

AS DECISÕES DO STF E O FORTALECIMENTO DA AUTONOMIA DOS ENTES FEDERATIVOS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19

STF DECISIONS AND STRENGTHENING THE AUTONOMY OF FEDERATIVE ENTITIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

RVD

Recebido em
17.03.2021Aprovado em.
10.05.2021Vivian Martins Diedrichs¹Fábio Chaves²

RESUMO

O presente artigo aborda precipuamente as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal durante a pandemia do covid-19 no período de 2020 a janeiro de 2021 acerca da atuação dos entes na contenção da crise sanitária. O objetivo é demonstrar como os referidos julgamentos são importantes no fortalecimento da autonomia dos entes federativos e no alcance do ideal cooperativo. Para isso, discorreu-se acerca da evolução do federalismo no Brasil, apontou-se os principais aspectos do atual modelo federalista brasileiro, falou-se sobre o surgimento do coronavírus e as implicações ocasionadas pela pandemia e, por fim, analisou-se as decisões preferidas pela suprema corte acerca das medidas tomadas pelos entes federados para conter e mitigar os efeitos da pandemia. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, por meio do método de abordagem lógico-dedutivo.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo. Pandemia. Covid-19. Fortalecimento dos entes. Competência.

ABSTRACT

This article deals primarily with the decisions made by the Supreme Federal Court during the COVID-19 pandemic in the period from 2020 to January 2021 regarding the role of entities in containing the health crisis. The objective is to demonstrate how these judgments are important for strengthening the autonomy of federative entities and to achieve the cooperative ideal. For that, it was discussed about the evolution of federalism in Brazil, the main aspects of the current Brazilian federalist model were pointed out, the emergence of the coronavirus and the implications caused by the pandemic were discussed and, finally, the pronounced decisions

¹ Pós-graduada em Direito Processual Civil e Recursos pela FAEL. Bacharel em direito pela UniCatólica. viviandiedrichs@hotmail.com. ORCID 0000-0001-8398-0187.

² Doutor em Direito pela PUC Minas. Mestre em Relações Internacionais pela PUC Goiás. Especialista em Direito processual pela Unama. Especialista em Gestão Pública pela Unitins. Bacharel em Direito pela UniEvangélica. prof.fabiochaves@gmail.com.

were analyzed by the Supreme Court over the measures taken by federated entities to hold and mitigate the effects of the pandemic. The methodology used was bibliographic and jurisprudential research, using the logical-deductive approach method.

KEYWORDS: Federalism. Pandemic. COVID-19. Strengthening of entities. Competency.

1 INTRODUÇÃO

No último ano o mundo foi acometido de forma inesperada por uma pandemia viral que mudou o rumo da sociedade. A Covid-19, doença causada pelo vírus SARS-CoV-2, ocasionou uma crise sanitária, gerando impacto em inúmeros aspectos como o social, econômico e jurídico.

Diante da rápida expansão da doença, o Brasil, seguindo as orientações da Organização Mundial da Saúde, estabeleceu em âmbito municipal, estadual e federal diversas medidas para prevenção e contenção do vírus, as quais foram objeto de questionamento perante a justiça brasileira.

Sabe-se que o Brasil é uma república federativa, formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme previsto na Constituição Federal. Não obstante esse regime existir desde 1891, quando promulgada a primeira constituição republicana, o federalismo vem se aperfeiçoando ao longo dos anos.

Ademais, sabe-se que no Brasil a forma federativa sofre duras críticas, instituindo-se o que se denomina de “crise do federalismo brasileiro”, por diversas razões como a divisão de competências administrativas e legislativas ou ainda pela forma de distribuição de receitas. São incontáveis as ações que chegam até o órgão máximo do judiciário contestando atos ou leis promulgadas por determinando ente ou ainda discutindo nuances acerca de receitas a serem repassadas.

Fato é que durante a pandemia da covid-19 as medidas de restrições foram tomadas precipuamente pelos entes de âmbito locais, como estados e municípios, ante a urgente necessidade de contenção da doença. Ocorre que as medidas mencionadas foram objetos de diversos questionamentos no poder judiciário.

O Supremo Tribunal Federal foi demandado a se manifestar em diversas ações, originárias e em grau de recurso, acerca da competência dos entes, principalmente os municipais, para determinar medidas de enfrentamento ao vírus.

Neste contexto, este breve estudo busca analisar as decisões proferidas pelo STF durante a pandemia e como os julgamentos da suprema corte estabeleceram novas diretrizes que ensejam em um fortalecimento do federalismo brasileiro.

2 BREVE HISTÓRICO DO FEDERALISMO NO BRASIL

O federalismo no Brasil surge a partir do movimento de desagregação, ou seja, “um Estado Unitário, desconcentrado ou descentralizado, reconhece autonomia às suas subdivisões territoriais (províncias, Estados-membros etc.) [...]” (FLÁVIO MARTINS, 2019, p. 1571).

O modelo centralista predominante no Brasil colônia foi relativizado com a implantação do sistema de capitanias hereditárias, por meio do qual o território foi dividido em espaços territoriais dotados de certa autonomia, oriunda das condições de povoamento, e dotadas de personalidade própria (TORRES, 2017).

A independência do Brasil trouxe o desafio de se atingir segurança territorial e a estabilidade interna em um território continental, sem recursos financeiros imediatos e com um ainda desconhecido perfil populacional. Com a vigência da primeira constituição, em 1824, o federalismo brasileiro teve a sua configuração definida. Nesse sentido, Tavares pontua que:

Desde 1823, com as ideias liberais em voga, passou-se a exigir uma Constituição para o Brasil. Esta veio a ser outorgada em 1824, pelo Imperador. Contudo, após a proclamação da independência, em 1822, a necessidade de manter a unidade da nação recém-emancipada foi circunstância que favoreceu a adoção de um modelo de Estado unitário, centralizador. (2020, p. 1073).

A Carta Política de 1824 previa em seus artigos 1º e 2º que “O IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. (...)” e “O seu territorio é dividido em Provincias na fórma em que actualmente se acha”.

