, manterem a postura populista iliberal e de antagonismo com os governadores e prefeitos e alimentar o conflito federativo. Essa necessidade de mobilizar a base eleitoral de forma permanente exige que o presidente Bolsonaro apresente a ela constantemente seus “inimigos”, para serem combatidos e criticados. Por vezes o alvo é a imprensa, por outras o Congresso Nacional, muitas vezes o Supremo Tribunal Federal e, durante a pandemia (especialmente em seu início), também os governadores e prefeitos com posturas divergentes da sua. Segundo Glezer, a incapacidade de Bolsonaro de formar uma coalizão sólida apta a não apenas lhe garantir a sobrevivência política, mas lhe permitir avançar seus projetos legais potencialmente iliberais, enfraqueceu sua capacidade de invadir competências estaduais, visto que não poderia contar com o apoio do Poder Legislativo para superar as altas barreiras impostas pelo sistema de proteção da autonomia dos Estados. Contudo, mesmo ausente uma sólida e ampla coalizão, o método populista se manteve ativo, visto que permaneceu a possibilidade de maximizar o seu benefício eleitoral, mantendo sua base eleitoral constantemente engajada pela disputa com governadores e prefeitos opositores<sup>130</sup>. A isso, o autor designa de “federalismo oportunista evasivo”: a ação de assumir o mérito de outros governantes, fugir da responsabilidade dos seus atos, deslocar sua responsabilidade para outros entes federativos, ou impor sua agenda política aos outros entes federativos, podendo essas medidas acontecerem discursivamente, via edição de normas jurídicas ou mesmo por omissão administrativa.

Como mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, é comum que líderes populistas ascendam ao poder criticando o “sistema”, as elites corruptas, a mídia e as instituições de modo genérico. Uma vez no poder, porém, torna-se um pouco mais complexa a tarefa de transferir as responsabilidades pelos resultados ruins das políticas. Em outras palavras, os líderes populistas iliberais não podem mais culpar as elites no poder pelo mau desempenho – afinal, o poder está em suas mãos. No entanto, no caso brasileiro, as visões conflitantes sobre como lidar com a pandemia abriram espaço para Bolsonaro

---

<sup>130</sup> GLEZER, Rubens; As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional; in *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 401-402, jul./dez. 2021.

culpar atores políticos subnacionais, nomeadamente, os governadores e prefeitos. Com esse intuito, o presidente da República antecipou os prováveis indicadores econômicos negativos e atribuiu a culpa aos prefeitos e, principalmente, aos governadores dos estados - que tendiam ao, menos em um primeiro momento, a defender e aplicar as medidas recomendadas pela OMS, como lockdown, uso de máscaras e realização massiva de testes virais. Essa abordagem, como apontado por Frederico Bertholini, alimentou uma espécie de "populismo federativo", em que as elites políticas em nível estadual passam a figurar como o "outro", o grupo externo, o inimigo, com Bolsonaro enxergando a pandemia como uma chance de criar uma distinção entre ele e seus concorrentes políticos (os governadores), ao mesmo tempo em que estimulava o conflito federativo e polarizava e moldava a opinião pública.<sup>131</sup>

Em face da ausência de ações efetivas do governo federal, bem como da explícita negação da gravidade da crise sanitária, os governadores estaduais se esforçaram para coordenar as respostas à pandemia em nível estadual. Para além do conflito retórico, a desavença entre governo central e entes federados subnacionais descambou no Supremo Tribunal Federal, que viu-se diante da tarefa de julgar ações nas quais, em última instância, decidia-se se poderiam os estados tomarem medidas mais restritivas no curso do enfrentamento ao SARS-CoV-2. As decisões do STF, melhor analisadas no capítulo seguinte, foram exaustivamente instrumentalizadas pelo presidente Bolsonaro para transmitir a falsa narrativa de que a Corte havia o proibido de tomar medidas contra a Covid. O argumento, falso como se verá a seguir, era que o Supremo havia concedido exclusivamente aos estados a autonomia para tomar medidas mais drásticas, de modo que o Governo Federal estaria de mãos atadas para promover sua própria política pública.

### **3.1 Um breve olhar sobre o federalismo brasileiro e sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a repartição de competências entre os entes federados**

Para fins conceituais, tem-se que um Estado Federal é aquela forma de Estado em que há distribuição geográfica do poder político em função do território, na qual um ente é dotado de soberania e os outros entes de autonomia, com características como descentralização política e/ou administrativa entre o ente central e os entes regionais,

---

<sup>131</sup> BERTHOLINI, Frederico; in RINGE, Nils; RENNÓ, Lúcio (orgs.); Populists and the pandemic: how populists around the world responded to COVID-19; New York, NY : Routledge, p.51, ,2022.

constituição com núcleo rígido e impossibilidade de secessão, órgão de cúpula do Poder Judiciário competente para resolver os conflitos entre os entes da federação, e auto-organização político administrativa dos entes autônomos<sup>132</sup>.

O arranjo federativo brasileiro, em sua origem, foi inspirado no federalismo dual norte-americano<sup>133</sup>, com o a Constituição republicana de 1891 propondo considerável autonomia estadual, limitando o poder de intervenção da União e silenciando-se acerca de funções de coordenação federativa. Tal cenário foi modificado consideravelmente a partir da Era Vargas, com grande transformação do federalismo pátrio, com o papel da União crescendo sobremaneira, especialmente nos períodos autoritários do Estado Novo (1937-1945) e e do regime ditatorial militar (1964-1985). Tal centralização de poder no Executivo nacional enfraqueceu severamente o federalismo em detrimento da cooperação, dado que os entes subnacionais acabaram por ser afastados das principais decisões administrativas e de políticas públicas pertinentes a seus interesses<sup>134</sup>. Com a redemocratização, cristalizada com a Constituição Federal de 1988, alterou-se o modelo federativo, outrora, na prática, unitarista, dando maior autonomia política, administrativa e financeira aos entes federativos subnacionais, com um papel de *coordenação federativa* reservado à União, que deveria exercê-lo, nos limites de sua competência, mediante normatização, indução e financiamento, para permitir a implementação das políticas públicas pelos entes subnacionais, tornando-os, assim, centrais na expansão das políticas de bem estar social escolhidas pelo constituinte originário<sup>135</sup>. Daí, ser comum entre os juristas a denominação

---

<sup>132</sup> FERNANDES, Bernardo; Curso de direito constitucional; Salvador, Juspodivm, p. 1192, 2022.

<sup>133</sup> As principais características constitucionais do federalismo moderno surgido nos Estados Unidos são: 1) Constituição Federal como forma de estabelecer o pacto federativo entre os entes subnacionais; 2) Divisão do Estado nacional em várias subunidades territoriais que constituirão os entes federados ou as unidades-membro da Federação; 3) Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário autônomos nos âmbitos nacional e subnacionais; 4) Divisão de competências fiscais e administrativas entre os níveis de governo; 5) Legislativo nacional bicameral com representação das subunidades nacionais no governo central por meio de uma segunda casa legislativa (Senado); 6) Corte Suprema de Justiça responsável pela regulação dos conflitos federativos e garantia da ordem federal. SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo; Federalismo e políticas públicas; Brasília: Enap, pp.71-72; 2018.

<sup>134</sup> ABRUCIO Fernando; Os barões da federação, os governadores e a redemocratização brasileira; Hucitec, São Paulo, pp. 31-48, 1998.

<sup>135</sup> ABRUCIO, Fernando et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 668, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 dez. 2023.

do federalismo brasileiro, na origem, como um federalismo centrífugo<sup>136</sup> (ou por segregação), com um movimento do centro para a periferia<sup>137</sup>.

Os mecanismos formais e estruturais do federalismo cooperativo brasileiro, estão pormenorizadamente previstos na Constituição de 1988, com clara divisão de competências administrativas e legislativas. No tocante às competências administrativas, a CF/88 em seus artigos 21, 22 e 23 aponta quais as políticas e serviços serão executados exclusivamente pela União e aqueles que serão conjuntamente executados pelos Estados, União e Municípios. No que se refere às competências legislativas, a Constituição define certos temas cujo poder para legislar ficará centrado na União, e cujas normativas devem ser uniformes em todo o território nacional, ao passo que lista outros temas sobre os quais a União apenas produzirá normas gerais, com regulação específica ficando por conta de Estados e Municípios. Conforme apontado por Rubens Glezer, no caso de temas de responsabilidade compartilhada, a ausência de legislação federal não impede a regulação estadual, com os Estados somente detendo exclusividade sobre as competências que não foram repartidas na Constituição (CF/1988, art. 25, §§ 1º-4º)<sup>138</sup>. No tocante à área da saúde, o texto constitucional, além de estabelecer contribuições financeiras de cada ente governamental para seus fundos próprios e exclusivos para custeio da mesma, estabeleceu princípios e a forma de organização do sistema de saúde. Além da preocupação com a universalidade do direito à saúde, foram também positivados nos artigos. 196 e 198 da Constituição Federal de 1988, princípios fundamentais e estruturantes do SUS, quais sejam: a integralidade do cuidado e a construção de um sistema único, descentralizado e hierarquizado sob coordenação federal, com participação social em todos os seus níveis. O arranjo federativo brasileiro na saúde foi definido como público, cooperativo, democrático, descentralizado e participativo<sup>139</sup>.

---

<sup>136</sup> Os termos forças centrípetas e centrífugas são emprestados da Física para designar as forças que impulsionam um objeto para o centro (centrípetas) ou para fora do centro (centrífugas). Na analogia aplicada à formação do federalismo nos Estados Unidos da América, que vale também para outros países, trata-se de forças políticas opostas que defendem maior autonomia às unidades subnacionais (centrífugas) ou forças que buscam um centro político mais forte em sua capacidade de tomar e fazer valer suas decisões em todo o território nacional (centrípetas). Fonte: SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo; Federalismo e políticas públicas; Brasília: Enap, p.16, 2018.

<sup>137</sup> FERNANDES, Bernardo; Curso de direito constitucional; Salvador, Juspodivm, p. 1195, 2022.

<sup>138</sup> GLEZER, Rubens; As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional; in Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p.410, jul./dez. 2021.

<sup>139</sup> OUVERNEY, Assis Luiz Mafort; FLEURY, Sônia (orgs); Novo Federalismo no Brasil: Tensões e Inovações em Tempos de Pandemia de Covid-19; Brasília, pp.26-27, 2023.

De acordo com Marta Arretche, predominava na literatura a interpretação de que as instituições federativas instituídas pela Constituição de 1988 seriam essencialmente problemáticas no tocante ao bom funcionamento do Estado, vez que as regras adotadas para a representação dos estados na Câmara e no Senado tenderiam a aumentar os riscos de conflito federativo e paralisia decisória, visto que minorias regionais teriam suficiente margem de manobra para vetar propostas de interesse majoritários, com impacto inclusive na função representativa dos partidos nacionais, que seriam fragmentados pela coesão de bancadas estaduais arregimentadas com os governadores de suas respectivas unidades da federação. Contra tal visão da repartição de poder, cética quanto ao potencial democrático e de construção de boas políticas públicas, Arretche aponta que a federação brasileira veio a se tornar bastante integrada, mesmo diante do fato de que cada nível de governo possua autoridades política e administrativa próprias<sup>140141</sup>, bem como da União ainda preservar capacidades institucionais de fazer prevalecer seus interesses em detrimento dos interesses dos demais entes federativos. Segundo aponta Abrucio, há dois tipos ideais em confronto: os modelos dual e cooperativo.

No *federalismo dual*, supõe-se que cada ente possua autonomia constitucional estrita sobre diferentes áreas para impedir a centralização do poder. Seu pressuposto é que governos locais gastam mais eficientemente, prestam contas de forma mais adequada para as suas populações e respondem melhor a particularidades locais. A coordenação federativa seria contingente, circunstancial e, no limite, desnecessária, por ser prejudicial à eficiência decisória e à alocação de recursos.

No *modelo cooperativo*, a autoridade compartilhada combina autonomia subnacional com coordenação nacional. Sua disseminação ocorreu com a expansão do Welfare State após a Segunda Guerra Mundial. Para garantir direitos universais, federações combinaram processos centralizados (como financiamento, normatização e indução) com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. Assim, o modelo cooperativo não contrapõe centralização e descentralização, trata-as como combinação e não como oposição<sup>142</sup>.

<sup>140</sup> ARRETCHÉ, Marta T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil; 1ª ed.; Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, FGV Editora, p. 13, 2012

<sup>141</sup> Fernando Abrucio, cunhou como os “barões da federação” (em clássica obra título homônimo) para explicar o fortalecimento do regionalismo ao produzir uma representação territorial forte superposta à representação política, na qual o elevado poder dos governadores para impor vetos aliado ao baixo controle sobre suas ações se somavam a algumas características do sistema eleitoral e partidário, aumentando a o as dificuldades de governabilidade nacional. Entre os aspectos listados por Abrucio, estão: a existência de listas abertas, a indisciplina partidária, a representação desproporcional, a fragmentação dos partidos, a necessidade de governar com coalizões instáveis no que foi chamado de presidencialismo de coalizão (ABRUCIO Fernando; Os barões da federação, os governadores e a redemocratização brasileira; Hucitec, São Paulo, 1998.)

<sup>142</sup> ABRUCIO, Fernando et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 666, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 dez. 2023.

Portanto, a par da conceituação exposta, tem-se que o Brasil é uma federação cooperativa e centrífuga, composta por vinte e seis estados, o Distrito Federal e mais de cinco mil municípios, que possuem uma série de prerrogativas e responsabilidades distintas e, por vezes, concorrentes. Tal desenho institucional colocado pela CF/88 gerou certa descentralização das políticas públicas no país, conferindo maior autonomia aos estados e municípios. No entanto, conformato salientado por Arretche, esses entes federativos subnacionais não têm acesso a recursos suficientes para realmente efetivar essa autonomia, gerando, assim prevalece uma certa dependência de estados e municípios em relação às políticas formuladas pela União<sup>143</sup>, assim como quanto ao dever constitucional do governo federal de coordenar essas políticas<sup>144</sup> – o que tornou-se ainda mais urgente na maior crise sanitária dos últimos cem anos.

Não é forçoso concluir que a Federação brasileira ainda tem inúmeros problemas, tais como fragmentação decorrente do sistema partidário pulverizado<sup>145</sup>, sobreposição e conflito de interesses nem sempre republicanos, competição fiscal entre estados e fragilidade de cooperação em alguns setores e no plano territorial, mas ainda assim, parecia vir avançando no intento cooperativo<sup>146</sup>. Contudo, como apontado por Abrucio, Grin e outros, o federalismo brasileiro pós-1988, marcado por certa descentralização administrativa foi, desde a corrida eleitoral, contestado pelo Presidente Bolsonaro, visando instaurar um federalismo dual similar ao estadunidense, de modo que com a pandemia de Covid-19 essa proposta ficou explícita, exacerbando os conflitos entre União e os Estados e os Municípios. Tem-se, segundo os autores, uma verdadeira descoordenação governamental sob o governo Bolsonaro, com a União, paradoxal e tragicamente,

---

<sup>143</sup> Especialmente, no que se refere à área da saúde, Ouverney e Fleury apontam que a efetividade da rede federativa do SUS, a partir de 1988, defrontou-se com a desigualdade estrutural, inter e intrarregional prevalentes no Brasil, com a existência de entes federativos com baixa capacidade técnica e com uma rede de serviços precariamente distribuída, de modo que muitos municípios e estados permanecem altamente dependentes dos recursos repassados pela União, o que, por si só, é limitante da sua autonomia (OUVERNEY, Assis Luiz Mafort; FLEURY, Sônia (orgs); Novo Federalismo no Brasil: Tensões e Inovações em Tempos de Pandemia de Covid-19; Brasília, p.28, 2023.).

<sup>144</sup> ARRETCHÉ, Marta T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil; 1ª ed.; Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz, FGV Editora, pp. 20-21, 2012.

<sup>145</sup> Para além dos mecanismos formais/legais da interação entre União e entes subnacionais, tem-se que diante do fato da natureza consensual do sistema político brasileiro (frente a dificuldade de formar coalizões com o grande número de partidos), a capacidade de coordenação e de consenso do presidente da República depende da formação de uma coalização partidária ampla e sólida, cuja ocorrência ou não pode impactar não só na implementação das políticas públicas, mas também na possibilidade de influência das bancadas estaduais e dos governadores.

<sup>146</sup> ABRANCHES, Sérgio; Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro; São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018; e ARRETCHÉ, Marta T. S.; Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia; São Paulo em perspectiva, v. 18: pp.17-26, 2004

desejando concentrar poderes para, ao fim e ao cabo, promover a inação administrativa (impedindo os estados de tomarem medidas restritivas contra o vírus), ao passo que, almejava, ao menos retoricamente, enfraquecer o dever de coordenação do governo central (sob o slogan “Mais Brasil, menos Brasília”, que indicava o distanciamento do protagonismo do governo federal na confecção e coordenação das políticas públicas, através da diminuição da intervenção governamental, enfraquecimento dos controles institucionais e descentralização de recursos e responsabilidades aos governos subnacionais)<sup>147</sup>. A literatura tem apontado impactos da gestão bolsonarista no federalismo cooperativo brasileiro nas mais diversas áreas, como é educação e meio ambiente. A título de exemplo, na seara ambiental, a literatura aponta que o governo Bolsonaro promoveu mudanças formais em larga escala no sistema de proteção ambiental brasileiro, enfraquecendo o mesmo e promovendo discursos negacionistas e informações desalinhadas com as recomendações científicas para a área, bem como enfraquecendo a governança ambiental, a atuação da fiscalização e a governança participativa<sup>148</sup>. Fernando Abrúcio e seus coautores chegam a cunhar o termo um “tripé do federalismo bolsonarista” para ilustrar esse aparente paradoxal fenômeno populista de desconcentrar competências e responsabilidades da União e, ao mesmo tempo, concentrar certas competências ligadas ao interesses de Estados e Municípios com o fito de manter a polarização política e maximizar seus ganhos políticos:

O primeiro suporte diz respeito à divisão rígida de funções entre níveis de governo. Responsabilidades deveriam ser repassadas a estados e municípios concomitantemente à diminuição drástica de participação da União no financiamento e apoio à redução das desigualdades territoriais (...) O segundo pilar reforça o dualismo pelo lado da concentração autocrática nas mãos da União em decisões que afetam entes subnacionais (...) como último pilar, o confronto intergovernamental e a luta constante contra adversários reais ou imaginados. Mobiliza a lógica de guerra para ativar seu eleitorado e marcar posição antissistema<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> ABRUCIO, Fernando et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 668, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 dez. 2023.

<sup>148</sup> ALVES, Michele Maria Batista, *As implicações do federalismo bolsonarista para o Sistema Único de Saúde*; Dissertação de Mestrado; Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; 2023.

<sup>149</sup> ABRUCIO, Fernando et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 669, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 dez. 2023.



Com o advento da crise sanitária, os efeitos desse quadro ficaram explícitos, quando em face da necessidade de um papel coordenador da União e a recusa explícita e deliberada do governo Bolsonaro em fazê-lo, com os estados e municípios vendo-se obrigados a agir e impor medidas de distanciamento social. Em um cenário como esse, Luiz Ouverney e Sônia Fleury apontam que o esgarçamento das relações intergovernamentais no contexto pandêmico se deu por via dupla: (i) tanto pela omissão do governo federal em assumir seu papel essencial de coordenação do Sistema Único de Saúde – SUS, (ii) quanto pela posição de enfrentamento do Presidente Jair Bolsonaro em relação às medidas adotadas pelos governadores e prefeitos diante do vácuo federativo que se criou, o que, por sua vez, exigiu um reposicionamento de atores como o Legislativo e o Judiciário (especialmente, o Supremo Tribunal Federal) diante da alteração de um padrão de “federalismo colaborativo” para outro de um “federalismo de confrontação”<sup>150</sup>. Nesse contexto, tendo o sistema constitucional brasileiro estabelecido um papel central ao Supremo Tribunal Federal como árbitro de conflitos federativos, a corte debruçou-se sobre casos em que sobressaíam a conduta populista iliberal e centralizadora do Presidente da República em face do intento dos entes subnacionais de enfrentamento da crise pandêmica.

Conforme aludido por Glezer, há três caminhos processuais básicos, pelos quais a autonomia federativa dos Estados pode ser apreciada judicialmente pelo Supremo. O mais comum é o controle concentrado de constitucionalidade de normas (e mesmo emendas constitucionais) por violação das competências federativa (ADI, ADC, ADO e ADPF), com a ação sendo ajuizada diretamente no Supremo Tribunal Federal para que seja analisado se a norma federal, estadual (ou mesmo municipal) contraria a divisão de competências fixada na Constituição. A segunda via consiste na forma recursal, através do recurso extraordinário (RE), sendo este cabível quando tribunais de justiça realizam o controle de constitucionalidade de normas estaduais e municipais tendo como paradigma a respectiva Constituição Estadual, desde que a decisão impugnada gere potencial violação reflexa aos termos da Constituição Federal (também é cabível o RE em casos em que houve decisão envolvendo conflitos federativos ou se tratando de declaração incidental – controle difuso - de inconstitucionalidade de norma federal). Também será possível o

---

<sup>150</sup> OUVERNEY, Assis Luiz Mafort; FLEURY, Sônia (orgs); Novo Federalismo no Brasil: Tensões e Inovações em Tempos de Pandemia de Covid-19; Brasília, pp.22-23, 2023.

ajuizamento direto no Supremo da Ação Cível Originária (ACO) para discutir especificamente conflitos entre a União e os Estados<sup>151</sup>.

Em revisão da literatura acadêmica sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da temática do federalismo e repartição de competências entre os entes subnacionais, tem-se uma conclusão básica de que a Corte *tende* a privilegiar os interesses da União – o que, como será visto no capítulo seguinte, parece ter sido revertido durante a pandemia - , como apontado por Andrea Dantas, Maria Helena Pedrosa e Alessandra Pereira, em seu estudo jurisprudencial sobre o federalismo no STF entre 1988 até 2012, onde se revela um efeito centralizador da jurisprudência da Corte nos conflitos que versavam, especificamente, sobre competência legislativa. Segundo as autoras, há indicativo da existência de dois movimentos indicativos de centralização promovidos pelo STF: por um lado, a expansão da aplicação do intitulado “princípio da simetria constitucional”, previsto no artigo da Constituição Federal, o qual deveria moldar a redação das constituições estaduais, e tendia a ser utilizado para afirmar os interesses da União; por outro, o simples aumento da abrangência interpretativa das competências legislativas da União<sup>152</sup>.