Posteriormente, precedido de um período de intensas discussões, em 1834 foi aprovada a emenda constitucional que na época era denominada Ato Institucional. Nos ensinamentos de Miriam Dolhnikoff:

A expressão monarquia federativa ficou de fora, mas o conteúdo que essa expressão procurava retratar não havia sido alterado substancialmente pelas emendas do Senado. A principal derrota foi a manutenção da vitaliciedade do Senado que impedia a implementação de um pacto federativo pleno. [...] Por outro lado, consagrava-se a autonomia provincial. (2005, p. 97).

Souza (2005, p. 3) ressalta que “Embora as províncias não contassem com autonomia política formal ou informal, essa delegação foi interpretada como abrindo o caminho para uma futura federação”. Desta forma, entende-se que a carta constitucional primeva não foi responsável pela configuração federativa nos moldes atuais, mas, é indubitável que representa o marco inicial para o reconhecimento da imperativa necessidade de se estabelecer a descentralização não só territorial, mas política, das unidades federativas.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891, foi a segunda do Brasil e a primeira no sistema de governo republicano. Tornou-se um marco da transição da monarquia para a república, passando a institucionalizar o regime federativo, conforme seu art. 1º “A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.” (BRASIL, 1891).

Mesmo configurada a partir de uma maior autonomia, quando comparada com a ordem constitucional pretérita, o período de vigência da primeira carta republicana caracterizou-se por prever um modelo federativo isolado, com poucos instrumentos de inter-relação entre os entes federativos, e por precariedade nas transferências financeiras entre o ente federal/central e as unidades periféricas.

Após, a Constituição de 1934, precedida do golpe de 1930, previu, no artigo 1º, que “A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889”. A CRFB previu ainda que os municípios obtivessem recurso próprios, bem como que receberiam parte de um imposto estadual.

O período se caracterizou pelo regime autoritário, mas uma vez centralizado, em que a autonomia dos entes ainda não era, de fato, observada. Um marco político foi a realização de uma cerimônia pública com a queima das bandeiras estaduais, a fim de simbolizar a unidade nacional.

A constituição de 1937, posterior ao golpe militar de Vargas, dispôs no art. 3º que “O Brasil é um Estado federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É mantida a sua atual divisão política e territorial”. Para Souza (2005) uma das medidas mais marcantes do período foi delegar ao governo federal a competência de legislar sobre as relações fiscais externas entre os estados, tirando deles um aspecto importante da autonomia econômica.

De volta ao regime democrático, em 1946 foi promulgada uma nova constituição. Também previu em seu artigo primeiro que “Os Estados Unidos do Brasil mantêm, sob o regime representativo, a Federação e a República”. Os estados recuperavam parte da autonomia perdida, mas sem a amplitude de atuação que possuíam na primeira república.

Em 1967, após o golpe de 1964, veio uma nova constituição que previu “Art. 1º - O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”. Neste período, conforme explica Souza:

Apesar da centralização dos recursos financeiros, foi a reforma tributária dos militares que promoveu o primeiro sistema de transferência intergovernamental de recursos da esfera federal para as subnacionais, por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)). O critério de distribuição abandonou a repartição uniforme entre os entes constitutivos, passando a incorporar o

objetivo de maior equalização fiscal pela adoção do critério de população e inverso da renda per capita. (2005, p. 5).

Como visto, todas as Constituições republicanas adotaram igualmente o modelo Federativo, mas a Constituição de 1988 teve a peculiaridade de incluir o Município como ente da federação, implantando o que Flavio Martins (2019) define como uma espécie de Federalismo Trino, em contraposição ao clássico federalismo dual em que há dois níveis de entes federativos.

Nos termos do artigo 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a “organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”.

Observa-se que, a federação, sob o aspecto de divisão territorial, foi criada inicialmente a partir das vinte províncias do período imperial. Hoje, possui vinte e seis estados, o Distrito Federal e mais de cinco mil municípios divididos em cinco regiões.

A Constituição inovou ainda ao tornar a forma federativa de Estado uma cláusula pétrea, ou seja, referido dispositivo não pode sequer ser objeto de proposta à emenda (PEC), que tente aboli-la, nos termos do art. 60, §4º.

Acerca da forma federativa Souza (2005, pg. 1) afirma que essa maneira de divisão territorial “dizem respeito à divisão de competências entre os entes constitutivos e no poder Legislativo, ao papel do poder Judiciário, à alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes constitutivos da federação e suas garantias constitucionais”. Sob sua perspectiva é essencial estudar o federalismo associado ao constitucionalismo, uma vez que no Brasil a forma federativa sempre teve previsão nos dispositivos constitucionais.

Segundo Torres (2017, p. 54) “federação no Brasil pode significar tanto a união dos estados como a autonomia deles. Assim, se se diz ‘defesa da federação’, podemos entender como a conservação do todo ou a preservação da autonomia das partes.”

Ainda conforme seus ensinamentos:

Teoricamente, pois, “federação” significa um regime nascido da reunião de entidades outrora autônomas e no qual as partes contratantes conservam o direito de regular livremente os assuntos de seu peculiar interesse. Regime

unitário será aquele em que a administração local provém de decisões tomadas pela autoridade central. (TORRES, 2017, p. 55).

Na mesma esteira é a definição dada por Lima:

o Federalismo foi a materialização, permitida pela Constituição, no qual ocorreu a união de várias entidades políticas, dotados de características diversas, sem soberania, estruturados em unidades autônomas (político, administrativas e financeiras) mas que, por outro lado, encontram-se amparados por uma central, a União, esta, sim, dotada de soberania e, portanto, considerada um ente público internacional. (2008, p. 2).

O Brasil, inicialmente, se inspirou no modelo federalista dos Estados Unidos da América - EUA. Não obstante, assim como ocorreu com cada país que adotou o federalismo como forma de governo, o Brasil teve que adaptá-lo a sua própria realidade e características.

Mesmo com tais adaptações, são pilares comuns ao federalismo a existência de uma lei maior, qual seja a Constituição Federal; duas ou mais esferas de governo e a autonomia financeira, política e administrativa.

Por fim, o ensinamento de Tavares acerca da relevância do federalismo:

A democracia, como se sabe, implica, dentre outras coisas, o reconhecimento da descentralização não entre os poderes (horizontal), mas também entre os níveis de poder (vertical). O federalismo entra exatamente aqui, neste último ponto, possibilitando a distribuição do poder entre diversas camadas de poder. (2020, p. 1098 e 1099).

Verifica-se, portanto, que a forma federativa reforça o caráter democrático de uma nação, na medida em que descentraliza o exercício do poder, aumenta a participação política dos cidadãos, bem como resguarda as particularidades culturais de cada povo.

3 ASPECTOS DO FEDERALISMO NO BRASIL

Muita embora a forma de estado federado assumam diferentes estruturas ao longo do tempo e de acordo com as especificidades de cada Estado que o adota, Tavares

(2020) define como aspectos comuns do federalismo: a divisão das funções, um vínculo indissolúvel entre as entidades autônomas, a descentralização de poder e a inexistência de hierarquia entre os entes. Ressalta ainda a necessidade de que cada ente possua fonte de renda própria, bem como autonomia e auto-organização.

Apesar de a Constituição de 1988 ter inovado e traçado novos contornos ao federalismo no Brasil, o modelo cooperativo, em que não há uma separação rígida de competência e sim uma cooperação entre os entes, não surgiu de pronto. O IPEA pontua que:

No plano institucional, a concretização das diretrizes constitucionais de 1988 de um arranjo federativo em um padrão cooperativo, expresso pela ampla relação de competências comuns e concorrentes entre os entes, apenas começou a se configurar em 1998, com a edição da Emenda Constitucional no 19, abrindo o caminho à superação da fragilidade institucional dos arranjos cooperativos. (2012, p. 12).

Acerca do federalismo cooperativo, Flavio Martins esclarece que:

O Brasil abandona o federalismo dual ou dualista da Constituição de 1891 e passa a adotar um Constitucionalismo cooperativo, criando organismos regionais protetivos, que projetam a presença da União em amplas áreas do território nacional, com a crescente cooperação administrativa e financeira entre a União e os Estados. (2019, p. 1575).

Assim, nesta seara, é relevante adentrar no tema do sistema de competência constitucional, bem como na forma de distribuição de receitas a fim de compreender como o federalismo cooperativo se configura no Brasil.

A CRFB/88 versa sobre a competência dos entes federados nos artigos 21 a 32. Estabeleceu um sistema de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal, bem como de atribuições individualizadas, sendo que nesse caso a atribuição é específica a determinado ente e residual a outros.

Logo, conforme os ensinamentos de Tavares (2020), apesar da capacidade de auto-organização e autonomia legislativa conferidas aos estados-membros e municípios, essa capacidade sofre uma limitação constitucional de forma que a elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios e Distrito

Federal deve observar o princípio da simetria e a divisão de competências estabelecidas na CRFB.

Segundo o art. 23, parágrafo único da CRFB “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

No sistema de repartição de competências no Brasil, em síntese, à União compete as matérias de interesse geral e nacional, aos Estados-membros as matérias de cunho regional e aos Municípios as de interesses locais.

O artigo 21 elenca as competências administrativas exclusivas da União ao passo que o artigo 23 traz as competências administrativas comum aos quatro entes. Já o artigo 22 enumera as competências legislativas privativas da União e o artigo 24, as concorrentes.

Quanto a competência legislativa tem-se ainda a competência residual dos estados prevista no art. 25, § 1º; a competência exclusiva municipal para assuntos de interesse local e suplementação da legislação federal e estadual, conforme art. 30, I e II e as competências do Distrito Federal, nos termos do art. 32, § 1º.

Outro ponto importante, é a competência supletiva conferida aos estados para legislar na ausência de lei federal sobre normas gerais. A Constituição previu ainda a possibilidade das matérias elencadas no art. 22, privativas da União, serem delegadas aos estados-membros. Ressalte-se que os municípios não foram alcançados por esta hipótese.

Percebe-se que a constituição ao realizar a divisão de atribuições, reservou a União a competência de instituir normas gerais que são diretrizes para a elaboração de normas pelos demais entes. Ademais, os estados-membros não possuem competência legislativa exclusiva expressa na CRFB, mas somente a concorrente e a residual.

Flávio Martins destaca que:

Da mesma forma, toda Federação terá uma repartição de competências estabelecida pela Constituição. Nessa repartição, poderá ser dada maior autonomia para os entes federativos (Estados-membros), como ocorreu nos

Estados Unidos da América, ou menor autonomia (como ocorreu no Brasil). Outrossim, o critério dessa repartição será estabelecido pelo Estado (que pode enumerar as competências da União, deixando aos Estados a competência residual – como, em regra, no Brasil –, ou, ao contrário, enumerar a competência dos Estados-membros, deixando ao Estado soberano a competência residual). (2019, p. 1566).

Nota-se que a Constituição adotou o critério da predominância dos interesses, ou seja, se o interesse for local compete ao município tratar da matéria; se for regional, caberá ao estado gerir e se for de interesse nacional, a competência é da União.

Acerca da repartição de competência no Brasil, Tatiana Batista pontua que:

A União outorga a diferentes entes federativos a competência para atuar na mesma matéria, porém há uma subordinação, eis que irão atuar sobre a mesma matéria num chamado condomínio legislativo. Isto é, a União irá legislar sobre normas gerais e os estados irão legislar sobre normas específicas, as quais não podem contrariar as normas gerais. Sob este ponto de vista, é possível verificar que há uma relação de subordinação e há uma relação de repartição vertical da competência. (2020, p. 185)

Veja-se que as competências definidas constitucionalmente buscam assegurar o equilíbrio federativo de forma que se não respeitada, pode ocorrer o controle de constitucionalidade.

Muito embora a CRFB de 1988 tenha inovado ao incluir os municípios como ente federado, algumas doutrinas minoritárias apontam para o fato de que na prática não o seria propriamente, por diversos fatores como a ausência de poder judiciário próprio, por não possuir uma constituição e sim lei orgânica, pela ausência de representação no senado, entre outros motivos. Não obstante, como dito, trata-se de corrente minoritária visto que a constituição foi expressar ao consagrar os municípios como entes.