Há que se mencionar, ainda, que quando se trata de competência legislativa federal para apenas emitir normas gerais, não é incomum que a lei federal acabe por ser mais detalhista do que o esperado de uma normativa geral, que a consequência é sobrar pouco espaço legislativo aos Estados, o que prejudica o efetivo exercício da competência legislativa concorrente<sup>153</sup>. Um exemplo de tal ocorrência é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Federal nº 9.394/1996), cuja detalhamento acabou por levar ao reconhecimento pelo STF da inconstitucionalidade de leis estaduais que estariam em conflito com os termos da LDB (logo, tem-se uma validação pelo STF de leis federais que editadas para regulamentar normas gerais, acabam por inviabilizar, na prática, a competência suplementar dos estados<sup>154</sup>).

---

<sup>151</sup> GLEZER, Rubens; As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional; in *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 413, jul./dez. 2021.

<sup>152</sup> DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? *Revista Direito Público*, [s.l.], n. 17, v. 96, p. 37-64, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 04 dez. 2023.

<sup>153</sup> ARRETCHE, Marta T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*; 1ª ed.; Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz: FGV Editora, p. 80 e 95-103, 2012.

<sup>154</sup> Nesse sentido ADI 3.098/SP (Rel. Min. Carlos Velloso) e ADI 2.667/DF (Rel. Min. Celso de Mello).

Conclusão semelhante acerca desse período abarcado por Dantas, Pedrosa e Pereira foi proposta por Juliano Zaiden Benvindo e Alexandre Araújo Costa, que em pesquisa empírica que analisou 2.676 ações diretas de inconstitucionalidade contra normas estaduais e 1.226 contra normais federais, apontam para o fato de em mais de 80% dos casos analisados houve a procedência da ADI em prol da União, com declaração de inconstitucionalidade da norma estadual. O mencionado estudo não encontrou nenhuma decisão que tenha afirmado a competência estadual em detrimento da União<sup>155</sup>, corroborando a tese de que há uma tendência do STF em dar primazia uma interpretação favorável à competência privativa da União, afastando a temática da competência concorrente dos demais entes federativos. Nota-se que a maior parte da literatura, corrobora os dados citados, apontando-se que, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, existe a mencionada uma tendência do STF em conferir primazia aos temas que se relacionam à competência privativa da União, afastando competência concorrente dos entes federativos subnacionais. A título de exemplo, Dantas, Pedrosa e Pereira indicam que tal orientação foi observada no julgamento de inconstitucionalidade de lei do Estado de Pernambuco que fixava o último dia do mês para o pagamento das mensalidades escolares<sup>156157</sup>. Ao apreciar o caso, o STF afastou a competência concorrente do Estado nas searas da educação e do direito do consumidor, ao passo que afirmou a competência privativa da União para legislar sobre contratos, declarando inconstitucional a lei estadual por invasão da competência da União.

Tal diagnóstico também é compartilhado por Miguel Gualano de Godoy e Renata Naomi Tranjan, que em análise da jurisprudência do STF antes e durante a pandemia acerca da repartição de competências em matéria federativa, assinalam um tribunal majoritariamente centralizador, destacando o uso frequente nos julgados do “critério da predominância dos interesses” para resolução de conflitos federativos em prol da União. O recorte dos autores compreende 93 ações de controle concentrado de constitucionalidade e ações cíveis originárias entre 2020 e 2021 e aponta para uma reversão da mencionada tendência centralizadora durante a pandemia de Covid-19, especialmente em matérias que tocam no direito à saúde, conferindo maior autonomia aos estados e municípios para implementarem

---

<sup>155</sup> BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo; A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais; Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

<sup>156</sup> DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? Revista Direito Público, [s.l.], n. 17, v. 96, p. 37-64, p. 42, 2021

<sup>157</sup> STF, ADI 1.007/PE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, J. 31.08.2005, publ. 24.02.2006.

medidas de combate à crise sanitária<sup>158</sup>. Cite-se também recente caso, julgado pouco tempo antes dos casos que serão analisados no capítulo seguinte, a ADI 3.723/SP (Rel. Min. Gilmar Mendes, julgada em 27.03.2020), onde restou, por unanimidade, declarada inconstitucional uma lei estadual do Estado de São Paulo que determinava aos titulares das serventias extrajudiciais que fizessem microfilmagem dos documentos arquivados nos cartórios, por violar competência privativa da União para legislar sobre direito registral.

Deve-se ressaltar, também, a existência na literatura e jurisprudência de um apontamento para uma reversão, ainda que tímida e esparsa, da tendência centralista do Supremo em temas federativos que antecede à pandemia, como defendido por Dantas, Pedrosa e Pereira, que ao analisarem acórdãos proferidos pelo STF a partir de 2015, localizam decisões que contrariam a hegemonia da União, ampliando os espaços de autonomia dos estados<sup>159</sup>, marcando a ADI 4.060 (Rel. Min. Luiz Fux, julgada em maio/2015) como caso um relevante dessa mudança sobre os limites das normas gerais editadas pela União, onde discutia-se a inconstitucionalidade de lei estadual que fixava o número máximo de alunos por sala de aula, por supostamente ter ocorrido a usurpação de competência da União para editar normas gerais sobre educação e ensino. O Supremo ao entender pela constitucionalidade lei estadual, seguindo o voto do Relator, Min. Luiz Fux, assinalou “a necessidade de a Corte rever seu posicionamento centralista, visando a fortalecer tanto a autonomia dos estados como também a construção federativa brasileira”<sup>160</sup>. Embora, prevaleça o entendimento dessa histórica tendência centralizadora do STF em matéria de competências federativas, há divergência na literatura, especialmente de críticas às supostas deficiências na metodologia das pesquisas que fazem o diagnóstico centralista<sup>161</sup>. Em síntese, as vozes divergentes apontam que tais pesquisas não levariam em conta, ao menos não de forma profunda, a natureza de cada um dos conflitos – seja a espécie processual da ação julgada,

<sup>158</sup> GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi; Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia; Revista Direito GV; São Paulo; Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas V. 19 pp.1-31; 2023.

<sup>159</sup> DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? Revista Direito Público, [s.l.], n. 17, v. 96, p. 46, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 04 dez. 2023.

<sup>160</sup> Essa tendência seria constatada também nos julgamentos das ADIns 5961 e 3874, oportunidades nas quais o Tribunal Constitucional brasileiro referendou a constitucionalidade de leis estaduais que asseguravam aos consumidores espectro de proteção maior do que aquele conferido pelas normas de natureza geral (STF, ADIn 5961, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Rel. p/o Ac. Min. Marco Aurélio, J. 19.12.2018, publ. 26.06.2019; STF, Tribunal Pleno, ADIn 3874, Rel. Min. Roberto Barroso, J. 23.08.2019, publ. 09.09.2019.)

seja a origem material do embate. Andrea Dantas, por exemplo, em estudo qualitativo sobre as Ações Cíveis Originárias (ACO's) apreciadas pelo STF entre os anos de 1988 e 2019, totalizando 2.948 ações, majoritariamente em temas fiscais, indica que a tendência mais ou menos centralizadora por parte do tribunal pode variar conforme o tipo de ação julgada. De acordo com os dados apresentados pela autora, embora o julgamento das ações de controle de constitucionalidade confirme os apontamentos da literatura sobre uma tendência de centralização diante do conflito federativo, a análise de Ações Cíveis Originárias traz resultados diversos, com a identificação de tendências descentralizadoras<sup>162</sup>.

Outra recente voz dissonante quanto ao diagnóstico centralista do Supremo, se faz presente no trabalho de Rubens Glezer, Ana Laura Pereira Barbosa e Matheus Silva Cadedo, que intenta demonstrar possíveis falhas metodológicas em tal diagnóstico e inaugurar uma nova agenda de pesquisa. Os autores indicam que os estudos anteriores focam majoritariamente em ações de controle concentrado propostas em face de normas estaduais e constroem suas conclusões acerca da concentração ou desconcentração de competência apenas a partir dos resultados de procedência ou improcedência dessas ações, sem análise mais aprofundada das razões de mérito presentes nos casos. Segundo os autores, tal estratégia metodológica correria o risco de vir a produzir distorções no diagnóstico final, como pode ocorrer com normas estaduais que são declaradas inconstitucionais por diferentes motivos que não têm conexão necessária com a concentração de poderes na mão da União (aa título de exemplo, como vícios formais quanto ao processo legislativo). Ademais, a análise exclusivamente quantitativa, nessa visão, também falharia ao não captar eventuais evoluções jurisprudenciais ou decisões cautelares posteriormente reformadas e convertidas em mérito em sentido diverso<sup>163</sup>.

Como se pode notar pelo exposto, apesar de existirem divergências na literatura sobre um diagnóstico definitivo acerca da prevalência da centralização nas decisões do Supremo e novas agendas de pesquisa em aberto, especialmente devido ao fato de existirem indicativos de que o tipo de ação apreciada pode afetar os resultados da análise, bem como o tipo de conflito que se coloca à apreciação do STF, ainda prevalece na literatura um conclusão geral de que a jurisprudência da Corte Federal, ao menos em sede de

---

<sup>162</sup> DANTAS, Andrea de Quadro; O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO; Revista Direito GV, V. 16, nº 2, pp.1-36; 2020.

<sup>163</sup> GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura; CADEDO; Matheus Silva; O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos; Revista brasileira de Estudos constitucionais – RBEC; Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021.

controle concentrado de constitucionalidade, envolvendo o conflito federativo *tende* a ser mais centralista, priorizando competências e interesses da União em detrimento de outros entes federativos.

### **3.2 O Supremo frente ao bolsonarismo: da tentativa de conciliação à atitude de enfrentamento e contenção**

Conforme vem se delineando neste trabalho, o presidente Jair Bolsonaro ao assumir o poder em 2019, na esteira de anos de crise política e com instituições já fragilizadas, vem sendo apontado como um agente de erosão da democracia brasileira e portador de características populistas e iliberais. Os analistas políticos e acadêmicos têm convergido em apontar para um duplo padrão de relacionamento entre Bolsonaro e o Supremo. Embora a hostilidade às instituições democráticas estivesse presente desde a chegada ao poder – e mesmo desde a corrida eleitoral e na carreira pregressa do presidente –, o período que vai desde a vitória eleitoral até o início da pandemia (com o STF sob a presidência do Ministro Dias Toffoli) tem sido encarado como um período de relações menos conflituosas, com tentativa de conciliação entre os poderes, cuja iniciativa era personalizada por Toffoli – ou, ao menos, uma tentativa de contenção de danos.

Os dados parecem corroborar tal diagnóstico: em trabalho de 2020, Eloisa Almeida, Luciana Gross Cunha e Luiza Pavan Ferraro demonstram que no primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, o STF impôs uma baixa proporção de derrotas ao governo Jair Bolsonaro, mesmo tendo sido provocado a agir: das 71 ações que chegaram ao tribunal em 2019 contra atos do governo federal, apenas 8 tiveram liminares concedidas. Essa atuação foi tida como sinal de letargia do STF. Tal diagnóstico, porém, se alterou já nos primeiros meses da pandemia, quando entre março e maio de 2020 a autora verificou um maior embate entre o STF e o governo, que passou a sofrer derrotas importantes. Entre essas derrotas destaca-se a decisão que barrou campanha publicitária contra o isolamento social e a que reconheceu a competência concorrente dos estados, municípios e da União para adoção de medidas restritivas de locomoção e regulamentação do alcance e extensão das medidas de distanciamento social e funcionamento de serviços não essenciais (suspendendo trechos da MP 926/20)<sup>164</sup>. Assim, tem-se que durante o primeiro ano de

---

<sup>164</sup> ALMEIDA, Eloisa Machado de; CUNHA, Luciana Gross; FERRARO, Luiza Pavan; STF e a pandemia: controle constitucional concentrado durante o primeiro ano da pandemia COVID-19 no Brasil; trabalho apresentado no 45º Encontro Anual da Anpocs - GT03 - Atores e instituições judiciais: sentidos e disputas em torno do direito, pp.1-2, 2021.

mandato do governo Bolsonaro, o STF apresentou uma postura menos incisiva no controle de atos e omissões do governo, em comparação com os anos seguintes.

Já o período de crise sanitária inaugurado em 2020, e especialmente, após a posse do Ministro Luiz Fuz na presidência do tribunal, tem sido apontado como um período de enorme tensão institucional entre Supremo e Executivo, como jamais visto desde 1988. Nesse sentido, Felipe Recondo e Luz Weber, em recente trabalho jornalístico sobre o STF sob Bolsonaro, sintetizam:

O ciclo iniciado com a eleição de Bolsonaro passou por uma fase de hesitação, seguida de tentativas de acomodamento, e se encerrou com a forte resistência do tribunal unido diante de um presidente com uma agenda autoritária e um projeto de destruição institucional da Corte<sup>165</sup>.

Após o fracasso da aparente tentativa de conciliação, o Supremo, alvo preferencial dos ataques do ex-presidente e de seus apoiadores, passou a responder de maneira mais rápida e robusta às demandas voltadas à proteção dos direitos fundamentais e de outros princípios da ordem constitucional, com autores destacando uma postura que seria de real democracia militante ou defensiva, como se deu através das ações contudentes do Supremo nos Inquéritos Penais sob relatoria do Ministro Alexandre de Moraes<sup>166</sup>.

Vieira, Glezer e Barbosa apontam mesmo para uma considerável diferença no ritmo das decisões entre 2019 e 2020, onde nota-se um Supremo que passou a ser mais rápido e colegiado em decisões que envolviam o governo federal:

Enquanto em 2019 apenas 33,9% (18 de 53) das ações ajuizadas contra o governo tiveram uma primeira decisão proferida no mesmo ano, em 2020 esse número subiu para 68,5% (107 das 156). Além disso, o tempo médio entre a autuação do processo e a primeira decisão diminuiu a partir de 2020: de 70,72 dias em 2019 passou para 23,5 em 2020. Além de decidir mais rápido, o tribunal, sobretudo em 2020, pareceu mais unido, pois proferiu mais decisões colegiadas. 12 Em 2019, 41,67% das decisões liminares e de mérito foram proferidas por um órgão colegiado. Em 2020, esse percentual saltou para 73,68%. Importante mencionar que, em 2021, houve novamente uma queda do percentual para 49,12%<sup>167</sup>.

<sup>165</sup> RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; O Tribunal: Como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária; São Paulo: Companhia das Letras; p. 17, 2023.

<sup>166</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena; O STF e a defesa da democracia no Brasil; Journal of Democracy; p.31 e seguintes; Volume 12, Número 1, Junho de 2023.

<sup>167</sup> GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura; VIEIRA, Oscar Vilhena; Supremocracia e infralegalismo autoritário: O comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro; Revista Novos Estudos – CEBRAP; São Paulo V. 41, nº 03, pp.593-594, set.–dez; 2022.

Como explicar tal mudança de comportamento? Uma possibilidade explicativa mais óbvia é o simples aumento do tom das agressões de Bolsonaro à Corte, o que de fato demandava uma resposta institucional do tribunal. Uma outra razão que poderia ser levantada é o fato de o presidente ter conseguido arregimentar maior apoio no Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados após a eleição do deputado federal Arthur Lira (PP/AL) para a presidência da Casa e o aumento de recursos disponibilizados aos parlamentares via orçamento secreto<sup>168</sup>, proporcionando ao incumbente do Planalto uma coalização que garantia sua sobrevivência e blindagem políticas e revertia a anterior resistência da Câmara sob a presidência do deputado Rodrigo Maia (2019-2021), que impusera freios aos intentos mais extremos do bolsonarismo<sup>169</sup>.

Analisando a conjuntura, parece haver uma combinação de fatores que ajudam a explicar a mudança de postura do Supremo. Daniel Bogéa em recente trabalho caracteriza o caso brasileiro como um caso de fracassado “diálogo preventivo”, um exemplo dos múltiplos recursos e estratégias disponíveis ao Judiciário para impulsionar as relações interprofissionais em contextos de erosão democrática, manobrando estrategicamente as teorias constitucionais, não só para fundamentar a tomada de decisões judiciais, mas também para justificar um vasto leque de medidas de autoproteção dentro e fora do tribunal<sup>170</sup>. Bogéa defende a tese de que houve um uso estratégico – ou mesmo retórico – da teoria do diálogo institucional durante a gestão Toffoli como meio preventivo de proteger a corte e a democracia (embora fosse possível questionar se o objetivo real seria apenas proporcionar proteção política pessoal aos membros do tribunal).

Bogéa, ressoando e sintetizando a vasta literatura sobre o tema, aponta quatro sentidos comuns acerca da tese do diálogo institucional: (i) como descrição do real funcionamento e interação das cortes constitucionais com os demais poderes políticos; (ii) como prescrição normativa de como os atores institucionais devem desempenhar os seus papéis constitucionais; (iii) como critério para a tomada de decisões judiciais, onde a

---

<sup>168</sup> Sobre o montante de mais de 50 bilhões partilhados via Orçamento Secreto, formalmente facilitado pelas Emendas do Relator da Proposta Orçamentária: [https://www.estadao.com.br/politica/veja-quanto-jacustou-o-orcamento-secreto/#:~:text=Recursos%20sem%20transpar%C3%A2ncia%20beneficiaram%20redu%C3%A7%C3%B5es%20de%20deputados%20e%20senadores&text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20Nos%20%C3%BAltimos%20tr%C3%AAs%20anos,redutos%20de%20deputados%20e%20senadores](https://www.estadao.com.br/politica/veja-quanto-jacustou-o-orcamento-secreto/#:~:text=Recursos%20sem%20transpar%C3%A2ncia%20beneficiaram%20redu%C3%A7%C3%B5es%20de%20deputados%20e%20senadores&text=BRAS%C3%8DLIA%20%E2%80%93%20Nos%20%C3%BAltimos%20tr%C3%AAs%20anos,redutos%20de%20deputados%20e%20senadores.). Acesso em 23 nv. 2023.

<sup>169</sup> BUSTAMANTE, Thomas. MEYER, Emílio Peluso Neder. Legislative resistance to illiberalism in a system of coalitional presidentialism: will it work in Brazil?, *The Theory and Practice of Legislation*; DOI: 10.1080/20508840.2021.1942370, 2021.

<sup>170</sup> BOGÉA, Daniel; Dialogue’s strategic judicial resistance? The rise and fall of ‘preemptive dialogue’ by the Brazilian Supreme Court; *European Politics and Society*, p. 1-23, 2023.



autocontenção e a deferência atuam como prismas normativos importantes; ou (iv) simplesmente como parte de uma retórica de autolegitimação<sup>171</sup>. O autor argumenta que a presidência da Corte sob Toffoli, usou taticamente este último entendimento para desenvolver uma estratégia de resistência preventiva para autoproteção após ascensão de Bolsonaro ao poder, com um movimento que envolveu um amplo conjunto de métodos fora da holofotes que vão além autos judiciais, abrangendo mecanismos informais e formais que são mais difíceis de detectar.

O argumento acima parece ir de encontro ao trabalho jornalístico de Recondo e Weber<sup>172</sup>, com amplo esteio em bastidores do Supremo e que corrobora o argumento bogeano, ao afirmar que durante o primeiro ano de mandato de Bolsonaro, o "diálogo" foi o lema do Tribunal, mesmo sem a plena adesão do presidente da República ao "pacto republicano" aludido por Toffoli<sup>173</sup>. O fracasso do diálogo, ante o início da pandemia, aponta, para além da capitulação de Bolsonaro ao aglomerado de partidos intitulado "Centrão", também para a dificuldade ante a opinião pública de manter um diálogo institucional com um presidente que tomava medidas temerárias em face da Covid-19, que rejeitava a gravidade da doença e suas consequências sociais, não reconhecia a importância da vacinação e incentivava protestos contra as medidas de distanciamento social; e, enfim, para o fim do mandato de Toffoli na presidência do Supremo, sendo substituído por Luiz Fux, em 2020.

Assim, nessa nova etapa da Corte durante o período Bolsonaro, especialmente na pandemia de Covid-19, o STF reagiu nas ocasiões em que foi chamado a manifestar-se sobre atos do Executivo federal. Como será visto com pormenor no próximo capítulo, em face da tentativa do governo de impedir que estados e municípios adotassem medidas de restrição à circulação de pessoas, a Corte decidiu que as medidas determinadas pelo governo central no combate à Covid-19 não poderiam afastar a competência concorrente de estados e municípios para legislar sobre o tema (ADPF 672), além de também estabelecer que o exercício do poder discricionário da administração pública não poderia ser exercido em contrariedade com critérios técnicos partilhados pela comunidade científica (ADI 6.341), determinar que o governo deveria abster-se de produzir propagandas

---

<sup>171</sup> BOGÉA, Daniel; Dialogue's strategic judicial resistance? The rise and fall of 'preemptive dialogue' by the Brazilian Supreme Court; *European Politics and Society*, p.4, 2023.

<sup>172</sup> Conferir, especialmente, os capítulos 1 e 2 do citado trabalho. RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; *O Tribunal: Como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária*; São Paulo: Companhia das Letras; 2023.

<sup>173</sup> Fonte: <https://www.poder360.com.br/justica/toffoli-propoe-grande-pacto-republicano-para-tirar-o-brasil-da-crise/>. Acesso em 17 nov. 2023.

contrárias às medidas restritivas de combate à pandemia (ADPF 668 e 669) manter a divulgação de dados oficiais de infecção e óbitos relacionados à Covid-19, impondo critérios de transparência e publicidade ao Ministério da Saúde (ADPF 690, 691 e 692) e invalidando restrições indevidas à Lei de Acesso à Informação (ADI 6.351, 6.347 e 6.353), determinando a adoção de medidas para o enfrentamento à Covid-19 junto às populações indígenas (ADPF 709) e quilombolas (ADPF 742), e também determinando ao governo, em meio ao aberto negacionismo presidencial, a apresentação de planos de vacinação da população (ADPF 754 e 756).<sup>174</sup>

Tem-se, portanto, que após um primeiro ano de tentativa de conciliação, acomodação de interesses ou apenas contenção de danos – as interpretações podem variar -, é certo que o Supremo passou a ter uma postura mais responsiva e de contenção a ataques e medidas controversas e potencialmente autoritárias do presidente Jair Bolsonaro, especialmente no controle de condutas abusivas relativas à pandemia de Covid-19. A seguir, avança-se para a análise dos casos selecionados com vistas a responder à pergunta e hipótese de pesquisa.

### 3.3 Conclusão

Depois da revisão conceitual da literatura sobre erosão democrática, iliberalismo e populismo operada no capítulo anterior, neste capítulo foi realizada uma breve exposição sobre o federalismo brasileiro e sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da repartição de competências entre os entes federados. Após sublinhar-se alguns elementos básicos sobre o desenho institucional federativo estatuído pela Constituição de 1988, apontou-se para o caráter *cooperativo* da federação brasileira, onde existe, ao menos formamente, uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos estados e municípios, com um papel de coordenação federativa imputado à União. Sublinhou-se também a dificuldade dos entes federativos subnacionais exercerem efetivamente essa autonomia em face do acesso insuficiente aos recursos necessários para tal, gerando certa dependência de estados e municípios em relação às políticas formuladas pela União (e da coordenação deste ente), contrastando com descoordenação governamental durante a pandemia, impulsionada pelo negacionismo populista do Presidente Bolsonaro.