Além da repartição de competências, outro aspecto relevante do federalismo brasileiro é repartição das receitas tributárias. A Constituição Federal Brasileira garantiu a cada ente a competência para instituição de tributo a fim de garantir a autonomia financeira à unidade federativa.

Não obstante, por vezes a receita própria de cada ente não é suficiente para cobrir as respectivas despesas, em razão das desigualdades sociais e regionais que afligem nosso país desde a sua gênese, além da notória concentração de receita pela

União. Desta forma, foi necessário prever a realização de uma transferência de receitas da União para os estados, distrito federal e municípios e dos estados para os municípios, a fim de mitigar tais disparidades.

Na constituição, os artigos 157 e seguintes abordam a repartição das receitas tributárias, classificada pela doutrina em duas: repartição direta e repartição indireta. A primeira refere-se à apropriação da receita pelo próprio ente; já a segunda diz respeito aos Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Os artigos 157, I e 158, I da CRFB estabelecem, respectivamente, que pertence ao estado, distrito federal e municípios “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

Cabe ainda ao estado 20% (vinte por cento) de imposto que a União venha a instituir e, ao município, 50% (cinquenta por cento) da arrecadação do imposto sobre propriedade rural (art. 157, II e 158, II).

Também devem os estados destinar aos municípios 50% (cinquenta por cento) da arrecadação do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), nos termos do art. 158, III e IV da CRFB.

Por fim, conforme art. 159, I, *a*, *b* e *c*, a União entregará do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI), 21,5% (vinte e um inteiros e cinco décimos por cento) ao FPE; 22,5% (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) ao FPM e 3% (três por cento) para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Cabe a Lei complementar especificar os critérios de

rateio, levando em consideração o número da população e a renda *per capita* da unidade federada.

Na Constituição há também outras previsões esparsas que preveem outros critérios e formas para a repartição de receita entre os entes. Fato é que a referida repartição é de suma importância para manter o equilíbrio e a autonomia de cada ente, bem como a igualdade entre as unidades federativas, na medida em que arrecadação própria por meio da previsão constitucional da instituição de tributos, por vezes se mostra insuficiente.

É o que demonstra o IPEA:

O fundo surge por um lado, como um mecanismo de equalização (parcial) das receitas estaduais, garantindo mais recursos aos estados com menor base tributária, e, por outro, como instrumento com desenho flexível das transferências a fim de permitir possíveis alterações futuras da capacidade de arrecadação das Unidades Federativas. (2012, p. 14 e 15).

Uma problemática decorrente do referido modelo de repartição são as isenções tributárias e incentivos fiscais que podem ser concedidos pela União sobre os impostos que detém competência, uma vez que gera impacto nas receitas dos estados e municípios, comprometendo sua autonomia.

Para finalizar, é importante ressaltar a necessidade da existência de órgão que atue nos casos de conflito de competência entre os entes federativos. No Brasil, essa atuação ocorre no Supremo Tribunal Federal ou nos Tribunais de Justiça, a depender do caso, através do controle concentrado de constitucionalidade.

Assim, se determinado ente usurpar na sua competência constitucionalmente estabelecida, está sujeito à análise do judiciário que pode afastar os efeitos de determinado ato ou norma.

Cite-se, como exemplo, as recentes decisões do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 2435 e 4597. Na primeira, o Plenário declarou a inconstitucionalidade Lei estadual 3.542/2001 do Rio de Janeiro, que concedia descontos de até 30% aos idosos para aquisição de medicamentos em farmácias no estado. Os ministros entenderam que a regra invade a competência da União para a

regulação do preço de medicamentos e para a formação de um equilíbrio econômico-financeiro no mercado farmacêutico.

Já na segunda, o Supremo julgou inconstitucional norma do Estado do Ceará que criou o Fundo Estadual de Atenção Secundária à Saúde e reservou a ele 15% dos recursos oriundos da repartição tributárias destinadas aos municípios. No julgamento da ação, ressaltou-se que “os atos contestados são incompatíveis com o artigo 160 da Constituição Federal, o qual preceitua a impossibilidade de retenção de créditos destinados aos estados e aos municípios, decorrentes dos mecanismos constitucionais de transferência de receitas tributárias.”

Diante de todas as constatações oriundas da exposição entre as competências e atribuições de cada ente federativo, e a previsão constitucional de competência e capacidade financeira/arrecadatória, vê-se que embora seja um pilar do Estado Democrático de Direito, a forma federativa claudica quando na implementação de um verdadeiro ideal cooperativo.

4 A PANDEMIA DO COVID-19

Em meados de dezembro de 2019 surgem nos meios de comunicações as primeiras notícias acerca de um novo vírus detectado pela primeira vez em Wuhan, na China. Trata-se do Coronavírus denominado de SARS-CoV-2 (sigla em inglês para Síndrome Respiratória Aguda Severa), causador de doenças respiratórias nos humanos, a *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19).

Com o avanço da doença para outros países, em 30 de janeiro de 2020 a Organização Mundial de Saúde declarou o novo surto de coronavírus uma emergência de saúde pública. Em março de 2020 foi declarada pela OMS a situação de pandemia. Uchôa pontua que:

Diante da situação de desconhecimento de diversos fatores da doença COVID-19, como as formas de contágio, métodos de prevenção, como vacinas, e mesmo mecanismos para tratamento e cura, emergem as Medidas Não Farmacêuticas (MNF), como os de isolamento dos doentes, distanciamento social, a quarentena para os indivíduos que tenham a possibilidade de terem

sido infectados e o fechamento de escolas e universidades, trazendo com tais métodos questões de cunho jurídico, ético e socioeconômico. O governo brasileiro, para enfrentar a situação provocada pela doença, emitiu diversos instrumentos legais para fazer frente às necessidades de enfrentamento ao coronavírus, incluindo as MNFs. (2020, p. 112 – 113).