---

<sup>174</sup> GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura; VIEIRA, Oscar Vilhena; Supremocracia e infralegalismo autoritário: O comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro; Revista Novos Estudos – CEBRAP; São Paulo V. 41, nº 03, pp.599, set.–dez; 2022.

No tocante à jurisprudência do STF sobre a repartição de competências federativas, após registro sobre os meios de acesso à corte para discutir tal temática (nomeadamente, as classes processuais disponíveis), viu-se uma prevalência na literatura acadêmica em apontar uma *tendência* centralista do Supremo, é dizer, uma propensão a favorecer a União em questões relacionadas à competência federativa – ao menos em casos de controle concentrado de constitucionalidade. Sem embargo, sublinhou-se a recente dissonância que vem se estabelecendo na literatura acerca desse diagnóstico, apontando-se que estudos que operam uma análise ao mesmo tempo mais ampla (indo além do controle concentrado) e minuciosa (analisando as razões de cada caso decidido pela Corte) tem indicado que a tese centralista não prevaleceria em parte dos casos (especialmente em temas fiscais e temas decididos em Ações Cíveis Originárias).

Quanto à postura do Supremo durante o governo Bolsonaro, a análise da literatura e da conjuntura permitiram estabelecer o diagnóstico de um duplo padrão de comportamento da Corte, onde percebe-se uma postura mais conciliatória e de evitação do conflito com o Executivo durante o primeiro ano de mandato; seguida, com o início da pandemia e da exacerbação do tom negacionista e populista do Presidente da República, de uma postura mais responsiva diante do Executivo.

Isso posto, partindo do que já foi logrado até aqui, o que se pretende no próximo capítulo é examinar de forma pormenorizada, através dos casos judiciais selecionados para análise, como se deu a atuação do Supremo frente à postura populista do Presidente da República com o fito de responder se houve alguma contenção a esse fenômeno.

## 4. Um novo padrão decisório do Supremo? Um estudo de caso sobre o federalismo na pandemia de Covid-19

### 4.1 Nota metodológica: justificando a amostra qualitativa

Como apontado por Maíra Rocha Machado, “revelar as estratégias de seleção do caso e seu modo de construção torna-se uma exigência incontornável à inscrição das pesquisas realizadas por meio de estudos de caso no campo científico<sup>175</sup>”. Assim o sendo, faz-se uma breve nota acerca da escolha dos casos. A pergunta que guia a pesquisa é: Como o Supremo Tribunal Federal reagiu no intento de conter o populismo iliberal no contexto da pandemia? E a subpergunta: como esse enfrentamento se deu através do recorte proposto, qual seja, na questão da competência para enfrentamento da pademia, colocando em conflito o governo federal e os entes subnacionais?

Conforme colocado por Daniel Wang, Ana Luiza Gajardoni e outros<sup>176</sup>, que em seu trabalho construíram um banco de dados com mais de cinco mil decisões do STF<sup>177</sup> relacionadas à temática da Covid-19 (o painel específico do Supremo aponta para mais de 11 mil processos da variadas naturezas<sup>178</sup>), houve uma grande demanda de casos aportados na corte sobre a matéria. Daí, de pronto, impõe-se ao pesquisador um desafio de selecionar casos que sejam pertinentes à temática investigada. Nesse intento de seleção, optou-se, num primeiro momento, a preterir casos que não versassem sobre controle concentrado de constitucionalidade (ADI, ADPF, ADO e ADC), privilegiando essa modalidade processual por sua eficácia *erga omnes*. Assim, foram excluídas as Ações Cíveis Originárias (ACO), Reclamações, Habeas Corpus, Mandados de Segurança, Recursos Extraordinários, Suspensões de Segurança e outros. Ainda assim, mesmo reduzido o *quantum* de casos, mantinha-se considerável número de ações de controle

<sup>175</sup> MACHADO, Maíra Rocha; Estudo de caso na pesquisa em direito; in QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.); Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses; 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019.

<sup>176</sup> WANG, D. W. L.; ARRUDA, A. L. G. M. ; OLIVEIRA, B. C. ; SANTOS, E. F. ; MORIBE, G. ; HECK, L. N. ; ESTEVES, L. F. ; PEDRO, M. P. . O STF e as medidas para prevenção e tratamento da covid-19. Revista Direito GV, v. 19, 2023.

<sup>177</sup> O acervo é amplo e vai desde ação de controle concentrado de constitucionalidade que versavam sobre competências federativas, impugnações às ações ou inações governamentais; ações cíveis originárias; habeas corpus e questões recursais de variadas naturezas.

<sup>178</sup> Painel de ações Covid-19; Disponível em: [https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app\\_processo\\_covid19/index.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html). Acesso em 03 dez. 2023.

concentrado. A título de exemplo, conforme colocado por Eloísa Almeida, Luciana Gross Cunha e Luiza Ferraro Pavan, apenas a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Covid-19, foi objeto de 15 ações propostas no Supremo Tribunal Federal (13 ADIs – 6442, 6444, 6447, 6450, 6456, 6465, 6485, 6525, 6526, 6541, 6542, 6623 e 6692; 2 ADPFs - 791 e 792); havendo, ainda as ADPFs 714, 715 e 718, propostas pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), pela Rede Sustentabilidade e pelo Partido dos Trabalhadores (PT), respectivamente, que questionaram o veto presidencial à obrigatoriedade do uso de máscaras prevista no Projeto de Lei (PL) nº 13.979, de fevereiro de 2020 e que dispunha sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Covid-19; havendo também uma séria de ações quanto ao comportamento tido como omissivo do governo federal na pandemia, alvo de outras 20 ações: ADIs 6586 e 6625, ADPFs 676, 690, 691, 692, 707, 709, 741, 742, 754, 756, 770, 796, 807, 812 e 813 e ADOs 56 e 57.<sup>179</sup>

Em um contexto jurisprudencial em que abundavam casos que versavam sobre variados temas, desde questões federativas até questões contratuais, trabalhistas e de responsabilidade fiscal, chegou-se a três casos<sup>180</sup> que enfrentaram o tema da divisão de competências federativas e que parecem fornecer elementos para se compreender a atuação do Supremo como possível agente de contenção do populismo iliberal bolsonarista a partir da ótica do federalismo: a ADPF 672 (Rel. Min. Alexandre de Moraes), a ADI 6.341 e ADI 6.343 (ambas relatadas pelo Ministro Marco Aurelio, mas que, apesar da proximidade das datas em que foram ajuizadas e da pertinência temática, não tramitaram juntas), importantes por terem marcado a posição do STF em relação à competência dos

---

<sup>179</sup> ALMEIDA, Eloisa Machado de; CUNHA, Luciana Gross; FERRARO, Luiza Pavan; STF e a pandemia: controle constitucional concentrado durante o primeiro ano da pandemia COVID-19 no Brasil; trabalho apresentado no 45º Encontro Anual da Anpocs - GT03 - Atores e instituições judiciais: sentidos e disputas em torno do direito;

<sup>180</sup> Na pesquisa prévia para seleção da amostra foram detectadas, ainda, a ADPF 666/DF, rel. Min. Rosa Weber ajuizada pela Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis que embora toque lateralmente no tema das competências federativas, seu cerne era evitar a interrupção dos serviços das empresas associadas; a ADPF 675/DF, rel. Min. Celso de Mello, ajuizada pela Confederação Nacional de Turismo (CNTUR) também tocava em questões relacionadas às competências federativas ao arguir que a proibição do recebimento de novos hóspedes por hotéis e o fechamento total de estabelecimentos da área da alimentação violam direitos fundamentais como o direito de ir e vir, porém, de forma monocrática, sequer foi conhecida pelo Relator, por “além de não indicar as autoridades ou órgãos estatais requeridos, também não especificou quais seriam os atos estatais impugnados” (não sendo alvo de recurso, transitou em julgado). Houve ainda, a ADPF 687/DF Rel. Min. Luiz Fux, ajuizada pela Associação Brasileira Interestadual De Turismo, Transporte Terrestre E Cargas, que embora enfrente a temática dos conflitos federativos, impugnava apenas atos normativos estaduais. Como neste trabalho o recorte proposto encontra-se vinculado ao comportamento do STF frente ao populismo iliberal bolsonarista durante a pandemia de Covid-19, preteriu-se a citada ADPF, visto que esta versava sobre conflitos entre interesses privados das empresas transportadoras e medidas sanitárias impostas exclusivamente por Estados e Municípios.

entes subnacionais para decidir sobre a imposição de medidas de distanciamento social quando, logo no início da pandemia, o governo federal buscou limitar o poder de governos locais por tais limitações.

Tem-se que até o surgimento das vacinas no final de 2021 e início da vacinação em massa no primeiro trimestre de 2022, o distanciamento social era a principal medida de contenção da Covid-19. Entretanto, tais medidas de distanciamento social foram intensamente objeto de questionamento por seu impacto sobre a economia e a vida das pessoas de modo geral, permanecendo no centro da disputa política e retórica entre o presidente Jair Bolsonaro, aberta e virulentamente contrário a essas medidas, e, de outro lado, governadores e prefeitos que tentavam implementá-las<sup>181</sup>. As ações mencionadas, ajuizadas no primeiro semestre de 2020, refletem o clima político de conflito entre a postura negacionista e autoritária do Presidente da República, que preferia a estratégia populista, e a postura de muitos dos governadores e prefeitos que buscavam implementar medidas de distanciamento social, ao passo que o Executivo federal intentava centralizar na União a competência para decidir sobre qualquer parâmetro de enfrentamento à crise sanitária.

Não se olvida que houveram outras ações que tocavam em pontos sensíveis ao ideário populista iliberal (como a ADI 6.393/DF<sup>182</sup> e a ADI 6.387/DF, ambas de relatoria da Min. Rosa Weber; ADI 6.421/DF<sup>183</sup>, rel. Min. Roberto Barroso, ADPF 690/DF<sup>184185</sup>); e, especialmente, algumas ADPFs cuja relatoria ficou por conta do Ministro Ricardo Lewandowski – ações que permaneceram em aberto durante a pandemia e permitiram ao relator determinar sucessivas medidas a serem tomadas pelo Executivo (ADPF 671/DF<sup>186</sup>,

---

<sup>181</sup> VENTURA, Deisy. de F. L., PERRONE-MOISÉS, C., MARTIN-CHENUT, K; Pandemia e crimes contra a humanidade: o “caráter desumano” da gestão da catástrofe sanitária no Brasil; Revista Direito E Práxis, p. 2217; 2021.

<sup>182</sup> Ambas versavam sobre compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) - Medida Provisória nº 954, de 2020.

<sup>183</sup> Apreciou a Medida Provisória nº 966/2020 (Responsabilização de agentes públicos em atos relacionados à pandemia da Covid-19) - Caracterização e configuração de erro grosseiro.

<sup>184</sup> Discutiu-se a Medida Provisória nº 966/2020 (Responsabilização de agentes públicos em atos relacionados à pandemia da Covid-19) - Caracterização e configuração de erro grosseiro.

<sup>185</sup> Discutiu-se o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) - Medida Provisória nº 954, de 2020.

<sup>186</sup> Efeitos sistêmicos decorrentes da pandemia do novo coronavírus (Covid-19) sobre os preceitos fundamentais correspondentes ao direito à saúde, à vida, à igualdade, o valor fundamental da dignidade da pessoa humana e, ainda, o propósito dos constituintes de construir uma sociedade justa e igualitária

ADPF 754/DF<sup>187</sup>). Porém, acredita-se que a escolha da ADI 6.341, da ADI 6.343 e da ADPF 672 serão capazes, pelo contexto em que foram apreciadas e pelas razões que permearam o julgamento, de melhor se adequarem para o emprego do *estudo de caso* proposto nesta pesquisa.

Na análise e descrição dos casos serão privilegiada os seguintes aspectos<sup>188</sup>: (1) análise temática e apresentação de linhas de entendimento; (2) análise dos elementos da manifestações das parte, *amicus curiae* e da decisões proferidas; e (3) como os casos se relacionam com a temática pesquisada.

## 4.2 Apontamentos descritivos: ADI 6341/DF, ADI 6343/DF e ADPF 672/DF

Feitos os esclarecimentos acerca do método empregado e da amostra, passa-se a uma análise descritiva dos casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal, começando pela ADI 6.341/DF (Rel. Min. Marco Aurélio), dando seguimento com a ADI 6.343/DF (Rel. Min. Marco Aurélio) e concluindo-se com a ADPF 672/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes).

### 4.2.1 – ADI 6.341

Em 06 de fevereiro de 2020, mesmo sem ter-se a confirmação de nenhum registro confirmado de infecção pelo SARS-CoV-2 no Brasil<sup>189</sup> (o primeiro caso confirmado seria registrado algumas semanas depois, em 26 de fevereiro<sup>190</sup>), foi promulgada a Lei Federal

---

<sup>187</sup> Discutiu-se o Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19 e o detalhamento da ordem de vacinação de cada grupo e subgrupos de prioritários.

<sup>188</sup> Critérios inspirados em PALMA, Juliana Bonacorsi de; FEFERBAUN, Marina; PINHEIRO, Victor Macial; Meu trabalho precisa de jurisprudência? Como posso utilizá-la? in QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.); Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses; 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019.

<sup>189</sup> Na exposição de motivos do Projeto de Lei de iniciativa do Poder Executivo PL 23/2020) que deu origem à Lei Federal nº 13.979/2020, vê-se como justificativa para sua edição o fato de a legislação pertinente ao enfrentamento de crises sanitárias está “defasada no que respeita à definição de medidas e instrumentos jurídicos e sanitários adequados para que o Estado e a sociedade brasileira possam organizar-se para o combate às novas ameaças à saúde pública”, bem como em face da revisão do Regulamento Sanitário Internacional – RSI feita pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que definia ações e responsabilidades mais claras para todos os Estados membros para garantir uma maior articulação internacional para o enfrentamento de eventuais epidemias globais – revisão esta que contou com a participação do Brasil. Fonte: Exposição de Motivos do PL 23/2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1853941&filename=PL%2023/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853941&filename=PL%2023/2020). Acesso em 14 dez. 2023.

<sup>190</sup> Fonte: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/saude-e-vigilancia-sanitaria/2020/02/brasil-confirma-primeiro-caso-do-novo-coronavirus>. Acesso em 08 dez. 2023.

nº 13.979/2020, que dispõe “sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”. A Lei em questão previa uma série de medidas sanitárias que poderiam ser adotadas pelas autoridades competentes em suas esferas de atuação, tais como a imposição de isolamento, de quarentena e de restrições à circulação de pessoas (art. 3º). Também autorizava procedimentos simplificados e agilizados de contratação de bens, insumos e serviços para subsidiar e fortalecer o funcionamento do sistema de saúde (art. 4º). Apesar de uma outra controvérsia interpretativa quanto à aplicação, como no tocante às questões relativas às compras públicas ou contratos privados, quanto à lei promulgada, não parecia haver maiores questionamentos no que se refere à sua constitucionalidade.

Porém, pouco mais de um mês após a promulgação, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020 (doravante, MP 926/2020), promovendo alterações na lei outrora publicada no que se refere ao regime de dispensa de licitações (art. 4º-A ao art. 4º-I), mas sobretudo em um ponto constitucional fulcral e que muito importava para a postura negacionista e populista de Bolsonaro: a competência para definir as medidas de distanciamento social e quais seriam os serviços essenciais, através da alteração no artigo 3º da Lei 13.979/2020.

Felipe Recondo e Luiz Weber resumem bem como o governo Bolsonaro pretendia, com a MP 926/2020, centralizar o poder decisório quanto às medidas restritivas contra a Covid-19 no Executivo federal:

Para além do discurso, Bolsonaro agiu com os poderes de que dispunha. Em 20 de março de 2020, assinou uma medida provisória (MP 926) ambígua, porque dava mais poderes aos governadores para estabelecer regras a fim de combater a doença, mas concentrava a política nas mãos do Executivo federal. As medidas de contingência deveriam resguardar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. Não seriam permitidos limites à circulação de trabalhadores que pudessem afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. *E quem definiria quais seriam as medidas possíveis para ambos? Apenas o presidente da República [grifo deste autor]*<sup>191</sup>.

Abaixo, com vistas a facilitar o entendimento, um quadro comparativo com o cenário anterior e posterior à MP 926/2020, onde percebe-se as alterações sensíveis quanto à competência para definir as medidas restritivas para enfrentamento da crise sanitária, concentrando poderes no Executivo:

<b>Antes da MP 926/2020</b>	<b>Depois da MP 926/2020</b>
-----------------------------	------------------------------

<sup>191</sup> RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; O Tribunal: Como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária; São Paulo: Companhia das Letras; p.122, 2023.



<p>Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, poderão ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas:</p> <p>I - isolamento;</p> <p>II - quarentena;</p> <p>III - determinação de realização compulsória de:</p> <p>a) exames médicos;</p> <p>b) testes laboratoriais;</p> <p>c) coleta de amostras clínicas;</p> <p>d) vacinação e outras medidas profiláticas; ou</p> <p>e) tratamentos médicos específicos;</p> <p>IV - estudo ou investigação epidemiológica;</p> <p>V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver;</p> <p><b>VI - restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por rodovias, portos ou aeroportos;</b></p> <p><b>VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; e</b></p> <p>VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que:</p>	<p>Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:</p> <p><b>VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:</b></p> <p><b>a) entrada e saída do País; e</b></p> <p><b>b) locomoção interestadual e intermunicipal;</b></p> <p><b>VIII – autorização excepcional e temporária para a importação e distribuição de quaisquer materiais, medicamentos, equipamentos e insumos da área de saúde sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa considerados essenciais para auxiliar no combate à pandemia do coronavírus, desde que: (Redação dada pela Lei nº 14.006, de 2020)</b></p> <p><b>§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.</b></p> <p><b>§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre as medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo, observado o disposto no inciso I do § 6º-B deste artigo</b></p> <p><b>§ 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos.</b></p>
---	---

	<p><b>§ 6º-B. As medidas previstas no inciso VI do caput deste artigo deverão ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada:</b></p> <p><b>I – da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em relação à entrada e saída do País e à locomoção interestadual; ou</b></p> <p><b>II – do respectivo órgão estadual de vigilância sanitária, em relação à locomoção intermunicipal.</b></p> <p><b>§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.</b></p> <p><b>§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.</b></p> <p><b>§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.</b></p> <p><b>§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.” (NR)</b></p>
--	---

Na esteira da MP 926/2020, foi editado, ainda, o Decreto Federal nº 10.282/2020, que regulamentava os serviços essenciais, com direito à previsão de lotéricas, salões de beleza, barbearias e academias no rol de serviços que não poderiam sofrer limitações<sup>192</sup>.

<sup>192</sup> Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

Dessa maneira, a ADI 6.341 foi ajuizada em 23 de março de 2020 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo sido distribuída ao Ministro Marco Aurélio, impugnando os dispositivos acrescentados à Lei 13.979/2020 pela MP 926/2020 (art. 3º, caput, I, II e VI, e §§ 8º, 9º, 10 e 11), os quais regulamentavam medidas de quarentena, isolamento social e restrições de locomoção durante a pandemia de Covid-19.

Juridicamente, o partido político autor sustentava a inconstitucionalidade apontando a existência de vício formal e material na norma impugnada. Quanto ao vício formal, apontava, primeiro, que haveria verdadeira inovação do texto original da Lei 13.979/2020 quanto a providências de polícia sanitária e aos respectivos legitimados para adotá-las no enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus, o que não poderia ser feito via medida provisória. Em seguida, apontava vício formal em face da exigência de lei complementar para regular a matéria (o que, se levado às últimas consequências poderia acarretar a inconstitucionalidade da própria lei promulgada<sup>193</sup>), visto que as normas de cooperação entre os entes federativos – inclusive em saúde pública (CF/88, art. 23, II) – demandariam lei complementar (CF/88, art. 23, parágrafo único). Logo, se correto o argumento, não caberia a edição de medida provisória para regular a matéria, por força do inciso III do § 1º do artigo 62 da Constituição.

A despeito do fundamento jurídico em suposto vício formal quanto à espécie legislativa, o argumento central fica por conta do vício material apontado, qual seja, a ofensa à autonomia federativa (CF/88, art. 18) por subtração de competência administrativa comum dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF/88, art. 23, II; 198, I, e 200, II) para adotarem, independente de autorização do governo central, medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos e interdição de

---

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

(...)

XL - unidades lotéricas.

LVI - salões de beleza e barbearias, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde; e

LVII - academias de esporte de todas as modalidades, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde.

<sup>193</sup> Deve-se ressaltar que o partido autor não requereu a declaração de inconstitucionalidade da lei federal por vício formal (reserva de lei complementar), mas apenas dos artigos com redação conferida pela medida provisória, conforme nota-se na petição inicial: *“No ensejo, ao distribuir rotinas de atuação entre gestores de saúde de diferentes esferas de governo, a Lei Federal nº 13.979/2020, na verdade, “fixa normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (CF, art. 23, parágrafo único), fazendo, na prática, as vezes de lei complementar. (...) A MP nº 926/2020 e, por arrastamento, o Decreto nº 10.282/2020 avançaram sobre alçada legislativa que exige quórum especial de aprovação (CF, art. 69) e tout court. Esse é o busílis relevante para definir a inconstitucionalidade – nesse primeiro momento, sob o viés formal – do objeto desta ação direta, à revelia de que lei ordinária (não impugnada na causa) já apresente regramento da matéria (Lei Federal nº 13.979/2020, art. 3º, § 7º, I a III).”*

atividades e serviços essenciais. O PDT argumentava que as inovações legais trazidas pela medida provisória impugnada representariam grave violação ao sistema federativo cooperativo estabelecido pela CF/88, em vista da consequente centralização de competência para tomada de decisões na “Presidência da República” e no “órgão regulador ou ao Poder concedente ou autorizador” (art. 3º, §§ 8º a 11), esvaziando, assim, o espaço de atuação dos demais entes federativos para ações na área da saúde em sentido amplo (CF/88, art. 23, II), na gestão compartilhada e descentralizada do Sistema Único de Saúde (CF/88, art. 198, I) e na execução de ações de vigilância sanitária e epidemiológica (CF, art. 200, II). Sustentando a violação ao critério da predominância dos interesses federativos, frequentemente citado em decisões do STF em matéria de repartição de competências federativas<sup>194</sup>, o partidor argumenta que

O poder compartilhado pela Constituição para cuidar da saúde (CF, art. 23, II) não pode ser assenhorado pela legislação ordinária, sob pena de se operar uma subversão da supremacia constitucional, com odiosa interpretação conforme à lei. É para prevenir essa anomalia que, como diretriz para o legislador, no exercício de sua liberdade de conformação, a Constituição concebeu o critério da predominância do interesse, ou seja, do geral (União) para o regional (Estados) e, enfim, ao local (Municípios).