O Ministério da Saúde define a COVID-19 como “uma doença causada pelo coronavírus, denominado SARS-CoV-2, que apresenta um espectro clínico variando de infecções assintomáticas a quadros graves.”. Ainda conforme o Ministério, a transmissão ocorre de uma pessoa infectada para outra ou por meio aperto de mão, gotículas de saliva, espirro, tosse e contato com superfícies de objetos contaminados como celulares, mesas, talheres etc.

Devido à alta capacidade contágio, aliado a facilidade do tráfego de pessoas em escala global, o vírus espalhou-se rapidamente pelo mundo chegando a assustadora marca de 103.362.039 (cento e três milhões, trezentos e sessenta e dois mil e trinta e nove) casos confirmados e mais de dois milhões de óbitos em todo o mundo, conforme dados da OMS.

O primeiro de caso confirmado de coronavírus no Brasil ocorreu em 6 de fevereiro de 2020, em São Paulo. Na mesma data foi promulgada a Lei nº 13.979 estabelecendo medidas para enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente da COVID-19.

Desde então o vírus se espalhou pelo país atingindo todo o território nacional. Até o presente momento, conforme dados fornecidos pelo Ministério da Saúde, o Brasil contabiliza 8.131.612 (oito milhões, cento e trinta e um mil e seiscentos e doze) de casos registrados da doença e mais de 200.000 (duzentos mil) óbitos.

Conforme o vírus alcançou os demais estados e municípios do país, cada ente, seguindo a orientação da OMS de distanciamento social, começou a adotar medidas de enfrentamento e contenção do vírus. Dentre elas se destacam as medidas de isolamento, quarentena, restrição de entrada e saída do país, bem como de locomoção interestadual e intermunicipal, além das medidas orçamentárias.

Ante a urgência de contenção da doença, bem como pela inércia no âmbito federal, tais medidas começaram a ser estabelecidas nos âmbitos municipais e

estaduais. Os governos municipais foram percussores na adoção das medidas recomendadas pela OMS.

Antes da pandemia virótica, a competência concorrente municipal para atuar na área da saúde relacionava-se no âmbito da saúde básica como prevenção, disseminação de informações, saneamento básico entre outros. No entanto, o surgimento do vírus exigiu dos municípios novas práticas para com a saúde local.

De acordo com o número de infecções e com a capacidade do sistema de saúde para suportar internações e fornecer balões de oxigênio, as providências foram tomadas em maior ou menor amplitude.

Dessa forma a população se viu diante de decretação de *lockdown*, fechamento das escolas, faculdades, órgãos públicos, templos religiosos, comércio em geral (exceto as atividades consideradas essenciais), proibição da realização de eventos, determinação do uso obrigatório de máscaras, além de outras medidas restritivas.

A expansão desta crise sanitária trouxe implicações em todos os âmbitos, como social, econômico, administrativo e não seria diferente no âmbito jurídico. Assim, com o início da tomada das medidas restritivas, inúmeras ações foram propostas no Supremo Tribunal Federal questionando as determinações tomadas pelos entes.

Desde que a pandemia atingiu o país, o judiciário tem sido acionado a se manifestar quanto as medidas restritivas tomadas pelos governantes, de forma que as decisões tomadas pelos juízes singulares e tribunais de justiça foram submetidas a análise do Supremo que, em última instância, tem proferido decisões de extrema relevância para a consolidação da autonomia dos entes federativos.

5. ANÁLISE DAS DECISÕES PROFERIDAS PELO STF

Conforme já abordado em tópico anterior, a Constituição estabeleceu o sistema de divisão de competências entre os entes. Entre as competências concorrentes encontra-se a de atuação na área de saúde pública, conforme art. 23, II da CRFB.

Desde o início da pandemia, estados e municípios tem adotado medidas de contenção e enfrentamento ao novo corona vírus, de acordo com a realidade local. Tais medidas restritivas implicaram em ações perante o STF indagando a competência dos entes para implementá-las.

Desde então, o Supremo vem decidindo que União, estados, Distrito Federal e municípios têm competência concorrente na área da saúde e, conseqüentemente, para realizar ações de mitigação dos impactos do novo coronavírus. Esse entendimento foi reafirmado pelos ministros do STF em diversas ocasiões, como veremos a seguir.

No início da pandeia, o governo federal promulgou a Lei nº 13.979 de fevereiro de 2020, bem como as medidas provisórias nº 926/2020 (posteriormente convertida na lei nº 14.035) e nº 927/2020 (com a vigência já encerrada), contendo medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública ocasionada pelo coronavírus. As normas foram interpretadas como uma possível tentativa de atribuição, à Presidência da República, de competência para a centralização de algumas prerrogativas de isolamento, quarentena, interdição de locomoção e de serviços públicos e atividades essenciais durante a pandemia.

O Partido Democrático Trabalhista ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341 requerendo a suspensão da eficácia de vários dispositivos da MP 926/2020 sob a alegação de que a norma esvaziou e violou a competência dos entes da federação para agir, concedendo exclusividade à União para tomar providências. Não obstante, o ministro-relator deferiu apenas em parte o pedido liminar para esclarecer que as medidas adotadas pelo governo federal não afastam a competência concorrente dos demais entes, bem como ressaltou a necessidade de haver disciplina de abrangência nacional. Asseverou que:

É grave do ponto de vista constitucional, quer sob o manto de competência exclusiva ou privativa, que sejam premiadas 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-membros e os municípios.

E ainda:

que o caminho mais seguro para identificação do fundamento constitucional, no exercício da competência dos entes federados, é o que se desprende da própria legislação. A Lei 8.080/1990, a chamada Lei do SUS - Sistema Único de Saúde, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde e assegura esse direito por meio da municipalização dos serviços. A diretriz constitucional da hierarquização, que está no caput do art. 198 da CRFB, não significou e nem significa hierarquia entre os entes federados, mas comando único dentro de cada uma dessas esferas respectivas de governo.

Posteriormente, a liminar foi confirmada pelo plenário.

Outro partido ajuizou ação questionando as MPs supramencionadas. O Rede Sustentabilidade entrou com a ADI 6343 requerendo a suspensão de pontos das MPs uma vez que condicionaram a restrição de locomoção intermunicipal à recomendação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e, portanto, violaria o pacto federativo. O relator indeferiu a liminar reafirmando o dever de todos os entes em mitigar as consequências da pandemia, mas ressaltou a necessidade de um tratamento em âmbito nacional e ainda que a lei prevê que as providências sejam tomadas a partir de dados científicos, e não de outros critérios.

No entanto, quando submetida ao julgamento do plenário, os ministros concederam parcialmente a medida cautelar suspenderam parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, da Lei 13.979/2020, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou de observância ao ente federal. Conforme informativo do STF:

O colegiado entendeu que a União não deve ter o monopólio de regulamentar todas as medidas que devem ser tomadas para o combate à pandemia. Ela tem o papel primordial de coordenação entre os entes federados, mas a autonomia deles deve ser respeitada. É impossível que o poder central conheça todas as particularidades regionais. Assim, a exclusividade da União quanto às regras de transporte intermunicipal durante a pandemia é danosa. [...] Em seguida, salientou não ser possível exigir que estados-membros e municípios se vinculem a autorizações e decisões de órgãos federais para tomar atitudes de combate à pandemia. Contudo, no enfrentamento da emergência de saúde, há critérios mínimos baseados em evidências científicas para serem impostas medidas restritivas, especialmente as mais graves, como a restrição de locomoção.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil também ajuizou ação no STF, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672, contra

atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados durante a crise de saúde pública decorrente da pandemia, requerendo liminarmente determinação ao Presidente da República que se abstenha de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios, e para determinar a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais atingidos pela crise.

Na ocasião, o relator ressaltou a competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Município em relação à saúde, nos termos do art. 23, II e IX, bem como a competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. E, em respeito ao Federalismo, concedeu parcialmente a liminar, para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração.

Posteriormente, a liminar foi confirmada com o julgamento definitivo de mérito.

Destaca-se também a liminar parcialmente concedida na Reclamação 39871. No caso, a União questionou decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) que, após declarar a inconstitucionalidade de dispositivo da Medida Provisória 926/2020 (no que tange a exigência de recomendação técnica da (Anvisa) para restrição de transporte de passageiros), reconheceu a validade do decreto estadual que proibiu o transporte fluvial de passeio no estado do Amazonas como medida de combate à pandemia da Covid-19.

O ministro-relator deferiu em parte o pedido cautelar para suspender os efeitos da decisão do TRF-1 apenas no que diz respeito à declaração incidental de inconstitucionalidade do artigo 3º, inciso VI, da MP 926/2020, por afrontar decisões liminares proferidas pelo ministro Marco Aurélio nas ADIs 6341 e 6343, em que foi reconhecida a validade da legislação federal. No entanto, manteve válida a proibição de transporte fluvial para passeios no Amazonas.

Outra decisão interessante ocorreu na reclamação 39884. A igreja Assembleia de Deus entrou com a Reclamação contra Decreto estadual do Mato Grosso ao argumento de contrariedade às normas federais sobre a pandemia. O Tribunal de Justiça do MT no entanto, ao indeferir pedido de medida liminar, entendeu que o estado, por deter competência suplementar, não teria exorbitado seus poderes ao impor norma mais rígida do que a estabelecida pela União na Lei 13.979/2020 e no Decreto federal 10.282/2020. A ministra Rosa Weber julgou incabível a Reclamação por entender que não houve afronta ao entendimento do STF sobre a competência concorrente entre os entes federados para dispor sobre a matéria.

As medidas para contenção do coronavírus também atingiram de forma significativa o turismo. Para evitar entradas e saídas constantes de pessoas na cidade histórica, o município de Paraty (RJ) publicou decreto determinando o bloqueio de vagas para hospedagem em plataformas de venda online. A empresa *Booking.com* obteve decisão favorável do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro que suspendeu os efeitos da liminar da primeira instância que manteve a determinação do governo. O município então ajuizou Reclamação (40161) no STF, onde o ministro relator manteve a validade do decreto municipal e aplicou o entendimento firmado pelo STF no sentido de que estados, Distrito Federal e municípios possuem competência, juntamente com a União, para a tomada de providências relativas ao combate à pandemia do novo coronavírus.

Em outra decisão, o presidente do supremo acolheu o pedido de Suspensão de Segurança (SS) 5371 do município de Macapá para assegurar a legalidade de decreto sobre medidas de restrição à aglomeração de pessoas e suspensão de atividades e eventos nos estabelecimentos comerciais. O Tribunal de Justiça do Amapá (TJ-AP) havia suspenso o decreto em relação a uma loja de departamentos e permitido a reabertura de suas atividades comerciais, por entender que a norma violaria o direito líquido e certo ao regular funcionamento. O presidente do STF destacou que a atividade desempenhada pela empresa não está incluída na relação de serviços públicos e atividades essenciais definidas no Decreto Federal 10.282/20.

No pedido de Suspensão de Tutela Provisória (STP) 296, do município de Palmas (TO), o ministro do STF deferiu requerimento do Município de Palmas (TO) para suspender decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins (TJ-TO) que restabeleceu a limitação da lotação no transporte público municipal à metade da capacidade de passageiros sentados. Para o ministro, Palmas, no âmbito de sua competência regulamentar, apenas editou decretos para adaptar sua realidade regional ao Decreto Federal 10.282/2020 e na sua avaliação, a fixação de limites graduais e sucessivos para a operação de serviço de transporte coletivo no âmbito municipal é matéria típica de interesse nitidamente local.

Em uma nova decisão, proferida na Suspensão de Tutela Provisória (STP) 487 ajuizada pelo município de São José do Rio Preto (SP), o presidente do Supremo restabeleceu os efeitos de decreto municipal que, nos fins de semana, autorizava apenas atividades internas e entregas em domicílio nos supermercados locais, sem a entrada de clientes ou a retirada de mercadorias, como forma de combater a disseminação da Covid-19. O TJ de São Paulo havia suspenso parcialmente o decreto após ação ajuizada pela Associação Paulista de Supermercados, que alegou que o município teria extrapolado sua área de atuação.