(...)

Em regra, mesmo em assunto de saúde pública, reconhece-se um protagonismo natural – quiçá histórico-cultural – da União na consecução das tarefas atinentes às competências comuns elencadas no artigo 23 da Constituição. *No entanto, a pretexto de regulamentar sua parte no exercício dessas atividades, não pode lei federal – muito menos medida provisória, como se depara – subtrair dos outros entes federativos as atribuições que lhe são inerentes por direito próprio*<sup>195</sup>.

Em outras palavras, é sustentado pela parte requerente que a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para tomar medidas concretas de controle epidemiológico não decorreria de delegação ou autorização da União, mas seria competência definida, na origem, pelo próprio texto constitucional e, portanto, insuscetível de alteração por norma infralegal (e mesmo por emenda constitucional, visto a forma federativa de estado ser inscrita como cláusula pétrea). Apontando para o fato de que o contágio pelo SARS-CoV-2 estaria diretamente relacionado à circulação de pessoas, mas ressaltando que o foco da ação situa-se em razões primordialmente de direito e não de

<sup>194</sup> GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi; Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia; Revista Direito GV; São Paulo; Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas V. 19 pp.1-31; 2023.

<sup>195</sup> Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF, pp.8-9, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 14 dez 2023.

fato<sup>196</sup>, o partido autor assinala que não haveria a necessidade de se declarar a inconstitucionalidade com supressão literal dos dispositivos, sendo suficiente a declaração de nulidade parcial sem redução de texto, tornando a Lei Federal nº 13.979/2020 alterada pela MP nº 926/2020, compatível com a Constituição, de modo que tornar-se-ia inconstitucional o ato impugnado apenas caso interpretado para derogar, em favor da concentração na União, a autonomia dos outros entes federativos para imprimir ações restritivas no enfrentamento da pandemia.

Assim sendo, o PDT conclui requerendo a medida cautelar (liminar) para declarar a nulidade por vício formal e material, sustentando haver (i) plausibilidade jurídica do pedido em vista da “força normativa da cláusula constitucional de autonomia dos entes federativos para implementar medidas de polícia sanitárias inerentes à competência administrativa comum” e (ii) urgência em face da crescente propagação do coronavírus estar relacionada à circulação de pessoas no território nacional, em âmbito regional e local, o que poderia ser facilitado em decorrência da concentração de poder decisório para impor medidas reativas nas mãos da União, e (iii) requerendo a confirmação, no mérito, a declaração parcial de inconstitucionalidade da MP nº 926/2020, e, por arrastamento, do Decreto nº 10.282/2020.

Embora a manifestação da parte requerida tenha vindo apenas posteriormente à decisão cautelar, convém pontuar seus argumentos. A Presidência da República, por meio da Advocacia Geral de União, manifestou-se, como é de praxe, sustentando, em síntese, inexistir qualquer vício formal legislativo ou material quanto a competência, argumentando que a Lei nº 13.979, de 2020, é norma geral, editada pela União no exercício da competência concorrente para garantir a concretização do direito à saúde, diante do avanço da circulação do SARS-CoV-2 no mundo e sustentando que a função das normas gerais constantes na Lei nº 13.979/2020 é, justamente, impedir que, em razão de decisões isoladas e locais, seja obstado o funcionamento de serviços essenciais:

O que se verifica, portanto, apesar da situação de excepcionalidade, é o exercício normal da competência legislativa da União, na edição de normas gerais sobre proteção à saúde. A definição do conceito de atividades essenciais é típica norma geral, que não comporta variações para menos no âmbito dos Estados e Municípios. Com efeito, são atividades sem as quais seria impossível manter a concretização

<sup>196</sup> “Em paralelo, deve-se fazer a reserva, porém, de que considerações pragmáticas, de contingência, apoiadas na observação empírica do que ordinariamente tem acontecido (CPC, art. 375), embora, sim, corroborem a avaliação de inconstitucionalidade aqui defendida, são apenas acessórias à razão capital de contrariedade à Constituição suscitada nesta ação. Com efeito, está-se a fazer referência, especificamente, à violação da autonomia dos entes federativos para exercer o poder de polícia sanitária (CF, art. 18; 23, II; 198, I, e 200, II), que é, por excelência, um direito público dessas pessoas políticas. Trata-se, pois, de um argumento de princípio, não de política (DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Harvard University Press, 1978, p. 90).” Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.431/DF, p.12, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 14 dez 2023.

dos direitos e garantias mais básicos. Dessa maneira, os Estados, o DF e os Municípios, no exercício da competência que lhes é própria – ou seja, na observância das particularidades regionais e locais, respectivamente –, não podem desprezar ou deixar de observar as diretrizes contidas nas normas gerais. A situação é ímpar, mas o desenho constitucional das competências oferece um caminho seguro para enfrentá-la<sup>197</sup>.

Assim, argumenta a AGU, não haveria exclusividade na prerrogativa normativa ou material outorgada à União, mas mero exercício da competência que lhe é atribuída para editar normas gerais sobre proteção da saúde, bem como também não haveria vício na definição pela União do que seriam os serviços essenciais.

A ADI 6.341 recebeu dois requerimentos para ingresso como *amicus curiae* – da Federação Brasileira De Telecomunicações (FEBRATEL) e do Banco Central do Brasil (BCB) - sendo ambos os requerimentos deferidos pelo Relator, Ministro Marco Aurelio. Percebe-se das razões colacionadas pelas instituições ingressantes que estas pretenderam, primordialmente, resguardar seus interesses e prerrogativas, apontando para a ausência de inconstitucionalidade nos dispositivos impugnados pelo PDT. No caso da FEBRATEL, vê-se que os argumentos trazidos vão na direção de que a prestação dos serviços públicos de telecomunicações já estaria sendo severamente impactada pelos atos legislativos e administrativos, estaduais e municipais, que tem prejudicado, direta ou indiretamente, o regular funcionamento dos serviços, de modo que a norma impugnada teria o condão apenas de impor respeito à legislação nacional existente sobre a matéria, sustentando, ainda que “a relativa centralização das competências normativas em matéria de vigilância sanitária e epidemiológica não foi instituída pela MP nº 926/2020. (...) ela já decorre da própria Constituição: seu art. 198 institui o Sistema Único de Saúde – SUS”<sup>198</sup>. Ademais, atacando eventual vício formal quanto à reserva de lei complementar, argumenta a terceira ingressante que as matérias atinentes à saúde pública não exigem a edição de leis complementares que pautem a atuação normativa dos entes federativos subnacionais, pois não houvera tal exigência formal explicitada no texto constitucional<sup>199</sup>. Por seu turno,

---

<sup>197</sup> Manifestação (Memorial) da Advocacia Geral de União na ADI 6.341/DF, pp. 16-17, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 14 dez. 2023.

<sup>198</sup> Petição de ingresso como *Amicus Curiae* da FEBRATEL na ADI 6.341/DF, p. 12, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 28 dez. 2023.

<sup>199</sup> Petição de ingresso como *Amicus Curiae* da FEBRATEL na ADI 6.341/DF, p. 20-21, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 28 dez. 2023.

a manifestação do BCB também busca afirmar a ausência de violação às competências de entes federativos na MP 926/2020, porém de forma mais sintética e precisa, restringindo suas razões ao resguardo dos interesses das instituições financeiras, especificamente acerca da suposta competência exclusiva da União (e de forma infralegal do Banco Central) para determinar o fechamento de agências bancárias, de modo que tanto a MP 926/2020 quanto o respectivo decreto regulamentador que disciplina os serviços essenciais (Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020) tão somente estariam materializando o exercício da competência exclusiva da União, não havendo, Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020asssim, nenhuma inconstitucionalidade.<sup>200</sup>

Antes de avançar para os termos da decisão colegiada do STF, aponta-se, brevemente, os termos da manifestação do Procurador Geral da República (PGR) Augusto Aras. O PGR em seu parecer adota um tom formal, não adentrando em controvérsias conjunturais ou impactos da consitucionalidade ou inconstitucionalidade da norma impugnada no enfrentamento da crise pandêmica e optando por discorrer de forma geral e conceitual sob o regime de competências como previsto na Constituição Federal de 1988, sustentando a tese de que em matéria de competência concorrente, deve-se norteiar-se pelo princípio da predominância do interesse, cabendo à União em matéria de saúde a edição de normas gerais e a função de coordenação das ações – o que, na visão do PGR, seria o proporcionado pelas normas impugnadas<sup>201</sup>. Ao fim, o PGR opina pelo indeferimento (não referendo) da medida cautelar, visto estarem, em sua visão, presentes possíveis prejuízos às populações afetadas “em decorrência da legitimação de uma miríade de atos municipais e estaduais que promovem a interrupção de serviços públicos e atividades de caráter essencial”<sup>202</sup>.

Ajuizada, como dito, em 23/03/2020, a ação foi apreciada pelo Relator logo no dia seguinte, 24/03/2020. O Relator, em curta decisão de apenas seis páginas, deferiu parcialmente a medida cautelar pleiteada pelo PDT. Em sua decisão, o Relator afasta a usurpação direta e literal da competência comum dos entes subnacionais, apontando que o ato impugnado não levaria a essa conclusão:

---

<sup>200</sup> Petição de ingresso como *Amicus Curiae* do BCB na ADI 6.341/DF, p. 2-5, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 28 dez. 2023.

<sup>201</sup> Parecer do PGR na ADI 6.341/DF, pp. 15-16, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 28 dez. 2023.

<sup>202</sup> Parecer do PGR na ADI 6.341/DF, pp. 23-24, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em 28 dez. 2023.

O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior. **Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar.** Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – **repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios.** (grifos deste autor)

No entanto, apesar de não acolher a tese de vício formal ou material, o Ministro deferiu a medida cautelar para, em suas palavras, “no campo pedagógico e na dicção do Supremo”, tornar explícita a interpretação de que a Lei nº 13.979/2020 com redação pela MP 926/2020 não poderia ser lida como autorizadora do veto aos demais entes federativos para agirem comumente com a União para impor medidas sanitárias restritivas. Deferida a cautelar, o Min. Marco Aurelio remeteu imediatamente o processo ao referendo do plenário do STF.

Em julgamento no dia 15 de abril de 2020, o Tribunal, por maioria, seguindo a tese do Ministro Edson Fachin, definiu que, como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor diretriz federativa que concretize o direito à saúde<sup>203</sup>. O Ministro Fachin, divergiu do

---

<sup>203</sup> EMENTA: REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DA INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. EMERGÊNCIA SANITÁRIA INTERNACIONAL. LEI 13.979 DE 2020. COMPETÊNCIA DOS ENTES FEDERADOS PARA LEGISLAR E ADOTAR MEDIDAS SANITÁRIAS DE COMBATE À EPIDEMIA INTERNACIONAL. HIERARQUIA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. COMPETÊNCIA COMUM. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. 1. A emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica nem muito menos autoriza a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado Democrático de Direito. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual, mas também o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente. O Estado Democrático de Direito implica o direito de examinar as razões governamentais e o direito de criticá-las. Os agentes públicos agem melhor, mesmo durante emergências, quando são obrigados a justificar suas ações. 2. O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados, por primeiro, pelas autoridades políticas. Como esses agentes públicos devem sempre justificar suas ações, é à luz delas que o controle a ser exercido pelos demais poderes tem lugar. 3. O pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo para as ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal. É grave que, sob o manto da competência exclusiva ou privativa, premiem-se as inações do governo federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. 4. A diretriz constitucional da hierarquização, constante do caput do art. 198 não significou hierarquização entre os entes federados, mas comando único, dentro de cada um deles. 5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços de saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. 6. O direito à saúde é garantido por meio da obrigação dos Estados Partes de adotar medidas necessárias para prevenir e tratar as doenças epidêmicas e os entes públicos devem



Relator e proferiu voto mais denso quanto à questão das competências federativas e da gravidade da pandemia em si mesma. Em seu voto, Fachin segue, basicamente, duas linhas argumentativas chaves: ao mesmo tempo que não promove um enfrentamento direto ao Executivo, reconhecendo as atribuições da Administração Pública Federal e, portanto, da União para fixar parâmetros de defesa sanitária; reconhece a necessidade de, ao menos, haver mitigação da discricionariedade administrativa, submetendo-a aos critérios científicos da Organização Mundial de Saúde (OMS). Nas palavras do Ministro:

(...) a emergência internacional, reconhecida pela Organização Mundial da Saúde, não implica, nem menos autoriza, a outorga de discricionariedade sem controle ou sem contrapesos típicos do Estado de Direito Democrático. As regras constitucionais não servem apenas para proteger a liberdade individual e, sim, também, para o exercício da racionalidade coletiva, isto é, da capacidade de coordenar as ações de forma eficiente

Há em todo o voto de Fachin uma preocupação em explicitar a necessidade de critérios científicos serem observados na conduta da Administração Pública – especialmente, do Executivo federal em sua função de coordenação e edição de normas gerais -, mas sem, contudo, indicar que tais critérios estariam a ser definidos pela própria Suprema Corte. Algo que soa como um misto de preocupação em transparecer deferência judicial, com o rechaço de acusações de ativismo ou oposição ao governo e recados ao Presidente da República que, naquele mesmo contexto, insistia em posturas negacionistas e em nada pautadas na ciência. Aliás, tal preocupação também se faz presente no voto da Ministra Carmém Lúcia: “Estamos a cuidar deste tema, mediante judicialização determinada por provocação de partido político. Não estamos, portanto, a atuar de ofício, porque não poderíamos.”

Para tal, Fachin faz sucessivas referências à Constituição da Organização Mundial da Saúde (ratificada pelo Brasil) e ao Regulamento Sanitário para a Pandemia (aprovado em assembleia com endosso brasileiro):

(...) decreto nesse sentido ser emitido, mas também a necessidade de situar-se em parâmetros de defesa da saúde, em parâmetros de cuidados da saúde, os quais sejam equiparados ou superiores aos parâmetros do regulamento sanitário, aprovado numa assembleia geral da Organização Mundial da Saúde, da qual o Brasil fez parte. O Brasil ratificou esse regulamento sanitário; o Brasil nunca fez

---

aderir às diretrizes da Organização Mundial da Saúde, não apenas por serem elas obrigatórias nos termos do Artigo 22 da Constituição da Organização Mundial da Saúde (Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948), mas sobretudo porque contam com a expertise necessária para dar plena eficácia ao direito à saúde. 7. Como a finalidade da atuação dos entes federativos é comum, a solução de conflitos sobre o exercício da competência deve pautar-se pela melhor realização do direito à saúde, amparada em evidências científicas e nas recomendações da Organização Mundial da Saúde. 8. Medida cautelar parcialmente concedida para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais. (Acórdão ADI 6,341, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 15 abr. 2020).

ressalva a esse regulamento sanitário. Portanto, *o Brasil está vinculado a cumprir essa norma, dentro da nossa territorialidade, eis que é uma regra que, se precisasse, quiçá, até desnecessário fosse, à luz de um certo olhar da incidência desse modo do Direito Internacional operar, mas, em havendo esta exigência, o Brasil internalizou a norma por meio da ratificação, e não fez ressalvas a nenhum teor do regulamento sanitário.* Portanto, o decreto do Poder Executivo se vincula a esses parâmetros, podendo seguramente elevar os patamares de proteção. E, além disso, também se vincula aos critérios que esse regulamento sanitário e a própria Organização (grifos deste autor).

Em outro momento do voto, há menção ao fato de a omissão, como imputava-se ser a postura de Bolsonaro à época, ser um grave problema no enfrentamento de uma crise sanitária: “Senhor Presidente [Ministro Dias Toffoli], o pior erro na formulação das políticas públicas é a omissão, sobretudo a omissão em relação às ações essenciais exigidas pelo art. 23 da Constituição Federal.” Em reforço ao aspecto da competência federativa comum para imposição de medidas sanitárias, Fachin assenta que a União exerce a preferência em relação às atribuições dos demais entes, de modo que no silêncio da legislação federal, têm Estados e Municípios uma presunção de atuação contra essa preempção – tal legislação federal apontada por Fachin para a adequada interpretação do exercício da competência dos entes federados seria a Lei 8.080/1990 (Lei do SUS), cuja diretriz de descentralização administrativa (por meio da municipalização dos serviços) exprime a vontade do constituinte ao determinar que o exercício dessa competência da União não derroga a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde.

Portanto, tem-se que Fachin não afasta, como também não o havia feito o Min. Marco Aurelio, a possibilidade de o Presidente da República dispor sobre serviços essenciais, via decreto, mas confere interpretação conforme a Constituição, para preservar as competências dos demais entes federativos:

(...) concludo, Senhor Presidente, na linha do voto do eminente Ministro- Relator, nada obstante, assentando que *concedo parcialmente a cautelar para dar interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º dessa Lei 13.979, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e as atividades essenciais.*

No que se refere aos votos dos demais ministros, prevalece de forma unânime<sup>204</sup> a linha argumentativa da afirmação da competência comum da União, Estados e Municípios

<sup>204</sup> Um ponto que merece ser ressaltado, e que se repete nos demais casos analisados neste capítulo, é o fato de o Ministro Luís Roberto Barroso ter se declarado suspeito para participar dos julgamentos. Nos autos há apenas a sua declaração de suspeição, sem, contudo, existir maiores justificativas para tal declaração.

para a concretização do direito à saúde - especialmente no cenário pandêmico -, bem como a técnica de interpretação conforme à constituição para explicitar tal leitura do federalismo cooperativo. Alfas, quanto a esse tema do federalismo cooperativo, o Ministro Gilmar Mendes afirmou em seu voto que a forma de organização do Sistema Único de Saúde, seria a materialização desse ideal de federalismo cooperativo, defendendo a criação de um modelo institucional de participação federativa para os temas ligados ao enfrentamento da pandemia: “o SUS é a materialização inequívoca daquilo que no Direito alemão se chama federalismo cooperativo. União, estados e municípios se unem para prestar o serviço de saúde”. Dessa maneira, prevaleceu a tese da afirmação da competência dos entes federativos subnacionais implementarem medidas restritivas de circulação de pessoas para enfrentamento da crise de saúde pública, excluindo a centralização de poderes na União, mas reiterando seu dever de coordenação nacional.

#### 4.2.2 – ADI 6.343

A ADI 6.343 trata dos mesmos dispositivos normativos questionados na ADI 6.341, também debatendo a questão das competências federativas no tocante à imposição de medidas de defesa sanitária. Porém, possuía um foco mais específico ao centrar a impugnação nos dispositivos que estabeleciam que governos estaduais e municipais somente poderiam restringir a locomoção intermunicipal se houvesse recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e autorização do Governo Federal (Lei 13.979/2020, art. 3º, VI, ‘b’, §6º). A referida ação constitucional foi ajuizada em 23/03/2020 pelo partido Rede Sustentabilidade (REDE), também vindo a ser distribuída à relatoria do Ministro Marco Aurelio. Algo que de início chama bastante atenção na petição inicial é o tom do partido autor: diferente do tom essencialmente técnico do PDT na peça inicial da ADI 6.341, a REDE, par a par com os argumentos jurídicos esperados, assume tom explicitamente crítico e de oposição política ao Presidente da República<sup>205</sup>, refletindo o clima de animosidade política que se acentuaria ainda mais nos meses seguintes:

Até a publicação da MP, diversos governadores dos Estados e do Distrito Federal haviam adotado medidas para combater a propagação do coronavírus em seus territórios. No entanto, em patente demonstração de queda de braço com os Estados e como forma de conter tais medidas, o Presidente da República, no seu

---

<sup>205</sup> Um ponto que pode ajudar a explicar esse tom mais ríspido é o fato de dois dos principais parlamentares da oposição política ao Presidente Jair Bolsonaro, os Senadores Randolfe Rodrigues (Amapá) e Fabiano Contarato (Espírito Santo), serem integrantes do partido autor (REDE).

*afã intransigente de entender o Coronavírus como uma “gripezinha” fácil de resolver*, editou a citada medida provisória com o fim deliberado de lhe subordinar a competência constitucionalmente atribuída aos entes federados, ou seja, uma verdadeira inversão do pacto federativo<sup>206</sup>.

O partido autor alega que a exigência de que a restrição de locomoção intermunicipal seja condicionada à recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, autarquia federal significaria, na prática, “um verdadeiro emaranhado de exigências com o fim único de corromper a essência do pacto federativo brasileiro”, o que impossibilitaria uma ação rápida e efetiva conforme verificado no território de cada ente federativo.

Para além dos elementos processuais sobre a legitimidade e cabimento da ação de controle concentrado de constitucionalidade, os fundamentos jurídicos da propositura ficam por conta da linha argumentativa de que as medidas adotadas pela MP 926/2020 privariam os Estados de dispor sobre a sua competência no âmbito do transporte intermunicipal, violando a competência comum dos entes subnacionais para cuidar da saúde, nos termos do art. 23, inciso II da Constituição, e contra a competência legislativa dos Estados e DF para tratar de proteção e defesa da saúde, de acordo com o art. 24, inciso XII, da Constituição. A REDE sustenta também que os Estados, no tocante à repartição de competências constitucionais, têm atribuições residuais, isto é, as que remanescem após a enumeração legal das competências da União e dos Municípios, em vista da previsão do art. 25, § 1º, da CF/88. Dessa maneira, inobstante a previsão no texto constitucional acerca de competir privativamente à União legislar sobre trânsito e transporte, verificar-se-ia que os serviços de transporte intermunicipal são de competência administrativa e regulamentadora dos Estados.

Par a par com o argumento constitucional, o partido autor faz menção à Lei 12.587/2012 (responsável por instituir as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana), especificamente em seu artigo 17, I<sup>207</sup>, para defender que os Estados são responsáveis por prestar serviços de transporte coletivo intermunicipal urbano, o que conduziria, na visão do partido autor, a corroborar a tese impeditiva de conceder à União poder de se sobrepor à decisão dos Estados de impor limitações ao transporte intermunicipal como medida de distanciamento social no contexto pandêmico. Assim,

---

<sup>206</sup> Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF, p.1, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008>. Acesso em 14 dez 2023.

<sup>207</sup> Art. 17. São atribuições dos Estados:

I - prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipais de caráter urbano, em conformidade com o § 1º do art. 25 da Constituição Federal.

defende que a autonomia dos entes federados não poderia ser derogada “por mera liberalidade da União”, afirmando a importância de que os entes federativos atuem no âmbito de suas respectivas competências e de forma cooperativa para o combate à pandemia – o que estaria ameaçado de acontecer em virtude da redação da Lei 13.979/2020, que ao trazer o artigo 3º inciso VI, alínea “b” e os parágrafos 6ºA e 6º-B, exigiria um ato conjunto de três ministros, quais sejam, Ministros da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, para dispor sobre medida que caberia exclusivamente aos Estados, configurando, nessa visão, abuso de poder legiferante da União em impor tamanha restrição aos Estados e violação à autonomia e à competência destes. Nas palavras do partido autor: “um verdadeiro pandemônio burocrático com única finalidade de ceifar a autonomia dos Estados”.

Além do argumento acerca da indevida supressão, por parte da União, da competência dos Estados para impor medidas reativas quanto ao transporte intermunicipal, há uma outra impugnação arguida pela REDE, qual seja, o acréscimo do parágrafo primeiro ao inciso VIII do artigo 3º da Lei 13.979/2020, que definia que as medidas restritivas prevista no texto legal somente poderiam ser determinadas com base em evidências científicas “e” em análises sobre as informações estratégicas em saúde, o que, na visão do partido autor, representaria uma barreira quase intransponível a qualquer unidade federativa ao exigir que qualquer medida adotada no tocante à locomoção dentro do território desses entes fosse baseada em evidências científicas “e” em análises sobre as informações estratégicas, apontando para “interpretação que, na situação atual, não se coaduna com a urgência inerente à rápida tomada de decisões pelo administrador público estadual”.

Dessa maneira, a REDE requereu ao Supremo Tribunal Federal que (1) suspendesse o trecho “e intermunicipal” do artigo 3º, inciso VI, alínea “b”, da Lei n 13.979, de 2020, conforme a redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020; (2) suspendesse o trecho “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas “e” em análises sobre as informações estratégicas em saúde” do §1º do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se tratasse de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais; (3) suspendesse o §6º do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se tratasse de medidas adotadas por estados e municípios dentro de suas competências constitucionais; e (4) suspendesse o trecho “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde” do §7º, inciso II, do art. 3º da Lei n 13.979, de 2020, caso se tratasse de medidas adotadas por Estados e Municípios dentro de suas competências constitucionais.

Por sua vez, a Advocacia Geral de União defendeu a constitucionalidade do texto impugnado com argumentos semelhantes aos levantados no seio da ADI 6.341 – inclusive, a AGU apresentou através do mesmo memorial a defesa em ambas as ações -, razão pela qual se limita, aqui, a expor os pontos específicos quanto à ADI 6.343 e seu enfoque no transporte intermunicipal e no ônus probatório acima referido. A AGU argumenta que o problema apontado pela REDE quanto ao transporte intermunicipal já estaria resolvido com a edição do Decreto 10.292, de 25/03/2020<sup>208</sup>, que confere ao órgão de vigilância sanitária ou equivalente estadual (e no Distrito Federal) a recomendação técnica para a restrição excepcional e temporária à locomoção intermunicipal, o que teria o condão de esvaziar a pretensão autoral no que se refere à expressão “e intermunicipal”, constante do artigo 3º, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 13.979/2020 (embora nesse ponto pudesse ser arguido que o texto legal da lei federal em questão prevaleceria sobre o decreto regulamentador e prejudicaria o argumento da AGU). No que se refere ao argumento de suposto ônus excessivo aos entes subnacionais acerca da exigência de que as medidas excepcionais apenas pudessem ser determinadas havendo evidências científicas “e” análises sobre as informações estratégicas em saúde, a AGU sustenta que tal requisito não traria consigo nenhuma inconstitucionalidade, visto que ao representarem restrições excepcionais a diversos direitos fundamentais, sobretudo a liberdade de ir e vir, tratando-se a exigência trazida pela MP 926/2020 de “requisito mínimo apto a justificar a ponderação entre a saúde coletiva e a liberdade individual neste momento crítico<sup>209</sup>.”

Em parecer com teor semelhante ao da ADI 6.441, o Procurador Geral da República, discorre sobre o regime de competências legislativas estatuído pela CF/88, sustentando que ao disciplinar o pacto federativo, a Constituição reservou à União competência para legislar sobre trânsito e transporte (art. 22, XI) e para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (art. 21, XII), o que faria com que não houvesse amparo “para edição de normas estaduais e municipais que restrinjam ou suspendam a sua prestação de forma desconectada dos condicionamentos gerais da

---

<sup>208</sup> Art. 1º - O Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:  
(...)

§ 8º Para fins de restrição do transporte intermunicipal a que se refere o inciso V do caput, o órgão de vigilância sanitária ou equivalente nos Estados e no Distrito Federal deverá elaborar a recomendação técnica e fundamentada de que trata o inciso VI do caput do art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020.”

<sup>209</sup> Memorial da Advocacia Geral da União apresentado nos autos da Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF, p.23, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008> .Acesso em 14 dez 2023.

legislação nacional”<sup>210</sup>. Ao mesmo tempo em que parece sugerir a impossibilidade de entes federativos subnacionais imporem restrições aos transporte público intermunicipal, defende o PGR que ações e serviços públicos de saúde, ao integrarem uma rede regionalizada e hierarquizada ligada ao SUS –, organizado de forma descentralizada, com direção em cada esfera de governo e participação da comunidade – devem atuar no combate à crise sanitária<sup>211</sup>. Ao fim, opina o PGR pela ausência de inconstitucionalidade nas normas impugnadas, visto que estas estariam em consonância com a “proporcionalidade das escolhas estampadas nos preceitos normativos questionados, no que toca aos condicionamentos impostos à adoção da medida excepcional e temporária de restrição ao transporte intermunicipal pelos entes federados<sup>212</sup>”.

A ADI 6.343 recebeu dois requerimentos para ingresso como *amicus curiae* – da Federação Brasileira De Telecomunicações (FEBRATEL) e da Confederação Nacional do Transporte (CNT) - sendo ambos deferidos pelo Relator, Ministro Marco Aurelio<sup>213</sup>. No caso da FEBRATEL, vê-se que os argumentos são bastante semelhantes aos trazidos no seio da ADI 6.341, já referidos na subseção anterior, apontando para risco de os atos administrativos e legislativos praticados por entes subnacionais impactarem a prestação dos serviços públicos de telecomunicações e sustentando a necessidade de observância da legislação federal impugnada, especialmente quando às medidas de restrição ao transporte intermunicipal e interestadual que poderiam impactar negativamente a prestação do serviço público de telecomunicações, sustentando que a submissão das medidas de restrição excepcional à locomoção interestadual e intermunicipal às (i) diretrizes definidas em ato conjunto os Mistérios da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e Infraestrutura (art. 3º, §§ 6º e 6º-A da Lei nº 13.979/2020), bem como (ii) à prévia autorização do Ministério da Saúde (art. 3º, inciso VI, b c/c § 7º, inciso II, da Lei nº 13.979/2020) seriam compatíveis com o regime constitucional de distribuição de competência em matéria de saúde, tendo

---

<sup>210</sup> Parecer da PGR apresentado nos autos da Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF, p. 11, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008> .Acesso em 14 dez 2023.

<sup>211</sup> Parecer da PGR apresentado nos autos da Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF, p.13-14, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008> .Acesso em 14 dez 2023.

<sup>212</sup> Parecer da PGR apresentado nos autos da Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF, p.24-27, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008> .Acesso em 14 dez 2023.

havido pela MP 926/2020 apenas uma “limitação da discricionariedade administrativa” dos Estados e Municípios <sup>214</sup>, razão pela qual mereceria a ação ser julgada improcedente. Por sua vez, a Confederação Nacional do Transporte (CNT), ao contrário do adotado pela FEBRATEL em sua respectiva petição de ingresso, não apresentou suas razões de mérito acerca da ADI 6.343, limitando-se a expor sobre a relevância da matéria e a representatividade da confederação para ingressar no feito e requerendo que, sendo deferido o pleito de ingresso, que fosse oportunizada a apresentação de memoriais. Contudo, tais razões de mérito jamais foram apresentadas.

Dois dias após a distribuição da ação, o Ministro Relator Marco Aurélio indeferiu, em 25/03/2020, o pedido de medida cautelar. Na oportunidade, ao ressaltar a gravidade da crise sanitária provocado pela Covid-19, afirmou haver “política governamental nesse campo, com a peculiaridade de tudo recomendar o tratamento abrangente, o tratamento nacional”, mas, em aparente sinalização de deferência, pontuou que as alterações promovidas na Lei nº 13.979/2020 pela MP 926/2020 “devem ser mantidas em vigor, até o crivo do Congresso Nacional, sob pena de potencializar-se visões político-partidárias em detrimento do interesse público”. Quanto à problemática do transporte intermunicipal, o Ministro Marco Aurelio, ainda que em análise cautelar, faz inferência de mérito ao citar como fundamento para negar a tutelar liminar apontando que o tratamento da locomoção de pessoas deveria se dar de forma linear, alcançando todo o território brasileiro, o que impediria conferir maior alcance à descentralização, deixando a cargo de cada Estado restringir ou não a locomoção entre os Municípios. Quanto à impugnação do alegado ônus excessivo acerca da exigência de que as medidas excepcionais apenas pudessem ser determinadas havendo evidências científicas “e” análises sobre as informações estratégicas em saúde, o Relator limita-se a afirmar que “tudo recomenda que haja a tomada de providências a partir de dados científicos, e não conforme critério que se eleja para a situação”. Na análise da exigência trazida pela medida provisória no que se refere à atuação conjunta, dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, no implemento das medidas previstas no artigo 3º, inciso VI da Lei 13,979/2020, Marco Aurelio afirma que tal requisito não configuraria barreira ao exercício da competência de Estados e Municípios, mas sim apenas uma preocupação com a segurança jurídica. Ao fim, o Ministro, apesar das semelhanças do caso com a ADI 6.341 (onde, como visto, apesar não suspender liminarmente os dispositivos impugnados,

---

<sup>214</sup> Petição de ingresso como Amicus Curiae da FEBRATEL na ADI 6.343/DF, p. 15-17, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881008>. Acesso em 28 dez. 2023.



explicitou a competência comum entres os entes federativos para impor medidas de restrição sanitária), indeferiu o pleito cautelar da REDE:

Não se tem situação suficiente à glosa precária e efêmera, no que esta poderia provocar consequências danosas, consequências nefastas relativamente ao interesse coletivo, ao interesse da sociedade brasileira. Em época de crise, há mesmo de atentar-se para o arcabouço normativo constitucional, mas tudo recomenda temperança, ponderação de valores, e, no caso concreto, prevalece o relativo à saúde pública nacional. Indefiro a liminar pleiteada. Submeto esta decisão ao crivo do Plenário, tão logo se reúna em Sessão própria à atividade a ser desenvolvida em colegiado.

Pouco mais de um mês após a negativa da tutela liminar, o plenário do Supremo apreciou o processo, em 06/05/2020, para decidir sobre o referendo ou não do indeferimento cautelar. Como dito, a ADI 6.343, proposta pela Rede Sustentabilidade, também se fundamentava no alegado extravasamento da competência concorrente da União para editar normas gerais em matérias de proteção à saúde, bem como na invasão da competência residual dos estados, prevista no art. 25, § 1º, da Constituição da República - apesar do foco ser diverso, a STF também foi demandado a fazer uma análise do desenho constitucional das competências federativas. Tal como houvera feito na apreciação colegiada da ADI 6.341, o Ministro Marco Aurelio limitou-se a reiterar os argumentos trazidos na decisão monocrática.

No julgamento colegiado, o STF entendeu que Estados e Municípios não necessitam de autorização da União para a determinarem medidas de defesa sanitária (como seria o caso de restrições ao transporte intermunicipal), bem como explicitou que a interpretação constitucional adequada dos dispositivos legais impugnados é a de que as referidas ações, sem prejuízo de demandarem recomendação técnica e bem fundamentada (haja vista serem verdadeira restrição a direito fundamental, nomeadamente, a liberdade de ir e vir), poderiam ser adotadas pelos entes subnacionais, com a garantia da circulação e funcionamento de produtos e serviços essenciais, na forma definida por decreto da unidade federativa, dentro de sua competência territorial<sup>215</sup>.

---

<sup>215</sup> EMENTA: CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis

Vencido o Relator, o voto que conduziu o acórdão foi proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, fazendo referência ao já citado julgamento da ADI 6.341 e na liminar proferida na ADPF 672 (a ser analisada na próxima seção), reafirmando que a atuação da União no enfrentamento à pandemia deveria ocorrer com respeito à federação, especialmente em razão da impossibilidade fática da Administração Pública Federal de analisar cada uma das peculiaridades regionais e locais.

O entendimento prevalecente do Ministro Moraes estabeleceu que a exclusividade da União para dispor sobre transporte intermunicipal durante a pandemia seria nociva, sendo necessário levar em consideração o critério constitucional da preponderância dos interesses. É curioso, como apontado por Miguel Gualano de Godoy, que esse mesmo critério vinha sendo utilizado pela jurisprudência da Corte, em decisões anteriores à pandemia, em decisões favoráveis à União em questões federativas, o que parece indicar que o conceito de “preponderância dos interesses” é pouco determinado, dependendo do que se justifica como preponderância, além de ter aplicação sem explicitação do motivo da

---

de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. 3.A União tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. 4.Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 5.Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID- 19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores). 6.Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. 7.Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo.

prevalência, ou não, sobre outros critérios substantivos<sup>216</sup>. Em seu voto, o Ministro Moraes segue a linha argumentativa de que seria vedado à União derrogar, unilateralmente, eventuais restrições quanto ao transporte público feitas pelos demais entes subnacionais:

Não excluo a possibilidade de a União determinar a interdição em rodovias intermunicipais para garantir abastecimentos, para garantir a chegada mais rápida de medicamentos, por exemplo, porque nesse cenário o interesse nacional, o interesse geral, em conformidade com o princípio da predominância do interesse, estaria latente. *No entanto, não é possível que a União restrinja a competência dos Estados para regulamentar o transporte intermunicipal e eventualmente realizar barreiras sanitárias nas rodovias intermunicipais, se o interesse regional assim o exigir* (grifos deste autor).

Encarando a tese de impugnação ao art. 3º, § 6º e § 7º (acerca de constituir barreira burocrática excessiva a necessidade de Estados e Municípios terem autorização de órgãos federais), o Ministro Moraes rechaça tal exigência, estabelecendo que não se pode condicionar a capacidade de ação dos entes federativos subnacionais a órgão central interligado à União, apontando o que seria uma contradição com o entendimento fixado na ADI 6.341:

Estado só pode determinar o isolamento se tiver parecer favorável da Anvisa, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Ministério da Saúde? E a autonomia estadual? Óbvio que Estados e Municípios devem, assim como a União - e deveria seguir mais -, seguir as recomendações técnicas internacionais da OMS, dos infectologistas, dos especialistas. Agora, não se pode vincular Estados e Municípios a órgão central interligado à União. Isso iria totalmente contra o que julgamos na ação anterior.

Dessa maneira, Moraes, divergiu do Relator e concedeu a cautelar em relação ao art. 3º, VI, b e §§ 6º e 7º, II da MP 926/2020 para suspender parcialmente, *sem redução de texto*, excluindo Estados e Municípios da necessidade de autorização da União ou obediência a determinações de órgãos federais para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas, ressaltando, todavia, que a União, em sua função de coordenação, “continuará com a possibilidade de atuar na questão do transporte e das rodovias intermunicipais, desde que haja interesse geral, mas não exclui isso dos Estados.” Há, ainda, menção no voto do Ministro Moraes – e isso se nota em manifestações de outros Ministros em seus votos – acerca da exigência de as autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, quanto à efetivação concreta da proteção à saúde pública e apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde (a ênfase no SUS cristalizaria-se como um mote importante ao longo da pandemia, especialmente com advento das vacinas).

<sup>216</sup> GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi; Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia; Revista Direito GV; São Paulo; Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas V. 19 pp.1-31; 2023.

Os votos dos demais Ministros vão de encontro ao voto proferido pelo Ministro Alexandre Moraes (formalmente, a parte dispositiva dos votos do Min. Edson Fachin e da Min. Rosa Weber, dizia respeito apenas à cautelar de interpretação conforme ao art. 3º, § 7º, II, especificamente quanto à expressão “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde<sup>217</sup>) afirmando a importância do federalismo cooperativo e entendendo que Estados e Municípios podem, fundamentando-se em recomendações científicas, determinar medidas sanitárias restritivas para o enfrentamento da pandemia, lançando mão da técnica de interpretação conforme à constituição para permitir tal necessidade.

#### 4.2.3 – ADPF 672

A ADPF 672, ajuizada em 31/03/2020 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), distribuída ao Ministro Alexandre Moraes, possui um escopo substantivo mais amplo do que as ações diretas de inconstitucionalidade anteriormente descritas. Ao invés do enfoque exclusivo na questão da repartição de competências federativas decorrentes das alterações legislativas na Lei 13.979/2020 perpetradas pela MP 926/2020, a ação era direcionada às ações e inações do Presidente da República no âmbito do combate à crise sanitária, pedindo-se ao STF, em síntese, que determinasse ao Executivo Federal (i) a adoção de medidas econômicas para garantia da manutenção de produção, emprego e renda; e (ii) que se determinasse a adoção de procedimentos céleres e desburocratizados para a implementação das medidas econômicas, especialmente destinadas à preservação do trabalho e da renda mínima dos setores mais vulneráveis, como era o caso dos trabalhadores autônomos e informais, bem como da população de baixa renda; (iii) a abstenção em praticar atos contrários às medidas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios (aqui reside o aspecto federativo). Quanto ao primeiro tópico, acerca das medidas econômicas, o pedido refletia o contexto político da época, no

---

<sup>217</sup> Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu parcialmente a cautelar para i) suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos o Ministro Marco Aurélio (Relator), que trazia a referendo o indeferimento da medida liminar, e, em parte, os Ministros Edson Fachin e Rosa Weber, que deferiam parcialmente a medida cautelar para conferir interpretação conforme ao inciso II do § 7º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso, ausente justificadamente.

qual havia uma demanda da oposição e de parcelas da sociedade civil pela implementação de alguma forma de auxílio financeiro para a população e para as empresas enquanto perdurassem as medidas de distanciamento social, com o governo, por seu turno, se mostrando resistente, naquele momento, a criar algum programa mais robusto de renda e crédito empresaria<sup>218</sup>l.

Tal qual o partido Rede Sustentabilidade na ADI 6.343, a petição inicial do CFOAB possui tom bastante crítico ao governo do Presidente Jair Bolsonaro<sup>219</sup>, como nota-se desde os primeiros parágrafos da peça:

*A atuação temerária e irresponsável do governo, no atual contexto de emergência, não afeta apenas a governabilidade do país, mas coloca em risco a vida de milhares de brasileiros e brasileiras. Assim, diante da situação excepcional, é necessária a imposição de limites e de controles mais rigorosos sobre a atuação do Presidente da República, para impedi-lo de usar a margem de discricionariedade que lhe cabe em detrimento da população por meio de ações flagrantemente nocivas aos direitos que deveriam ser priorizados em uma situação de calamidade<sup>220</sup>.*

O CFOAB sustenta que em face da emergência de saúde pública, há a necessidade de os governos atuarem de forma eficiente e responsável no enfrentamento da crise e, particularmente, dos seus efeitos no campo da saúde e da economia, e que, em face da promulgação da Lei nº 13.979/2020 o Governo Federal se encontra munido do instrumental necessário para reagir à crise, não o fazendo de forma adequada por razões ideológicas do Presidente da República. Assim, em face do escopo da ADPF, seria, na visão da parte autora, legítima “a intervenção judicial no âmbito da implementação de políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais [direito à saúde] diante de omissões e ações inconstitucionais do Poder Público<sup>221</sup>”.

<sup>218</sup> Fonte: Medidas econômicas de Bolsonaro contra o coronavírus são inferiores às de outros países, aponta FGV”, BBC Brasil, 24 março 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52024928>. Acesso em 21 dez. 2023.

<sup>219</sup> Um ponto lateral que merece menção é o fato de Felipe Santa Cruz, Presidente Nacional da OAB e um dos advogados que assina a petição inicial da ADPF 672, ter sido alvo de ataques do Presidente Jair Bolsonaro alguns meses antes da propositura da ação. À época, ao se referir a Fernando Augusto de Santa Cruz Oliveira, pai de Felipe Santa Cruz e militante político de esquerda desaparecido durante o regime ditatorial militar (1964-1985) após ser preso por agentes do DOI-CODI-RJ, Bolsonaro, após críticas do jurista, comentou que “Se o presidente da OAB quiser saber como o pai desapareceu no período militar, eu conto para ele”. Fonte: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/29/se-o-presidente-da-oab-quiser-saber-como-o-pai-desapareceu-no-periodo-militar-eu-conto-para-ele-diz-bolsonaro.ghtml>. Acesso em 14 dez. 2023.

<sup>220</sup> Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF, p.2, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em 14 dez 2023.

<sup>221</sup> Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF, p.13, 2020. Disponível em:

No tocante à questão federativa, afirmou-se que a atuação de Estados e Municípios seria crucial no enfrentamento da crise sanitária, visto que as autoridades locais e regionais que possuiriam as reais condições de fazer o diagnóstico em torno do avanço da doença e da capacidade de operação do sistema de saúde em cada localidade, de modo que deveria ser vetado à União, através de atos do Presidente da República, a interferência, na visão da parte Autora, que estaria a promover a sabotagem das medidas regionais e locais – sob pena de em violar-se o “ideal de federalismo cooperativo.” Nesse tocante, argumenta o CFOAB que atuação do Presidente da República não poderia estar mais distante do ideal de um federalismo cooperativo, visto que seria desejo do mandatário esvaziar o espaço dos Estados e Municípios para dispor sobre políticas de saúde pública. Aqui, distintamente das outras duas ações de controle concentrado analisadas neste capítulo, não há um aprofundamento, com razões jurídicas pormenorizadas e menções a preceitos constitucionais específicos, acerca da alegada violação à competência dos entes subnacionais. Ao que parece, a parte autora imputa ao Presidente uma violação fundada mais em práticas discursivas e ações individuais do mandatário, que seriam capazes de atrapalhar (ou mesmo inviabilizar) as medidas de distanciamento social tomadas por governadores e prefeitos, e mesmo pelo Ministério da Saúde, no enfrentamento da crise pandêmica.

Ainda quanto a esse aspecto, nota-se ao longo de toda a petição do CFOAB que a imputação de má atuação na gestão da pandemia não é – ao menos não primordialmente - direcionada ao governo federal como um todo (ou à União, como na ADI 6.341 e ADI 6.343), mas diretamente à pessoa do Presidente Jair Bolsonaro:

Ao assumir uma postura voluntarista, orientada por suas próprias opiniões pessoais, a Presidência da República tem colaborado para um cenário de grave instabilidade interna e de rompimento da cooperação internacional. A desaprovação dos mecanismos e procedimentos nacionais voltados a cumprir as recomendações globais, devidamente implementadas pelo Ministério da Saúde, é conduta extremamente deletéria para o combate da pandemia. Enquanto [o Presidente da República] se nega a isolar as pessoas no marco das medidas de distanciamento social propugnadas como estratégia global continua a isolar o país do resto da comunidade internacional como agente pouco confiável<sup>222</sup>.