O Ministro entendeu que, embora as atividades exercidas pelos estabelecimentos comerciais afetados pelo decreto municipal estejam entre as consideradas essenciais pela legislação federal, não há impedimento para que sejam editadas regras locais ainda mais restritivas, em razão da situação peculiar de cada município.

Importante julgamento houve na ADI 6362 ajuizada pela Confederação Nacional de Saúde - Hospitais, Estabelecimentos e Serviços – CNS contra o art. 3º, caput, VII, e § 7º, III, da Lei 13.979/2020. A requerente pleiteava interpretação conforme à CRFB para que o Ministério da Saúde coordenasse as medidas de requisições administrativas, que não poderiam ser levadas a efeito pelos entes subnacionais antes e do consentimento do órgão federal.

O Plenário julgou improcedente reafirmando a inexistência de hierarquia entre os entes federados. O julgado destacou ainda o federalismo cooperativo uma vez que compete à União, aos estados-membros e ao Distrito Federal legislar sobre a “proteção e defesa da saúde” conforme art. 24, XII, § 1º da CRFB, e que constitui competência comum a todos eles, inclusive aos municípios, “cuidar da saúde e assistência pública” previsto no art. 23, II. Assinalou, portanto, que a defesa da saúde compete a qualquer das unidades federadas, sem que dependam da autorização de outros níveis governamentais para levá-las a efeito.

No pedido de Suspensão de Tutela Provisória 501, feito pelo município de Votuporanga (SP), o presidente do STF restabeleceu os efeitos do decreto municipal que determinou o fechamento, aos domingos, do comércio e do setor de serviços, afastando a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) que, a pedido do Sindicato do Comércio Varejista local, havia suspenso o decreto. Na decisão, o ministro explicou que, ainda que as normas federais de combate ao coronavírus não tenham imposto restrição ao funcionamento de estabelecimentos dedicados a atividades essenciais, a realidade local pode levar a medidas mais drásticas.

Nas Reclamações 42591 e 42637 proposta pelos municípios de Coronel Fabriciano e Poço Fundo, respectivamente, o Supremo cassou a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJ-MG) que havia determinado a todos os municípios a adoção compulsória das medidas para combate e contenção da pandemia do novo coronavírus constantes do programa “Minas Consciente”. Segundo o ministro, a decisão da Justiça local acabou por esvaziar a competência própria dos municípios para dispor, mediante decreto, sobre o funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais durante o período a pandemia.

Por fim, destaca-se outra importante decisão tomada pelo Supremo durante a pandemia. Trata-se da liminar concedida na Ação Cível Originária (ACO) 3463 para impedir que a União requisitasse insumos contratados pelo Estado de São Paulo – especialmente agulhas e seringas –, cujos pagamentos já haviam sido empenhados, destinados à execução do plano estadual de imunização contra a Covid-19.

A decisão apontou que, nos termos da histórica jurisprudência do Supremo, a requisição administrativa não pode se voltar contra bem ou serviço de outro ente federativo, de maneira que haja indevida interferência na autonomia de um sobre outro.

Evidente a inviabilidade de exaurir a totalidade das decisões proferidas pela corte suprema durante todo o período da pandemia. No entanto, os casos mencionados evidenciam como o Supremo se posicionou diante dos inúmeros questionamentos acerca das medidas de restrições tomadas pelos entes. Grigoletto e Muniz ponderam que:

Destarte, com a judicialização dessas controvérsias, fatalmente o funcionamento do mecanismo de freios e contrapesos se faz presente, garantindo o equilíbrio dos poderes.⁸ Essa harmonização, operada por um sistema complexo, consiste precisamente no resultado de um regular desempenho das funções constitucionalmente estabelecidas a cada ente federado. (2020, p. 368).

No Brasil, a pandemia chegou em um momento de instabilidade e polarização política. Ademais, o país a muito vem enfrentando a chamada crise do federalismo com críticas ao sistema de divisão de competências e à repartição de receitas.

Da análise das decisões proferidas durante esse período observa-se primeiramente que os questionamentos legais das medidas de enfrentamento à pandemia recaíram principalmente sobre os municípios. Isto porque as autoridades municipais decretaram as principais medidas restritivas de acordo com o interesse e as peculiaridades locais.

Constata-se ainda que a maior parte das decisões mantiveram ou reestabeleceram decisões municipais que determinaram as referidas medidas restritivas. Como visto, os municípios como entes da federação é um fato recente na história do Brasil e raro comparado às outras democracias federalistas. Sendo assim, os julgamentos, dentro do período crise sanitária, foram importantes instrumentos de afirmação dos municípios como entes autônomos e com capacidade de auto-organização.

Durante os julgamentos, o supremo enfatizou o federalismo cooperativo previsto na Constituição, ao firmar o entendimento que o enfrentamento à pandemia da covid-19 deve ocorrer de forma coordenada entre todos os entes.

E, principalmente, reforçou a autonomia de cada ente para estabelecer as próprias medidas de enfrentamento a crise sanitária ocasionada pela covid-19, bem como realçou a autonomia e ausência de subordinação entre os entes, nas decisões em frisou que os estados e municípios não estavam condicionados à aprovação do ente federal para a tomada de decisões.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fato incontroverso que a forma de organização federalista do Estado se manifesta especialmente em nações democráticas, porquanto buscam justamente a descentralização de poder e tomada e decisões, bem como maior participação política do seu povo.

Apesar de ser um Estado Federado desde 1891, o Brasil ainda caminha paulatinamente para atingir o ideal cooperativo aspirado pela Constituição 1988. Como visto, o modelo de repartição de competência administrativa e legislativa, bem como a forma de distribuição de receitas, na forma que são previstas atualmente, não são ainda suficientes para sanar os problemas desigualdades regionais, que há muito afligem nosso país, e promover a autonomia de fato de cada ente.

Nesse cenário, com a chegada da Pandemia do Covid-19, cada ente, principalmente municípios e estados, tomaram medida restritivas para enfrentamento e contenção da pandemia viral. Num país que vive uma crise federalista onde por vezes as competências não são claras e bem delineadas, as referidas medidas foram objetos de inúmeras ações no Supremo Tribunal Federal.

Não obstante, o Supremo durante os julgamentos, foi enfático ao afirmar a competência dos Municípios, Estados, Distrito Federal e União para adotarem medidas no âmbito da saúde pública. Asseverou ainda em suas decisões a desnecessidade dos

municípios de submeterem ao regramento estabelecido pelo Estado ou pela União em razão da sua autonomia para tomar decisões conforme a realidade local.

Depreende-se, portanto, que as decisões proferidas pela suprema corte durante o período pandêmico traçam novas diretrizes tanto para a forma que se comportaram os entes daqui em diante, bem como para as futuras ações envolvendo este tema.

No Brasil, o ideal federalista está intimamente relacionado à pretensão de maior autonomia dos governos regionais e locais como forma de promover melhorias e desenvolvimento de regiões e seu povo, dentro no extenso território nacional.

Dessa forma, as decisões judiciais, principalmente as proferidas no âmbito da suprema corte, que reforçaram o modelo federalista cooperativo, bem como enfatizaram a autonomia dos entes, são importantes instrumentos para atingir este objetivo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. **Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. **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 [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. **Medida provisória nº 927, de 22 de março de 2020.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2021.

_____. Ministério da Saúde. **Resposta nacional e internacional de enfrentamento ao novo corona vírus.** 21/10/2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/Coronavirus/resposta-nacional-e-internacional-de-enfrentamento-ao-novo-coronavirus>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

_____. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus.** Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível originária 3463.** Requisição de insumos contratados pelo governo de São Paulo para vacinação. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 08 de jan. de 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458326>>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2435.** Lei Estadual 3.542/2001 do Rio de Janeiro. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 08 de jan. de 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458361&tip=UN>>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4597.** Artigos 249-A, parágrafo 1º, inciso I da Constituição do Ceará, com redação dada pela Emenda 71/2011, e regulamentado pelo Decreto Estadual 30.483/2011. Relator: Min. Marco Aurélio, 04 de jan. de 2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458054&tip=UN>>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341.** Medida Provisória 926/2020, Governo Federal. Relator Min. Marco Aurélio, 24 de mar. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440055&tip=UN>>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343.** Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020, Governo Federal. Relator Min. Marco Aurélio, 25 de mar. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=440129&tip=UN>>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6362.** Interpretação conforme à CF aos dispositivos art. 3º, caput, VII, e § 7º, III, da Lei 13.979/2020. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 08 de set. de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/989.pdf>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672.** Atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (Coronavírus). Relator: Min. Alexandre de Moraes, 08 de abr. de 2020. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Reclamação 39884.** Decreto Estadual 432/2020 do Mato Grosso. Relatora: Min. Rosa Weber, 16 de abr. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441525&tip=UN>>. Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Reclamação 40161.** Decreto Municipal 33/2020 de Paraty/RJ. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 02 de maio de 2020. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442528&tip=UN>>.
Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Reclamação 42591/2020 e Reclamação 42637.** Decretos Estaduais 113/2020 e 47891/2020 de Minas Gerais. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 09 de set. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=452259&tip=UN>> Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Reclamação 93871.** Decreto Estadual 42.087/2020 do Amazonas. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 13 de abr. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441254&tip=UN>> Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Suspensão de Segurança 5371.** Decretos Municipais 1704/2020, 1833/2020 e 1915/2020 de Macapá/AP. Relator: Min. Dias Toffoli, 07 de maio de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442881&tip=UN>> Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Suspensão de Tutela provisória 296.** Decreto Municipal 1856/2020 de Palmas/TO. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de maio de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444374&tip=UN>> Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Suspensão de Tutela Provisória 487.** Decreto Municipal de São Paulo/SP. Relator: Min. Dias Toffoli, 23 de jul. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=448143&tip=UN>> Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Suspensão de Tutela Provisória 492.** Decreto Municipal 4751/2020 de Santa Fé do Sul/SP. Relator: Min. Dias Toffoli, 27 de out. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344820675&ext=.pdf>> Acesso em: 07 de mar. de 2021.

_____. **Suspensão de Tutela Provisória 501.** Decreto Municipal 12477/2020 de Votuporanga/SP. Relator: Min. Dias Toffoli, 05 de out. de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344609845&ext=.pdf>> Acesso em: 07 de mar. de 2021.

BATISTA, Tatiana dos Santos. **Direito constitucional.** CP Iuris (org.) – 1. ed. – Brasília, 2020.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil do século XX. São Paulo: Globo, 2005. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=udkluqPGDJ8C&oi=fnd&pg=PA4&dq=federalismo+no+brasil&ots=sz6fMIBWYx&sig=LST_9fJG7ur3gaGWuDdZxKmmCnk#v=onepage&q=federalismo%20no%20brasil&f=false>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

KUGELMAS, Eduardo. SOLA, Lourdes. **Recentralização/Descentralização**: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. Tempo Social; Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 11(2): 63-81, out. 1999 (editado em fev. 2000). Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ts/v11n2/v11n2a05.pdf>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

LIMA: Tatiana Maria Silva Mello de. **O federalismo brasileiro**: Uma forma de estado peculiar. Juiz de Fora, n. 05, Jan 2008. Disponível em: <<https://portal.estacio.br/media/4351/10-o-federalismo-brasileiro-uma-forma-estado-peculiar.pdf>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão. **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. – Brasília: Ipea, 2012. v. 8 (249 p.).

MELO, E.; BORGES, L.; SERAU JUNIOR, M. A. **Covid-19 e direito brasileiro**: mudanças e impactos [livro eletrônico]. – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SENHORAS, Elói Martins (org.). **COVID-19, Política e Direito**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, 171 p. Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 67.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil** [recurso eletrônico] – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 4 PDF). Disponível em: <file:///C:/Users/vivia/Downloads/formacao_federalismo_torres.pdf>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

World Health Organization. **Cronograma**: resposta COVID-19 da OMS. 2021. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#event-81>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.



_____. **Pandemia de doença por coronavírus (COVID-19)**. 2021. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.

_____. **Um ano sem precedentes**: resposta COVID-19 da OMS. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/news-room/spotlight/a-year-without-precedent-who-s-covid-19-response>>. Acesso em: 05 de nov. de 2020.