Reconhece a parte autora que o Ministério da Saúde estaria, na maior parte das vezes, atuando de forma coerente com o estado da arte da epidemiologia no enfrentamento da emergência de saúde pública e apoiando as recomendações da OMS, tais como o

---

<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em 14 dez 2023.

<sup>222</sup> Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF, p.25; 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em 14 dez 2023.

ditanciamento social como medida de contenção da multiplicação desenfreada de infecções. Contudo, contraditória e autoritariamente, o Presidente da República estaria sistematicamente a sabotar os esforços do Ministério da Saúde ao minimizar os efeitos da pandemia e endossar um afrouxamento das medidas sanitárias de prevenção e de contenção ao vírus.

Ao fim, o CFOAB requereu ao STF, em sede cautelar, i) o cumprimento do protocolo da Organização Mundial da Saúde - OMS, para adoção de medidas de isolamento social; ii) respeito às determinações de governadores e prefeitos quanto ao funcionamento de atividades econômicas e regras de aglomeração de pessoas; iii) a não interferência nas atividades dos técnicos do Ministério da Saúde, mantendo a continuidade da política orientada pelos parâmetros da OMS; e iv) que se determinasse ao Poder Executivo, no prazo de 48h, a adoção de providências para a implementação dos benefícios emergenciais para desempregados, trabalhadores autônomos e informais, bem como procedesse à imediata inclusão das famílias que se encontram na fila de espera do programa Bolsa-Família.

Antes de tocar na decisão do Relator Ministro Alexandre Moraes, convém apontar os argumentos do Governo Federal no seio da ADP 672. A Advocacia Geral da União em sua manifestação de defesa, alega que que somente “atos concretos praticados no exercício das funções públicas e oficializados mediante o exercício de prerrogativas de governo, legislação ou jurisdição” seriam passíveis de questionamento pela via do controle concentrado de constitucionalidade da ADPF. Sendo que o CFOAB pleitearia obrigações de fazer e não fazer pela Administração Pública Federal, especialmente da Presidência da República e do Ministério da Economia, na condução de políticas públicas emergenciais nas áreas da saúde e da economia, não haveria um ato concreto do poder público a ser contestado, prejudicando o próprio cabimento da ADPF, que não se prestaria, nessa visão, a controle de violações abstratas a preceito fundamental, tampouco à realização de controle preventivo dos atos do Poder Público.

Sustenta a AGU que o Governo Federal estaria adotando “todas as medidas possíveis para o combate ao COVID-19, buscando resguardar a saúde, o emprego e a renda da população”, colacionando aos autos uma relação das medidas tomadas ao longo do tempo, que demonstrariam, na visão da AGU, o monitoramento e o enfrentamento da crise pelo governo do Presidente Jair Bolsonaro, com ênfase em uma série de instrumentos formais, como medidas provisórias, portarias e decretos relativos à pandemia, defendendo não ter havido por parte do governo ou do chefe do Executivo, medidas inadequadas ao atendimento das demandas geradas pela pandemia. No que se refere à imputação de

violação ao pacto federativo, a AGU silencia-se quanto a comentar qualquer discurso ou ação de viés negacionista do Presidente Jair Bolsonaro, sustentando que a União estaria empenhada em enfrentar a pandemia ao apontar para as transferências financeiras realizadas aos demais entes federativos.

Apesar de todos os pedidos de ingresso como *amicus curiae* terem sido indeferidos pelo Min. Alexandre de Moraes sob o argumento de “desnecessidade do ingresso das mesmas na relação processual, na qualidade de *amicus curiae*, em vista dos subsídios já apresentados nos autos pelas partes processuais<sup>223</sup>”, algumas das razões trazidas por entidades ligadas à área da saúde - nomeadamente, Fundação PROAR, Federação Nacional dos Farmacêuticos (FENAFAR), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde (CNTS) e Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) - merecem ser elencadas por revelarem a preocupação do setor da saúde com medidas anticientíficas defendidas pelo Presidente Bolsonaro<sup>224</sup>. As entidades mencionadas, ao passo que sustentam que os direitos fundamentais à vida e à saúde teriam aplicabilidade imediata e, assim, imporiam ao Poder Público a atuação de forma conjunta, em todos os níveis da federação, para o cumprimento das determinações técnicas provenientes dos organismos internacionais,<sup>225</sup> direcionam seu foco para o contraste com tal orientação nos atos do Presidente da República, que, por sua vez estaria contrariando as diretivas de seu próprio Ministério da Saúde com o intuito de direcionar politicamente as escolhas públicas realizadas pelo Ministério com vistas a atender seus interesses e convicções pessoais (como através de manifestações públicas no sentido de desestimular o cumprimento de medidas acautelatórias, tais como o isolamento social), o que poderia impedir a realização

---

<sup>223</sup> A decisão é mesmo sintética, não havendo aprofundamento sobre a situação jurídica de cada uma das entidades (legitimidade ativa) ou acerca das razões colacionadas.

<sup>224</sup> Houve, ainda, pedidos de ingresso como *amicus curiae* da CMM – Consórcio de Municípios da Mogiana, Da União Dos Municípios Do Pontal Do Paranapanema e da Associação Brasileira dos Usuários do Sistema Único De Saúde – ABUSS, mas estes consistiam em peças simples de admissão, desacompanhadas de maiores razões de mérito e que, além do pleito de ingresso, requeriam ao Relator a manifestação sobre a competência suplementar dos municípios para legislar sobre medidas de enfrentamento à crise sanitária. Houve também um curioso pedido de ingresso de um advogado e ex-militar (Hugo Fizler Chaves Neto, pessoa física) como terceiro interessado requerendo a reconsideração de decisão liminar para “para que o senhor Presidente Jair Messias Bolsonaro, como gestor do poder executivo, possa controlar todos os atos provenientes e sanar a emergência de saúde pública em todo território nacional (Covid-19)”.

<sup>225</sup> Petição de ingresso como *Amicus Curiae* da Fundação PROAR, FENAFAR, ABRASCO e CNTS na ADPF 672/DF, p.13-14, 2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em 02 jan. 2024.



do direito constitucional à saúde<sup>226</sup>. A parte ingressante aponta, ainda, que tal ação anti-científica do Chefe do Executivo Federal estaria materializada na insistência de Bolsonaro no uso da hidroxiclороquina como método de tratamento precoce para Covid-19, ao passo que apresenta-se evidência científica robusta da ineficácia de tal medicação (o que, na visão das entidades, representaria a violação dos princípios constitucionais da eficiência, da legalidade e probidade administrativa).

Ao analisar a medida cautelar pleiteada em 08/04/2020, o Relator Ministro Alexandre de Moraes, inicialmente, afirma o cabimento da ADPF para “se evitar condutas do poder público que estejam ou possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República, entre eles, a proteção à saúde e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências”, acrescentando que o caso deveria ser analisado pela lente da efetiva aplicação dos princípios e regras da separação de poderes e do federalismo cooperativo na interpretação da Lei 13.979/20, afastando-se, preventivamente, desnecessários conflitos federativos, que somente poderiam ampliar a gravidade da crise no Brasil.

Superada a questão preliminar, o Relator entendeu que não caberia ao Poder Judiciário substituir o juízo de discricionariedade do Poder Executivo para determinar a realização de medidas econômicas (como as requeridas pelo CFOAB no tocante a manutenção de renda das pessoas e produtividade das empresas). Apesar de não adentrar-se nessa seara discricionária, o Ministro Moraes não se olvida de demarcar posição no sentido de tais atos também serem passíveis de controle pelo Supremo:

Ressalte-se, entretanto, que o caráter discricionário das medidas realizadas pelo Presidente da República, bem como de suas eventuais omissões, é passível de controle jurisdicional, pois está vinculado ao império constitucional, exigindo a obediência das autoridades ao Direito, e, em especial, ao respeito e efetividade aos direitos fundamentais

Sobre o segundo pedido, acerca da abstenção do Presidente da República para interferir nas medidas de distanciamento social decretadas por Estados e Municípios, o Relator declarou que, sem prejuízo da competência da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, não competiria ao governo federal afastar tais medidas adotadas por governos subnacionais no exercício de suas competências, ressaltando-se a necessidade de atuação cooperada dos entes no enfrentamento da pandemia:

---

<sup>226</sup> Petição de ingresso como Amicus Curiae da Fundação PROAR, FENAFAR, ABRASCO e CNTS na ADPF 672/DF, p.33, 2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5885755>. Acesso em 02 jan. 2024.

Dessa maneira, não compete ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS.

Em vista disso, o Ministro Moraes concedeu parcialmente o pedido cautelar<sup>227</sup>, para assegurar o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital, bem como a competência suplementar dos governos municipais, para impor medidas restritivas de distanciamento social, em observância aos arts. 23, II e IX; 24, XII; 30, II; e 198 da Constituição Federal, submetendo o processo à apreciação colegiada do Plenário do STF<sup>228</sup>.

A deliberação do colegiado ocorria cerca de seis meses depois, já com a pandemia totalizando cerca de 150 mil óbitos no Brasil e média de 600 mortes diárias<sup>229</sup>, com plenário do Supremo reunindo-se em 13/10/2020 para apreciar a cautelar parcialmente deferida pelo Ministro Alexandre Moraes. No julgamento, o Ministro Relator arguiu que o processo estava apto para julgamento definitivo, não apenas quando ao referendo cautelar, propondo que assim o fosse feito – o que foi admitido, avançando-se, colegiadamente, para o julgamento definitivo do mérito da ação constitucional. O Ministro Moraes não inova nos argumentos trazidos quando do deferimento parcial da medida cautelar, em abril de 2020, reafirmando o cabimento preventivo da Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental perante o STF com o objetivo de se evitarem condutas do poder público que estejam ou possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República, bem como rejeitando a

<sup>227</sup> Presentes, portanto, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR na arguição de descumprimento de preceito fundamental, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para DETERMINAR a efetiva observância dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20 e dispositivos conexos, RECONHENDO E ASSEGURANDO O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL E SUPLEMENTAR DOS GOVERNOS MUNICIPAIS, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia, tais como, a imposição de distanciamento/isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outras; INDEPENDENTEMENTE DE SUPERVENIÊNCIA DE ATO FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário. Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente.

<sup>228</sup> A título de esclarecimento, na ADPF 672 não houve emissão de parecer da Procuradoria Geral da República.

<sup>229</sup> Fonte: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/10/20/casos-e-mortes-por-coronavirus-em-20-de-outubro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>. Acesso em 14 dez. 2023.

possibilidade de determinar ao Executivo a implementação das medidas econômicas pleiteadas pelo CFOAB, mas, novamente, indicando a possibilidade controle jurisdicional de atos discricionários do Poder Público:

Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias.

Quanto ao federalismo cooperativo, materializado no entendimento da impossibilidade de a União derrogar, unilateralmente, medidas restritivas tomadas por Governadores e Prefeitos, o Ministro Moraes reiterou seus argumentos elencados na decisão monocrática cautelar, e vindo a julgar parcialmente procedente a ADPF para assegurar o exercício da competência concorrente dos estados, distrito federal e municípios, cada qual no exercício de suas atribuições e no âmbito de seus respectivos territórios, para a adoção ou manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia. O Relator, foi acompanhado integralmente e de forma unânime por todos os Ministros.

#### **4.3 Apontamentos crítico-analíticos: O Supremo como agente de contenção ao iliberalismo populista durante a emergência sanitária?**

Ao longo deste trabalho vem se refletindo acerca do comportamento do STF durante os anos do Governo Bolsonaro, especialmente no cenário da pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2, ao passo que elegeram-se como um marcador para análise o conflito federativo entre governo federal e os entes subnacionais. A partir desse escopo – limitado, reconhece-se - que se espera nesta seção cotejar os casos examinados com vistas a oferecer uma resposta à hipótese de pesquisa levantada, acerca de se o Supremo Tribunal Federal, apesar de imenso estresse institucional, teria conseguido operar como um agente de contenção ao populismo iliberal e à erosão democrática durante a pandemia de Covid-19, especialmente na afirmação do federalismo brasileiro. Ademais, como sugere a questão que intula este capítulo quarto, teria havido uma reversão, ainda que provisória, da *tendência* jurisprudencial do STF, em sede de controle concentrado de constitucionalidade,

em privilegiar a União em conflitos de competências federativas, passando a privilegiar os interesses dos entes subnacionais?

Nesse sentido, é importante para a compreensão das consequências práticas desses julgados para a democracia e federalismo brasileiros não perder de vista que esses julgamentos ocorreram, além do cenário de crescente crise humanitária, em conjuntura política de severa tensão entre os entes federativos, onde havia discordância explícita entre o governo federal, especialmente na pessoa do Presidente da República, e os governadores e prefeitos acerca da implementação das medidas de distanciamento social demandadas pela OMS. Assim, do cotejo dos julgados passa-se a tecer alguns apontamentos sobre os casos relacionando-os com a literatura que dá munição a este trabalho.

Portanto, coloca-se: quais pontos em comum os casos estudados partilham entre si? Um imediato ponto em comum é o fato de que todos os três casos analisados foram ajuizados no mesmo período, qual seja, durante o primeiro trimestre de 2020<sup>230</sup> e foram julgados ao longo daquele ano. Ou seja, sua gênese e seu desenlace se deram ao longo do primeiro ano da pandemia e traduzem a *tensão* entre o Executivo Federal e Estados e Municípios: (i) de um lado, a conduta do Presidente Jair Bolsonaro em minimizar ou mesmo negar os efeitos da crise sanitária que se iniciava, ao mesmo tempo em que exarcebava o discurso populista de antagonismo com os governadores e prefeitos que tentavam impor medidas de distanciamento social (medidas estas e que poderiam impactar a economia do país e a avaliação do governo pela população), bem como tentava por meios legais (como através da MP 926/2020, alvo das ações constitucionais aqui estudadas) minar os esforços dos entes subnacionais centralizando o poder decisório no Executivo Federal; e (ii) por outro, par a par com a conduta presidencial, os casos também revelam uma reação da oposição política e da sociedade civil (como se deu com o CFOAB na ADPF 672) em tentar conter o avanço de Bolsonaro no intento de minar as medidas sanitárias que a duras penas vinham sendo implementadas pelo país na tentativa de reduzir os índices de contágio.

Além do contexto, o que mais chama a atenção, evidentemente, é o mérito das decisões citadas, é dizer, a afirmação das competências federativas legislativas e administrativas dos entes subnacionais que parece ter contribuído para a contenção dos anseios populistas iliberais do Presidente da República consistentes em impedir a implementação das medidas sanitárias necessárias, tais como isolamento social e restrições de locomoção de pessoas e veículos. Embora, tecnicamente, haja divergências

---

<sup>230</sup> ADI 6.341 (ajuizada em 23/03/2020); ADI 6.343 (ajuizada em 23/03/2020); e ADPF 672 (ajuizada em 31/03/2020).

nos pedidos de cada uma das ações – com a ADI 6.341 alegando vício material da Lei Federal nº 13.979/2020 alterada pela MP nº 926/2020 por ofensa à autonomia federativa por indevida usurpação de competência administrativa comum dos entes subnacionais para adotarem, independente de autorização do governo central, as medidas sanitárias; a ADI 6.343 impugnando os dispositivos que estabeleciam que governos subnacionais apenas poderiam restringir a locomoção intermunicipal se houvesse recomendação da Anvisa e autorização do Governo Federal; e a ADPF 672 requerendo a determinação ao Presidente da República de abster-se em praticar atos contrários às medidas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios -, *todas* são unânimes em requerer ao Supremo que fosse contido o ímpeto populista e negacionista do Presidente Jair Bolsonaro no trato com a pandemia, materializado, àquele momento, na tentativa de sabotar as medidas sanitárias implementadas por governadores e prefeitos através da centralização decisória na União. E tais pedidos, como visto, foram acolhidos pelo STF, assegurando a competência concorrente dos entes subnacionais para impor medidas restritivas de distanciamento social independente de autorização da União, obstando-se a esta, ainda, a interferências nas medidas mais protetivas daqueles – ao passo que reforçava o dever de coordenação do governo central -, explicitando o marco normativo básico acerca da necessidade de critérios científicos serem observados na conduta da Administração Pública em todos os níveis federativos (como exaustivamente exposto no voto que prevaleceu na ADI 6.341, proferido pelo Min. Edson Fachin e também no voto do Min. Alexandre de Moraes na ADPF 672).

Todavia, a competência dos Estados e Municípios nessa matéria não desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no enfrentamento à pandemia da COVID-19, inclusive no tocante ao financiamento e apoio logístico aos órgãos regionais e locais de saúde pública. Como também não ficam os Estados e Municípios liberados a adotar quaisquer medidas, independentemente da observância dos padrões gerais normatizados pela União ou do encargo de fundamentar técnica e cientificamente a necessidade e adequação das mesmas<sup>231</sup>.

Quando colocados lado a lado, os casos partilham entre si uma outra semelhança que parece ser relevante: todos os três refletem uma união da corte em torno de uma mesma tese decisória. Com exceção da ADI 6.341, onde o Ministro Marco Aurelio restou vencido ao não conceder a medida cautelar, os casos tiveram adesão unânime quanto a

<sup>231</sup> Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 672/DF, Acórdão, p.15. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF; Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023

impedir a invasão das competências dos entes subnacionais para impor medidas sanitárias restritivas na luta contra o Sars-Cov-2<sup>232</sup>. Nota-se, em contraste com a fragmentação e o individualismo que vinha sendo a marca do Tribunal em anos recentes<sup>233</sup>, ao menos nesses casos, uma unidade do tribunal em casos politicamente sensíveis que colocavam a Corte em colisão com a retórica e interesses do Executivo.

Lado outro, no que diferem entre si? Um ponto, ainda que lateral, mas que chama a atenção quando se compara as duas ações diretas de inconstitucionalidade analisadas com a ADPF 672 é o tempo que decorreu entre a decisão cautelar monocrática e a respectiva apreciação pelo colegiado: enquanto nas ADI 6.341 e ADI 6.343 o tempo decorrente entre a decisão do relator e do colegiado foi inferior a dois meses, na arguição de descumprimento de preceito fundamental citada demorou-se mais de seis meses<sup>234</sup>. Contudo, apesar do lapso temporal, as afirmações das competências federativas dos entes subnacionais manteve-se.

Percebe-se também divergências quanto ao escopo das ações: como mencionado nos apontamentos descritivos na seção anterior, enquanto as ações diretas de inconstitucionalidade restringiam-se à temática das competências federativas dos Estados e Municípios para implementar as medidas sanitárias referidas, a ADPF 672 ia além e requeria ao STF que determinasse ao Governo Federal a implementação de medidas econômicas para enfrentamento da pandemia, como algum programa de renda mínima para a população hipossuficiente e para as empresas fragilizadas pela crise. Como se viu, a Corte, acompanhando o voto do Ministro Alexandre de Moraes, não deferiu este pleito específico.

Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências

<sup>232</sup> Mesmo na ADI 6.341/DF, onde o prevaleceu o voto do Ministro Edson Fachin, o voto do Relator, Ministro Marco Aurélio, embora não dê procedência aos pedidos cautelares, explicitou “a interpretação de que a Lei nº 13.979/2020 com redação pela MP 926/2020 não poderia ser lida como autorizadora do veto aos demais entes federativos para agirem comumente com a União para impor medidas sanitárias restritivas”, o que, na prática, o aproximou da tese da maioria.

<sup>233</sup> Para um diagnóstico mais abrangente sobre as principais maneiras pelas quais o comportamento individualista atuou para influenciar o processo político decisório do STF, conferir ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano; *Ministrocracia: O Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro*; Revista Novos Estudos, pp. 13-32, Edição 110 - Volume V.37 - N.1 - jan. - abr. 2018. Para uma análise de decisões individuais conflitantes durante a presidência do Ministro Dias Toffoli (2018-2020), conferir: REIS, Ulisses Levy Silvério dos; MEYER, Emilio Peluso Neder; *Ministrocracia e decisões individuais contraditórias no Supremo Tribunal Federal*. Revista Brasileira de Políticas Públicas, v. 11, p. 402-425, 2022.

<sup>234</sup> ADI 6.341 (decisão cautelar em 24/03/2020; decisão colegiada em 15/04/2020); ADI 6.343 (decisão cautelar em 25/03/2020; decisão colegiada em 06/05/2020); e ADPF 672 (decisão cautelar em 08/04/2020; decisão colegiada em 13/10/2020).

constitucionais, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. Esse aspecto inviabiliza parte dos pedidos declinados pelo Conselho Federal da OAB, em especial aqueles relacionados ao implemento de medidas de estímulo econômico visando ao fomento do emprego e renda da população<sup>235</sup>.

Assim, ainda que avançando em juízo de cognição exauriente (isto é, julgando em definitivo a ação e não apenas o referendo da medida cautelar), o Supremo preferiu não adentrar naquilo que entendeu ser competência administrativa do Executivo<sup>236</sup>.

Em continuidade ao cotejo dos julgados, coloca-se: olhados em conjunto, o que as respectivas decisões dizem sobre a postura do Supremo na pandemia? No capítulo anterior, fora mencionada a mudança de comportamento do STF em relação ao Presidente Bolsonaro após o início da pandemia. Vê-se dentre os casos analisados a ocorrência dessa mudança na postura da Corte, que desloca-se do tom conciliatório presente no primeiro ano de governo e vai para uma postura que apontava para uma maior disposição em conter eventuais arroubos autoritários de Bolsonaro - como percebe-se, primordialmente, nas decisões que não acomodaram os interesses do Executivo no tocante às competências federativas dos entes subnacionais e, de forma secundária, também em declarações mais altivas de alguns ministros. Quando se debruça sobre os votos proferidos nas sessões de julgamento, chama a atenção o tom de alguns Ministros que não exitam em, para além dos argumentos técnicos, apontarem a necessidade de “liderança e coordenação nacional” para enfrentamento da crise sanitária sem precedentes que o país começava a enfrentar – o que, em um contexto em que o Presidente da República minimizava a pandemia e criava um discusso de antagonismo com governadores e prefeitos que divergiam de sua postura negacionista, parece indicar uma efetiva mudança no já referido tom conciliatório que parecia pautar a gestão do Ministro Dias Toffoli até então. Em exortação à atitude de liderança, o Ministro Ricardo Lewandowski destaca em seu voto na ADI 6.341:

Então, Senhor Presidente, eu queria repetir, como já foi dito pelos Colegas que me antecederam, que o Federalismo cooperativo, longe de ser uma peça retórica, exige

<sup>235</sup> Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADPF 672/DF, Acórdão, p.6. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF; Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023

<sup>236</sup> Para além da via explicativa da deferência ao Poder Executivo, aponte-se que quando da análise da medida cautelar na ADPF 672, em 13/10/2020, o governo já houvera implementado um programa de renda básica, o “Auxílio Emergencial”, que já contemplara milhares de pessoas (o que, de certo modo, prejudica o objeto do pedido do CFOAB como presente na petição inicial). Fonte: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/auxilio-emergencial-alcanca-mais-de-65-milhoes-de-brasileiros>. Acesso em 02 jan. 2024.

que os seus integrantes se apoiem mutuamente, deixando de lado as divergências ideológicas ou partidárias dos respectivos governantes. Federalismo cooperativo, Senhor Presidente, exige diálogo, exige liderança política<sup>237</sup>.

O Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto na ADI 6.343, assim também conclama em tom mais ríspido:

A população quer norte seguro para que tenha saúde e - durante este período de pandemia e calamidade - segurança, trabalho e esperança para a segunda onda, para o momento posterior. Esperança se dá com liderança, se dá quando todos que exercemos determinados cargos públicos podemos olhar para a população e afirmar que estamos fazendo o melhor, com base em regras técnicas internacionalmente conhecidas de saúde pública, *não com base em achismos ou em pseudos monopólios de poder ou autoridade*<sup>238</sup>.

Por sua vez, em tom bastante agudo, o Ministro Gilmar Mendes insinua que a recusa presidencial em efetivamente coordenar o combate à crise pandêmica poderia caracterizar “genocídio”:

Já até disse, esses dias, comentando todo esse desarranjo no âmbito da Administração, que o Presidente da República dispõe de poderes, inclusive, para exonerar o Ministro da Saúde, mas não dispõe de poder para exercer política pública de caráter genocida. É claro que o texto constitucional lhe isso veda de maneira cabal. Por isso, se algum decreto viesse, por acaso, a flexibilizar, de modo a colocar em risco a saúde pública, certamente precisaria ser contestado. É curioso, Presidente, que se isso ocorresse no plano dos estados ou de um estado que adotasse política irresponsável, ele seria passível de intervenção federal por parte da União. É fácil de ver isso no próprio art. 34 da Constituição<sup>239</sup>.

À vista disso, parece seguro afirmar, com esteio nos casos analisados e em marcha com o arguido no capítulo terceiro, que houve uma mudança na postura do Supremo frente ao populismo iliberal do Presidente Jair Bolsonaro. Em continuidade, é possível constatar uma reversão da tendência jurisprudencial do STF, no controle concentrado de constitucionalidade, em conferir primazia à União em questões de competência federativas, conforme apontado pela literatura? A julgar pelo investigado no curso desta pesquisa, bem como respeitando os limites de inferência permitidos pela amostra selecionada, é possível

<sup>237</sup> Trecho do voto do Ministro Ricardo Lewandowski na ADI 6.341/DF, Acórdão, p.135-136. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023

<sup>238</sup> Trecho do voto do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 6.343/DF, Acórdão, p.9. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343/DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023

<sup>239</sup> Trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes na ADI 6.341/DF, Acórdão, p.59. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023



afirmar que houve uma reversão da primazia da tendência centralista em prol de uma afirmação do federalismo cooperativo materializada nas competências dos Estados e Municípios para agirem no combate à Covid-19 – sem contudo, poder-se afirmar se tal tendência será duradoura ou se irá avançar para além dos casos que resguardam pertinência com o direito à saúde.

Dessa maneira, tem-se ao refletir sobre as decisões do Supremo que compuseram a amostra, é possível atestar que estas cumpriram um significativo papel democrático ao deixarem aberta a possibilidade de controle judicial acerca da legalidade e da constitucionalidade das ações e omissões de qualquer ente federativo, bem como enfatizaram que decisões restritivas de direitos fundamentais das autoridades no contexto pandêmico precisariam estar baseadas em evidências científicas e nas diretrizes da OMS, ajudando na fixação de um marco normativo básico sobre como deveria ser a conduta dos agentes públicos no enfrentamento da crise sanitária.

#### **4.4 Conclusão**

À guisa de síntese, vê-se que este capítulo foi dedicado ao exame dos três casos previamente selecionados: a ADPF 672/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes) e as ADI 6.341/DF e ADI 6.343/DF (ambas relatadas pelo Min. Marco Aurelio). Foram analisadas as razões das partes, bem como as decisões proferidas em sede cautelar e de forma colegiada para, em seguida, realizar o cotejo dos julgados. Apontou-se os pontos de convergência entre os casos e como estes contribuíram para a contenção dos arroubos negacionistas do Chefe do Executivo através da afirmação das competências do entes federativos subnacionais. Sublinhou-se duas reversões de tendências apontadas anteriormente no capítulo terceiro: (i) a postura conciliadora presente no primeiro ano do governo Bolsonaro em prol de uma maior disposição em conter eventuais arroubos autoritários; e (ii) na prevalência das competências legislativas e administrativas de Estados e Municípios em face da União, em reversão à tendência de prevalecerem os interesses do ente central em seara de controle concentrado de constitucionalidade.

Assentou-se que as decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas nesse contexto de litígio federativo parecem ter atuado como um fator crucial no reconhecimento de uma maior autonomia legislativa e administrativa dos Estados e Municípios, impondo-se uma barreira, ao menos institucional (visto que não fora capaz de deter as práticas discursivas), ao populismo do Presidente Jair Bolsonaro. Isso posto, a seguir passa-se às

considerações finais do trabalho, bem como respondendo-se à hipótese e pergunta de pesquisa.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma democracia constitucional, espera-se que os tribunais façam valer as regras do jogo e a garantia dos direitos fundamentais, sem que haja qualquer retrocesso. No caso brasileiro, em que a corte constitucional figura como um ator institucional fundamental, no contexto de crise sanitária e erosão democrática que marcou pandemia, o seu papel ganhou ainda mais importância.

Indo além da atuação no papel contramajoritário hodierno da garantia dos direitos, o Supremo Tribunal Federal viu-se diante do desafio de conter um governo que, desde o início os primeiros dias de mandato, não hesitou em atacar os valores básicos da ordem constitucional e minar o regular funcionamento das instituições políticas, com um acentuamento desse comportamento antidemocrático durante a pandemia. Esse fator traduzia o problema de pesquisa que motivou este trabalho e seu objetivo de compreender como se deu a atuação do Supremo Tribunal Federal na conjuntura recente (2019-2023) e se o tribunal poderia ter agido como um agente de resistência ao populismo iliberal, como foi caracterizado o governo Bolsonaro ao longo deste trabalho, e vindo a conter o aprofundamento da erosão democrática no Brasil - com foco no contexto da crise sanitária.

Desta feita, após a exposição introdutória, explorou-se no segundo capítulo, com intento descritivo e conceitual, a farta literatura sobre os processos de erosão democrática e do populismo iliberal (em contraponto com as rupturas democráticas abruptas típicas do século passado), indicando-se o diagnóstico da literatura que aponta para o declínio do Estado de Direito e a falta de capacidade ou qualidade da democracia nas democracias, especialmente nas mais jovens, como é o caso do Brasil. Sustentou-se a caracterização do bolsonarismo como um movimento iliberal no ideário ao mesmo tempo que traz em seu repertório um estilo populista de fazer política, além de direcionar um olhar para a atuação de Cortes Constitucionais frente à pandemia de COVID-19 e o iliberalismo populista, apontando-se para o comportamento das mesmas frentes às diferentes atitudes de lideranças autocratas ao redor do mundo, indicando uma postura que inclinou-se à incapacidade de contenção das medidas negacionistas ou autocráticas.

No terceiro capítulo, no intento de oferecer um caminho para responder à pergunta de pesquisa acerca de se o Supremo Tribunal Federal teria conseguido operar como um agente de contenção do populismo iliberal e da erosão democrática durante a pandemia de Covid-19, escolheu-se a temática das competências federativas dos entes subnacionais no

contexto da crise sanitária como variável para analisar se a Corte contribuiu para a contenção do populismo iliberal. Foi feita uma breve explanação acerca do federalismo brasileiro, bem como sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da repartição de competências entre os entes federados seguida de um exame sobre o comportamento do STF frente ao bolsonarismo. No que se refere à jurisprudência do STF sobre essa temática, verificou-se uma prevalência na literatura acadêmica em apontar uma tendência centralista da Corte, isto é, uma propensão a favorecer a União em questões relacionadas à competência federativa – ao menos em casos de controle concentrado de constitucionalidade (ao passo que também foi sublinhado uma recente tendência na literatura quem tem abrandado essa tese, especialmente em classe processuais diversas do controle concentrado de constitucionalidade). No tocante ao comportamento do Supremo entre os anos 2019-2020, a análise da literatura e da conjuntura permitiram estabelecer o diagnóstico de um duplo padrão de comportamento da Corte, onde percebe-se uma postura mais conciliatória e de evitação do conflito com o Executivo durante o ano de 2019, seguida, com o início da pandemia em 2020 e, com isso, da exacerbação do tom negacionista e populista do Presidente da República, de uma postura mais responsiva diante do Executivo.

No quarto capítulo, avançou-se para o estudo das unidades de análise selecionadas, isto é, o estudo dos casos judiciais propriamente ditos, quais sejam, a ADPF 672/DF (Rel. Min. Alexandre de Moraes) e as ADI 6.341/DF e ADI 6.343/DF (ambas relatadas pelo Min. Marco Aurelio). Nos casos analisados, foram levantadas as razões jurídicas elencadas pelas partes e cotejadas as decisões, nas quais restaram afirmadas as competências federativas dos entes subnacionais.

Neste trabalho o método do estudo de caso foi capaz de fornecer um bom caminho para pensar como o Supremo atuou na seara e contexto citados ao permitir um olhar mais aprofundado para um recorte da atuação da Corte em momento agudo conflito político e institucional, bem como se mostrou adequado ao fôlego breve de uma pesquisa de mestrado. Quanto à hipótese levantada - se o Supremo Tribunal Federal, apesar de imenso estresse institucional, conseguiu operar como um agente de contenção do populismo iliberal e da erosão democrática durante a pandemia de Covid-19, especialmente na afirmação do federalismo brasileiro -, por todo o exposto ao longo do trabalho, aponta-se para a *confirmação parcial* da mesma, entendendo-se que o Supremo Tribunal Federal tutelou parcialmente o populismo iliberal, visto que controlou apenas a sua dimensão mais visível de desmonte das políticas de distanciamento social, não sendo possível afirmar, apenas com

base na amostra selecionada, se a Corte foi capaz de conter outras ações ou omissões administrativas e maiores danos à democracia brasileira.

Assim quanto à questão de se o STF poderia ter atuado como um agente de contenção ao autoritarismo durante a pandemia de Covid-19, especialmente na afirmação do federalismo cooperativo brasileiro, é possível responder que, ao menos parcialmente, esse papel foi cumprido, como dito, por ter definido um marco normativo básico (a adoção de critérios científicos no enfrentamento da crise sanitária e a afirmação do federalismo cooperativo para enfrentamento da crise sanitária, obstando o Executivo Federal chefiado por Bolsonaro de impedir que os entes subnacionais impusessem as medidas básicas de enfrentamento ao Sars-Cov-2) acerca da adequada conduta democrática das autoridades públicas, com ênfase para a autoridade maior da nação, o Presidente da República.

Mas seria isso suficiente? Não estar-se-ia sendo demasiado complacente para com o Supremo ao afirmar a contribuição direta da Corte para um suposta contenção do populismo iliberal bolsonarista? Não haveriam outros fatores institucionais, ou mesmo conjunturais, que ajudem a explicar uma possível contenção? E mais, teria havido contenção?

Como apontado por Rubens Glezer, ao defender a tese de que Bolsonaro lançava mão de um oportunismo federativo (a conduta de ora tentar mitigar a autonomia dos Estados e ora se isentar da responsabilidade dos impactos negativos da crise sanitária, deslocando-a para os governadores), durante a pandemia, especialmente no primeiro ano, que coincide com a amostra de julgados selecionada, o Presidente tentou ser oportunista no campo federativo de várias maneiras: i) impor a retomada precoce das atividades econômicas, em detrimento das políticas de distanciamento social apregoada pelas lideranças subnacionais; ii) tentar derrogação das restrições impostas pelos demais entes federativos e reter a transferência de verbas federais aos Estados opositores que se tornaram inadimplentes durante a pandemia; iii) e outras ações administrativas como a rotação de ministros no Ministério da Saúde e a nomeação de pessoas sem experiência para o cargo, o que teria subaproveitado a capacidade de gestão da pasta<sup>240</sup>. A tipologia proposta por Glezer não é citada nestas linhas finais de forma gratuita, visto que ajuda a ilustrar um ponto e as limitações das inferências permitidas pela amostra desta pesquisa: o Supremo, se conteve o bolsonarismo na pandemia, o fez apenas parcialmente para tutelar o populismo iliberal (ou o aspecto de federalismo oportunista, nos dizeres de Glezer) em certas ações

---

<sup>240</sup> GLEZER, Rubens; As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional; in *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p.414, jul./dez. 2021.

administrativas (como na afirmação das competências dos entes federativos subnacionais para tomada de medidas de enfrentamento da crise sanitária).

Ademais, conforme apontando por Glezer no trabalho acima referido, fatores conjunturais como a pressão de setores da sociedade civil, pressão internacional, atuação da imprensa e de outros atores do próprio sistema federativo brasileiro, podem ter contribuído tanto (ou mais) quanto o Supremo para uma contenção, ainda que parcial, do populismo iliberal na pandemia. Portanto, a resposta à hipótese formulada não pode ser senão modesta: afirma-se se que houve uma contribuição do STF para a contenção do populismo iliberal na crise sanitária<sup>241</sup>. O impacto dessa contribuição na própria qualidade da democracia é difícil de ser mensurado com exatidão, mas parece plausível – e assim aqui se faz - inferir que a afirmação das competências federativas dos Estados e Municípios para se contraporem aos anseios presidenciais contribuiu para a manutenção de patamares mínimos de civilidade democrática e maior aprofundamento do processo de erosão democrática.

Acerca da outra questão levantada, se teria havido uma reversão, ainda que provisória, da tendência jurisprudencial do STF em privilegiar a União em conflitos de competências federativas, privilegiando os interesses dos entes subnacionais, a resposta parece ser menos dificultosa. Não se olvida que uma resposta definitiva para a questão demandaria um empreendimento empírico que combinasse métodos quantitativos (para mapear todas os casos que versam direta ou indiretamente sobre conflito de competências federativas nas variadas classes de ações julgadas pelo Supremo) e qualitativos (para análise robusta das razões levantadas em cada julgado e, se existente, da linha jurisprudencial extraída dessa amostra). Tal empreendimento está além do fôlego desta pesquisa – e, arrisca-se a dizer, não parece ser necessário para responder aos modestos propósitos levantados. Aqui, o que interessa é saber se no contexto da pandemia e do populismo iliberal, houve uma reversão da tendência centralizadora do Supremo ao apreciar casos de controle concentrado de constitucionalidade que versassem sobre competências federativas. Dentro da amostra analisada, é razoavelmente seguro dizer que sim. Não se pode, é verdade, fazer inferências mais ambiciosas sobre se essa seria uma reversão que atingiria matérias que não condizam com temas ligados à concretização do direito à saúde; se em um cenário de normalidade democrática a tendência descentralizadora também prevaleceria; os dados qualitativos aqui analisados tampouco autorizam previsões futuras. O que se pode afirmar é que, no contexto da pandemia e nas

---

<sup>241</sup> GLEZER, Rubens; As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional; in *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, pp.417-418, jul./dez. 2021.

ações de controle concentrado mais significativas, houve uma reversão da tendência da jurisprudência do Supremo de privilegiar os interesses da União, passando a preponderar o interesse dos Estados.

Quanto a eventuais agendas de pesquisas para o futuro, permanecem dúvidas quanto à possível relação entre arranjos federativos e capacidade de contenção de processos de erosão democrática, bem como se dá a relação das cortes constitucionais com essas variáveis institucionais.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### 6.1 Artigos e livros

ABRANCHES, Sérgio; *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*; São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bpdbc9zSGCKZK55L3ChjVqJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 dez. 2023.

ALMEIDA, Eloisa Machado de; CUNHA, Luciana Gross; FERRARO, Luiza Pavan; STF e a pandemia: controle constitucional concentrado durante o primeiro ano da pandemia COVID-19 no Brasil; trabalho apresentado no 45º Encontro Anual da Anpocs - GT03 - Atores e instituições judiciais: sentidos e disputas em torno do direito; 2021,

ALVES, Michele Maria Batista, *As implicações do federalismo bolsonarista para o Sistema Único de Saúde*; Dissertação de Mestrado; Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; 2023.

ARGUELHES, Diego Werneck; Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no Supremo Tribunal Federal pós-democratização; *Universitas Jus*, V. 25, n. 1; pp.25-45; 2014.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano; *Criatura e/ou Criador: transformações do Supremo Tribunal Federal sob a Constituição de 1988*; REVISTA DIREITO GV; SÃO PAULO; V. 12 n. 2, pp. 405-440; mai-ago, 2016.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano; *Ministrocracia: O Supremo Tribunal Individual e o processo democrático brasileiro*; *Revista Novos Estudos*, pp. 13-32, Edição 110 - Volume V.37 - N.1 - jan. - abr. 2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano ‘*The Court, it is I? Individual judicial powers in the Brazilian Supreme Court and their implications for constitutional theory*’, in *Global Constitutionalism*, vol. 7, num 2, pp. 236-262, 2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; HARTMANN, Ivar A; *Timing Control Without Docket Control: How individual Justices shape the Brazilian Supreme Court’s agenda*; *Journal of Law and Courts*, Volume 5, Number 1 Spring 2017; pp. 1065-140.

ARANTES, Rogério; ARGUELHES, Diego Werneck; Supremo: o estado da arte; disponível em: <https://www.quatrocinco.com.br/br/artigos/direito/supremo-o-estado-da-arte>. Acesso em: 20 set. 2021.

ARGUELHES, Diego Werneck; *O Supremo: entre o direito e a política*; Rio de Janeiro: História Real; 2023.

ARRETCHE, Marta T. S; *Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*; São Paulo em perspectiva, v. 18: pp.17-26, 2004.



ARRETCHE, Marta T. S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil; 1ª ed.; Rio de Janeiro, RJ: Editora Fiocruz: FGV Editora, 2012.

AVRITZER, Leonardo; KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie; Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política; Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

BALKIN, Jack M.; Constitutional Rot (June 14, 2017). *Can It Happen Here?: Authoritarianism*; Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2992961>. Acesso em: 17. set. 2021.

BALKIN, Jack M.; *Constitutional Crisis and Constitutional Rot in Constitutional Democracy in Crisis?* Maryland Law Review 147 (2017), Yale Law School, Public Law Research Paper No. 605; Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2993320>. Acesso em: 17. set. 2021.

BELOV, Martin (org); Courts and Judicial Activism under Crisis Conditions; Routledge, 2022.

BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo; A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade? O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais; Brasília: Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BERMEO, Nancy. "On Democratic Backsliding." Journal of Democracy 27, no. 1 (2016).

BRITO, Adriane Sanctis de et al (org); Os caminhos da autocracia: estratégias atuais de erosão democrática; São Paulo: Tinta da China, 2023.

BOGÉA, Daniel; Dialogue'as strategic judicial resistance? The rise and fall of 'preemptive dialogue' by the Brazilian Supreme Court; European Politics and Society, p. 1-23, 2023.

BOHLANDER, Michael; KEMP, Gerhard; WEBSTER, Mark (orgs); Public Health Crisis Management and Criminal Liability of Governments: A Comparative Study of the COVID-19 Pandemic; HART PUBLISHING, 2023.

BUSTAMANTE, Thomas; FREITAS, G. M. B; *Separação e Equilíbrio de Poderes: reflexões sobre democracia e desenho institucional do STF pós-1988 - Apontamentos a partir de um estudo de caso: ADPF 402-DF*; CADERNOS ADENAUER (SÃO PAULO), v. 1/2017, pp. 193-216, 2017.

BUSTAMANTE, Thomas; MEYER, Emílio Peluso Neder; Legislative resistance to illiberalism in a system of coalitional presidentialism: will it work in Brazil? The Theory and Practice of Legislation; DOI: 10.1080/20508840.2021.1942370, 2021.

BUSTAMANTE, Thomas; MENDES, Conrado. "Freedom Without Responsibility: The Promise of Bolsonaro's COVID-19 Denial". Jus Cogens, 3, p. 181-207, 2021.

CANELLO, Júlio; Judicializando a Federação? O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais; Tese (Doutorado) – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CARVALHO, José Murilo de; Forças Armadas e Política no Brasil. Edição revista e ampliada. São Paulo: Todavia, 2019

CASARÕES, Guilherme; MAGALHÃES, David; The hydroxychloroquine alliance: how far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug; BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION; Rio de Janeiro v. 55, pp. 197-214, Jan. - Feb. 2021.

COUSO, Javier; HUNEEUS, Alexandra; SIEDER, Rachel; Cultures of legality: judicialization and political activism in Latin America; Cambridge University Press, 2010.

DANTAS, Andrea de Quadro; O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO; Revista Direito GV, V. 16, nº 2, pp.1-36; 2020.

DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte? Revista Direito Público, [s.l.], n. 17, v. 96, p. 37-64, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 04 dez. 2023.

DALY, Tom; Democratic decay: Conceptualising an emerging research field. TG Daly. Hague Journal on the Rule of Law 11 (1), 9-36, 2019.

DIXON, Rosalind; GINSBURG, Tom; Comparative Constitutional Law in Latin America; Edward Elgar Pub, 2017.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gasparetto; Curso de processo constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais; São Paulo, Revista dos Tribunais, 2021.

ENGELMANN, Fabiano; Sociologia política das instituições judiciais; Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

DRINÓCZI, Tímea; BIEŃ-KACAŁA, Agnieszka. Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. German Law Journal, v. 20, n. 8, p. 1140-1166, 2019.

DUARTE, Daniel Edler; BENETTI, Pedro Rolo; Pela Ciência, contra os cientistas? Negacionismo e as disputas em torno das políticas de saúde durante a pandemia; Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 24, n. 60, mai-ago 2022, p. 98-138.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; CHAVES, Vitor P.; *III Relatório Supremo em Números - O Supremo e o Tempo*; Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas; 2014; disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12055?show=full>. Acesso em: 16 set. 2021.

FARIA, Rodrigo de Oliveira; O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional; <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4875/version/5169a>; Acesso em 28 dez. 2023.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa; OUVENEY, Assis Luiz Mafort; Decisões do Supremo Tribunal Federal no início da pandemia de Covid-19: impactos no federalismo brasileiro?; Saúde Debate: Rio de Janeiro, V. 46, N. Especial 1, P. 48-61, Mar 2022.

FERNANDES, Bernardo; Curso de direito constitucional; Salvador, Juspodivm, 2022.

FISHER, Max; A máquina do caos: Como as redes sociais reprogramaram nossa mente e nosso mundo; São Paulo: Todavia, 2023.

FLEURY, Sonia; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira. *Saúde em Debate*, v. 46, p. 248-264, 2022.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z.; *How to Save a Constitutional Democracy*; Chicago: University of Chicago Press, 2018.

GINSBURG, Tom; VERSTEEG, Mila; The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic; Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper No. 2020-52 U of Chicago, Public Law Working Paper No. 747; 2022.

GLEZER, Rubens; Catimba Constitucional: *O STF, do antijogo à crise constitucional*; 2ª ed. rev. E atual. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

GLEZER, Rubens; As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional; in *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 395-434, jul./dez. 2021.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura; CADEDO; Matheus Silva; O mito da jurisprudência federalista concentradora do STF: uma nova proposta de análise dos conflitos federativos; *Revista brasileira de Estudos constitucionais – RBEC*; Belo Horizonte, ano 15, n. 47, p. 83-111, jan./jun. 2021.

GLEZER, Rubens; VIEIRA, Oscar Vilhena; Populismo Autocrático e Resiliência Constitucional; *Revista Interesse Nacional*; pp 66-76; Out-dez 2019.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura; VIEIRA, Oscar Vilhena; Supremocracia e infralegalismo autoritário: O comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro; *Revista Novos Estudos – CEBRAP*; São Paulo V. 41, nº 03, pp.591-605 set.–dez; 2022.

GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura (orgs); Resiliência e deslealdade constitucional: uma década de crise; São Paulo: Editora Contracorrente, 2023.

GODOY, Miguel Gualano de; TRANJAN, Renata Naomi; Supremo Tribunal Federal e federalismo: antes e durante a pandemia; *Revista Direito GV*; São Paulo; Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas V. 19 pp.1-31; 2023.

GODOY, Miguel Gualano de; COSTA, Igor Pires Gomes da; Poder Judiciário na era do populismo: como o último guardião pode tornar-se a maior ameaça à democracia; *Revista de Informação Legislativa*, Brasília ano. 60 n. 240 p. 43-61 out./dez. 2023

GOMES, Juliana Cesario Alvim; Por um constitucionalismo difuso: cidadãos, movimentos sociais e o significado da Constituição; Salvador: Editora Juspodivm, 2ª ed.; 2019.

GOMES, Jose Mario Wanderley; CARVALHO, Ernani; BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas públicas de saúde e lealdade federativa: STF afirma protagonismo dos

governadores no enfrentamento à Covid-19. *Revista Direito Público*, Brasília, v. 17, n. 94, p. 193-217, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4395/Gomes%3B%20Carvalho%3B%20Barbosa%2C%202020>. Acesso em: 05 dez. 2023.

GONÇALVES, Augusto Pellatieri Belluzzo; A reafirmação do federalismo brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal durante a pandemia do Covid-19; Dissertação de Mestrado; Programa de Pós Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2022.

GOUVÊA, Carina Barbosa, BRANCO, Pedro H. Villas Bôas Castelo; *Populist Governance in Brazil: Bolsonaro in Theoretical and Comparative Perspective*; Springer, 2022.

GRØSVIK, Pernille Fjørtof; *Populism and the pandemic: Brazil's President Jair Bolsonaro leading the country in times of COVID-19*; Master's thesis, Department of Comparative Politics University of Bergen; 2021.

HELMKE, Gretchen; *Public Support and Judicial Crises in Latin America*; *Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 2, p. 397-411, 2010. pp. 402/403. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=jcl>. Acesso em: 25 ago. 2021.

HELMKE, Gretchen; RÍOS-FIGUEROA, Julio (Org.); *Courts in Latin America*; New York: Cambridge University Press, 2011.

INÁCIO, Magna; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs); *Democracia e eleições no Brasil: para onde vamos?*; 1. ed. - São Paulo: Hucitec, 2022.

KATSAMBEKIS, Giorgos; STAVRAKAKIS, Yannis (org.); *Populism and the Pandemic: a collaborative report*; *Populismus Interventions* No. 7 (special edition); june, 2020.

LACLAU, Ernesto; *A Razão Populista*; São Paulo: Três Letras, 2018.

LANDAU, David; *Abusive Constitutionalism*; (April 3, 2013). 47 *UC Davis Law Review* 189 (2013), FSU College of Law, Public Law Research Paper No. 646, pp. 189-260. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2244629>. Acesso em: 14 set. 2021; p. 195.

LANDAU, David; *Political support and structural constitutional law*. *Alabama Law Review*, Tuscaloosa, Alabama, v. 67, p. 1069-1124, 2016. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2907084](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2907084). Acesso em: 26 ago. 2021.

LANDAU, David; Rosalind Dixon, *Abusive Constitutional Borrowing: Legal Globalization and the Subversion of Liberal Democracy*; Oxford University Press, 2021.

LEONI, Fernanda. O papel do Supremo Tribunal Federal na intermediação dos conflitos federativos no contexto da Covid-19. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, [s.l.], v. 27, n. 87, p. 1-17, maio/ago. 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83851/80618>. Acesso em: 4 set. 2023.

LEVINSON, Sanford; BALKIN, Jack M.; *Constitutional Crises*; 157 U. Pa. L. Rev. 707 (2009). Disponível em: [https://scholarship.law.upenn.edu/penn\\_law\\_review/vol157/iss3/1](https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol157/iss3/1). Acesso em: 18 set. 2021.

LEVITSKY, Steven, ZIBLATT, Daniel; *Como as democracias morrem*; São Paulo: Zahar, 2018.

LOTTA, Gabriela et. al. Burocracia na mira do governo: os mecanismos de opressão operados para moldar a burocracia. In: CARDOSO JR., José Celso et al. (orgs). *Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado*. Brasília: Associação dos Funcionários do Ipea: EDUEPB, 2022, p. 457-483.

LOTTA, Gabriela; SILVEIRA, Mariana; FERNANDEZ, Michelle; *Ações e Reações: Mecanismos de opressão à burocracia e suas diferentes estratégias de reação; in desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016- 2022)*. Brasília: Editora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); 2023.

LYNCH, Christian; CASIMIRO, Paulo Henrique; *O populismo reacionário: ascensão e legado do bolsonarismo*; São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

LUNARDI, Fabrício Castagna; *O STF na política e a política no STF*; São Paulo: Saraiva 2020.

LUNARDI, Soraya Gasparetto; GLEZER, Rubens; BISPO, Nikolay Henrique (orgs); *Desafios à estabilidade constitucional; reflexões sobre a estrutura e direitos constitucionais*; Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

MACHADO, Laura Muller (org); *Legado de uma pandemia: 26 vozes discutem o aprendizado para política pública*; Rio de Janeiro, RJ: Autografia, 2021.

MADEIRA, Lígia Mori; OLIVEIRA, Vanessa Elias de; *Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?*; Revista Brasileira de Ciência Política, nº 35., pp 1-44, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme; *Processo constitucional e democracia*; São Paulo, Revista dos Tribunais, 2021.

MARONA, Marjorie C.; KERCHE, Fábio; *From the Banestado Case to Car Wash Operation: Building an Anti-Corruption Institutional Framework; in Brazil*. DADOS-REVISTA DE CIENCIAS SOCIAIS, v. 64, pp. 1-37, 2021.

MARONA, Marjorie; KERCHE, Fábio; *A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil*; Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2022.

MARQUES, Ana Luiza Pinto Coelho; *Erosão Constitucional no Brasil e tecnologias disruptivas: análise a partir do processo eleitoral de 2018*; Dissertação de mestrado (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-graduação em Direito da Faculdade Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte; 2022. Disponível em <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/46798/3/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20-%20Ana%20Luiza%20Marques.pdf>; Acesso em 24 de julho de 2023.

MATTOS, Karina Denari Gomes de; BALBI, Guilherme; KIRSZTAJN, Laura Mastroianni; A resposta de cortes constitucionais latinoamericanas à Covid-19: estudo comparado das experiências do Brasil e do México; *Revista de Estudos Empíricos em Direito*; vol. 9, pp. 1-35; 2022.

MEYER, Emílio Peluso Neder; *Judges and Courts Destabilizing Constitutionalism: The Brazilian Judiciary Branch's Political and Authoritarian Character*; *GERMAN LAW JOURNAL*, v. 19, p. 727-768, 2018.

MEYER, Brett. *Pandemic populism: an analysis of populist leaders' responses to Covid-19*. London: Tony Blair Institute for Global Change, 2020.

MEYER, Emílio Peluso Neder; *Constitutional erosion in Brazil*; Oxford: Hart Publishing, 2021.

MEYER, Emílio Peluso Neder; POLIDO, Fabrício Bertini Pasquini; TRIVELLATO, Márcia Carolina (orgs); *Direito, democracia & internet: perspectivas constitucionais e comparadas*; Belo Horizonte: Initia Via, 2021.

MEYER, Emílio Peluso Neder. *Constitucionalismo iliberal*; *REVISTA DIREITO E PRÁXIS*, v. 13, p. 2595-2622, 2022.

MEYER, Emílio Peluso Neder, REIS, Ulisses; DE CASTRO, Bruno; *Courts and COVID-19: an Assessment of Countries Dealing with Democratic Erosion*. *Jus Cogens* 5, 85–110; 2023.

MOUNK, Yascha; *O Povo Contra a Democracia: Por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MÜLLER, Jan-Werner. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.

MUDDE, Cas; KALTWASSER, Cristóbal Rovira. *Populism: a very short introduction*. New York, NY: Oxford University Press, 2017.

MUDDE, Cass; *A extrema direita hoje*; Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; *O Supremo Tribunal Federal e a política no Brasil contemporâneo*; *CADERNOS ADENAUER (SÃO PAULO)*, v. 1, p. 125-148, 2017.

OLIVEIRA, Fabiana Luci; FALCÃO, Joaquim; *O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?* São Paulo: Lua Nova, n. 88; pp.429-469;; 2013

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; *Judicialização da política em tempos de pandemia*; *Revista Contemporânea*; v. 10, n. 1 p. 389-398; Jan.–Abr. 2020.

OLIVEIRA, Tassiana Moura; *State Courts And Covid-19 Policies In Brazil: How Did the Constitutional Review Take Place in the Lower-Level Judiciary?*; *Revista Novos Estudos – CEBRAP*; São Paulo, V.42, n.02, pp.245-267, mai.–ago. 2023.

OUVERNEY, Assis Luiz Mafort; FLEURY, Sónia (orgs); Novo federalismo no Brasil: tensões e inovações em tempos de pandemia de covid-19; Brasília, 2023

PARMET, Wendy E.; Constitutional Contagion: Covid, the courts, and public health; Cambridge University Press, 2023.

PEREIRA, Anthony (org); Right-Wing Populism in Latin America and Beyond; Routledge; 2023.

PRZEWORSKI, Adam; Crises da democracia; Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

POZEN, David; SCHEPPELE, Kim Lane; Executive Underreach and Underreach, in Pozen, David, in *Pandemics and Other Pandemics and Otherwise*; disponível em [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/2735/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2735/). Acesso em 21 nov. 2023.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo; FEFERBAUM, Marina (coord.); Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses; 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2019.

RAWLS, John; O Liberalismo político; São Paulo: Martins Fontes: 2011.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; Os Onze: O STF, seus bastidores e suas crises; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras; 2019.

RECONDO, Felipe; WEBER, Luiz; O Tribunal: Como o Supremo se uniu ante a ameaça autoritária; São Paulo: Companhia das Letras; 2023.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos; MEYER, Emilio Peluso Neder; “Ministrocracia” e decisões individuais contraditórias no Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, p. 402-425, 2022.

RENNÓ, Lúcio; AVRITZER, Leonardo; CARVALHO, Priscila Delgado de; Entrenching right-wing populism under covid-19: denialism, social mobility, and government evaluation in Brazil; *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 36, p. 1-29, 2021.

RINGE, Nils; RENNO, Lúcio (orgs.); *Populists and the pandemic: how populists around the world responded to COVID-19*; New York, NY : Routledge, 2022.

ROZNAI, Yaniv; Who Will Save the Redheads? Towards an Anti-Bully Theory of Judicial Review and Protection of Democracy; *29 Wm. & Mary Bill Rts. J.* 327 (2020). Disponível em <https://scholarship.law.wm.edu/wmborj/vol29/iss2/3>. Acesso em 03 dez. 2023.

SÁ E SILVA, Fábio de; Relational legal consciousness and anticorruption: Lava Jato, social media interactions, and the coproduction of law & sedetracktion in Brazil (2017 & 2019). *Law & Society Review*, 2022, 56, 344-368.

SAJÓ, András. UJITZ, Renáta. HOLMES, Stephen (eds). *Routledge Handbook of Illiberalism*. Abingdon: Routledge, 2022

SCHEPELLE, Kim Lane; Autocratic Legalism; *University of Chicago Law Review* 85, n. 2 pp. 545–83; 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da; Deciding without deliberating; *International Journal of Constitutional Law*, v. 11, n. 3, pp. 557-584; 2013.

SILVA, Jeferson Mariano; Depois da “judicialização”: um mapa bibliográfico do Supremo; *Revista de Sociologia Política.*, v. 30, pp.1-18, 2022.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo; *Federalismo e políticas públicas*; Brasília: Enap, 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; *Democracia em Crise no Brasil*. São Paulo: Contracorrente, 2020,

TUSHNET, Mark; *Constitutional Hardball*; 37 *J. Marshall L. Rev.* 523-553 (2004). Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/555/>. Acesso em 12 set. 2021.

TUSHNET, Mark; BUGARIC, Bojan; *Power to the People; Constitutionalism in the age of Populism*. New York: Oxford University Press, 2021.

URBINATI, Nadia. *Me The People: how populism transforms democracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2019.

VENTURA, Deisy. de F. L., PERRONE-MOISÉS, C., MARTIN-CHENUT, K; *Pandemia e crimes contra a humanidade: o “caráter desumano” da gestão da catástrofe sanitária no Brasil*; *Revista Direito E Práxis*, 2206–2257; 2021.

VENTURA, Deisy; AITH, Fernando; REIS, Rossana. *A linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19, CEPEDISA, 2021*, disponível em [https://cepedisa.org.br/wpcontent/uploads/2021/06/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021\\_v3.pdf](https://cepedisa.org.br/wpcontent/uploads/2021/06/CEPEDISA-USP-Linha-do-Tempo-Maio-2021_v3.pdf). Acesso em: 17 nov. 2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena; *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*; 1ª ed.; São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena; *Supremocracia*; *Revista DIREITO GV*, v. 4, nº 2, pp. 441-464, julho/dezembro, 2008.

VIEIRA, Oscar Vilhena; *O STF e a defesa da democracia no Brasil*; *Journal of Democracy*; pp.7-55; Volume 12, Número 1, Junho de 2023.

WANG, D. W. L.; ARRUDA, A. L. G. M. ; OLIVEIRA, B. C. ; SANTOS, E. F. ; MORIBE, G. ; HECK, L. N. ; ESTEVES, L. F. ; PEDRO, M. P.; *O STF e as medidas para prevenção e tratamento da covid-19*. *REVISTA DIREITO GV (ONLINE)*, v. 19, p. e2336, 2023.

WHITTINGTON, Keith E.; KELEMEN, Daniel R.; CALDEIRA, Gregory A.; *The Oxford Handbook of Law and Politics*; New York: Oxford University Press, 2008.

WANG, Daniel Wei Liang. *Atuação do sistema de justiça durante a pandemia de covid-19: uma análise da jurisprudência do STF*. In: SANTOS, Alethele de Oliveira; LOPES, Luciana Tolêdo (orgs.). *Principais elementos*. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2020. (Coleção COVID-19, v. 1). p. 96-108.



WANG, D. W. L.; ARRUDA, A. L. G. M. ; OLIVEIRA, B. C. ; SANTOS, E. F. ; MORIBE, G. ; HECK, L. N. ; ESTEVES, L. F. ; PEDRO, M. P. . O STF e as medidas para prevenção e tratamento da covid-19. Revista Direito GV, v. 19, 2023.

YIN, Robert K; Estudo de caso: planejamento e métodos; 2.ed; Porto Alegre: Bookman, 2014.

## 6.2 DOCUMENTOS LEGISLATIVOS E DECISÕES JUDICIAIS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 04 dez . 2023

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm). Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.292, de 25 de março de 2020. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm). Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926impresao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926impresao.htm). Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n. 966, de 13 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. 2020d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm). Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n. 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020. 2020e. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm). Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Medida Provisória n. 954, de 17 de abril de 2020. Dispõe sobre o compartilhamento de dados por empresas de telecomunicações prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado e de Serviço Móvel Pessoal com a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), de que trata a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. 2020f. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm). Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341/DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343./DF. Relator: Min. Marco Aurélio, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; Medida Cautelar no Mandado De Segurança 37.760/DF; 8 de abril de 2021; Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS37760decisaoMRB.pdf>. Acesso em 35 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno); Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672/DF; Relator: Min. Alexandre de Moraes, 21 de maio de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5915876>. Acesso em: 18 nov. 2023

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 668/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de março de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342798641&ext=.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 669/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de março de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342798642&ext=.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 666/DF. Relator: Min. Rosa Weber, 15 de abril de 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5882896>. Acesso em: 05 dez. 2023.

### 6.3 Jornais e noticiários

AMADO, Guilherme; Mais Brasil, menos Brasília? O que é a promessa de Bolsonaro que pretende mudar a estrutura estatal e redistribuir recursos pelo país; Uol notícias; Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/jair-bolsonaro-reforma-do-estado/>. Acesso em 15 nov. 2023.

BBC NEWS; Em rede nacional, Bolsonaro critica fechamento de escolas e comércio e compara coronavírus a 'resfriadinho' BBC News Brasil, 24 mar. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52028945>. Acesso em: 14 dez. 2023.

BBC NEWS; Medidas econômicas de Bolsonaro contra o coronavírus são inferiores às de outros países, aponta FGV", BBC Brasil, 24 março 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52024928>. Acesso em 14 dez. 2023.

BOLSONARO ATACA ALEXANDRE DE MORAES E DIZ QUE NÃO CUMPRIRÁ MAIS DECISÕES DO MINISTRO DO STF; G1; 2021; Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/09/07/bolsonaro-ataca-alexandre-de-moraes-e-diz-que-ministro-tem-tempo-para-se-redimir-ou-se-enquadra-ou-pede-para-sair.ghtml>> Acesso em: 15 set. 2021.

CNN Brasil. Governo lança campanha "Brasil Não Pode Parar" contra medidas de isolamento. CNN Brasil, 27 mar. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2020/03/27/governo-lanca-campanha-brasil-nao-pode-parar-contra-medidas-de-isolamento>. Acesso em: 06 dez. 2023.

D'AGOSTINO, Rosanne; Fux diz que ninguém fechará o STF e que desprezar decisão judicial é crime de responsabilidade; G1, 2021; Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/08/apos-ameaca-de-bolsonaro-fux-diz-que-ninguem-fechara-o-stf-e-que-desprezar-decisao-judicial-e-crime-de-responsabilidade.ghtml>>; Acesso em: 15 set. 2021.

HAUBERT, Mariana; Ninguém é obrigado a cumprir decisão inconstitucional, diz Lira; Poder 360, 2021; Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/ninguem-e-obrigado-a-cumprir-decisao-inconstitucional-diz-lira/>; Acesso em: 15 set. 2021.

PODER 360; Toffoli propõe 'grande pacto republicano' para tirar o Brasil da crise; Disponível em <https://www.poder360.com.br/justica/toffoli-propoe-grande-pacto-republicano-para-tirar-o-brasil-da-crise/>. Acesso em 17 nov. 2023.

WETERMAN, Daniel; Veja quanto já custou o orçamento secreto: Recursos sem transparência beneficiaram redutos de deputados e senadores; Disponível em: [https://www.estadao.com.br/politica/veja-quanto-ja-custou-o-orcamento-secreto/#:~:text=Recursos%20sem%20transpar%C3%Aancia%20beneficiaram%20redutos%20de%20deputados%20e%20senadores&text=BRAS%3%8DLIA%20%E2%80%93%20Nos%20%C3%BAltimos%20tr%C3%AAs%20anos,redutos%20de%20deputados%20e%20senadores.](https://www.estadao.com.br/politica/veja-quanto-ja-custou-o-orcamento-secreto/#:~:text=Recursos%20sem%20transpar%C3%Aancia%20beneficiaram%20redutos%20de%20deputados%20e%20senadores&text=BRAS%3%8DLIA%20%E2%80%93%20Nos%20%C3%BAltimos%20tr%C3%AAs%20anos,redutos%20de%20deputados%20e%20senadores.;); Acesso em 24 nov. 2023.

#### **6.4 Pesquisas, bancos de dados ou indicadores sobre a opinião pública**

ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO – FGV DIREITO SP; *Relatório com os dados da pesquisa Índice de Confiança na Justiça (ICJBrasil) referente ao 1º semestre de 2017*; São Paulo; 2017; Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19034>>; Acesso em: 18 set. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; Nota Técnica nº 105/ jan.2023; Orçamento secreto: discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral; Disponível em

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11729/1/NT\\_105\\_Diset\\_Orcameto\\_Secreto.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11729/1/NT_105_Diset_Orcameto_Secreto.pdf); Acesso em 28 dez. 2023.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND CO-OPERATION IN EUROPE: The Functioning of Courts in the COVID-19 Pandemic: A Primer; nov. 2020; Disponível em: <https://www.osce.org/odihr/469170>; Acesso em: 17 nov. 2023.

V-DEM INSTITUTE; *Autocratization Turns Viral: Democracy report 2021*; Gothenburg, 2021; Disponível em: <[https://www.v-dem.net/media/filer\\_public/74/8c/748c68ad-f224-4cd7-87f9-8794add5c60f/dr\\_2021\\_updated.pdf](https://www.v-dem.net/media/filer_public/74/8c/748c68ad-f224-4cd7-87f9-8794add5c60f/dr_2021_updated.pdf)>; Acesso em: 18 set. 2021.

BRASIL, SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE; Painel Covid-19 no Brasil; [https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html). Acesso em 21 nov. 2023.

BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; Painel de ações Covid-19; Disponível em [https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app\\_processo\\_covid19/index.html](https://transparencia.stf.jus.br/extensions/app_processo_covid19/index.html). Acesso em 03 dez. 2023.

## 6.5 Podcasts

BILENKI, Thaís; *Alexandre*; Rio de Janeiro: Revista Piauí/Trovão Mídia, 2023. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/radio-piaui/alexandre/>. Acesso em 19 nov 2023.

RECONDO, Felipe; ARGUELHES, Diego Werneck; GOMES, Juliana Cesário Alvim; PEREIRA, Thomaz; *Sem precedentes*; Brasília: Jota, 2023. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/sem-precedentes>. Acesso em 19 nov 2023.

SÁ E SILVA, Fábio; *The Pal Cast* (The Project on Autocratic Legalism); Norman, Oklahoma; Disponível em: <https://www.autocratic-legalism.net/palcast>. Acesso em: 19 nov 2023.

SOBREIRA, David; *Onze Supremos*; Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://onzesupremos.podbean.com/>. Acesso em 19 nov 2023.