

O FEDERALISMO BRASILEIRO DA EMERGÊNCIA: O (RE)ARRANJO DAS RELAÇÕES ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS NACIONAIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19, À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

THE BRAZILIAN FEDERALISM OF EMERGENCY: (RE)ARRANGEMENT OF RELATIONS BETWEEN FEDERATIVE ENTITIES IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC, ACCORDING TO THE BRAZIL SUPREME FEDERAL COURT DECISIONS.



Cesar Henrique Ferreira Lima¹

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo central tratar do cenário de (re)arranjo do federalismo brasileiro, tendo por foco as relações travadas entre a União e os entes federativos subnacionais (*i.e.*, estados e municípios brasileiros) no contexto da pandemia do vírus causador da Covid-19 e o papel do Supremo Tribunal Federal na aludida conjuntura emergencial. A hipótese principal deste texto é a de que, à luz do *modus operandi* adotado pela Administração Pública federal no enfrentamento à pandemia da Covid-19, sob a liderança do então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, o federalismo brasileiro passou por um processo de rearranjo, *vis-à-vis* o seu histórico de centralismo na figura da União (representado pela ideia de federalismo brasileiro de carne e osso). As principais marcas desse processo de reacomodação – em que o Supremo Tribunal Federal desempenhou o papel de relevante agente catalisador, o que pode ser observado em um conjunto de decisões proferidas pela Corte Constitucional entre os anos de 2020 e de 2021, objeto de análise neste trabalho – foram a intensificação da descentralização de poderes e o fortalecimento dos entes federativos subnacionais (estados e municípios), com vistas a viabilizar a adoção e/ou a preservação de medidas legislativas e administrativas em prol da contenção da disseminação do vírus causador da Covid-19.

PALAVRAS-CHAVE: Federalismo brasileiro. Pandemia da Covid-19. Novos arranjos. Jurisprudência. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The main objective of this article is to approach with the scenario of (re)arrangement of Brazilian federalism, focusing on the relations between the Union and subnational federative entities (*i.e.*, Brazilian states and municipalities) in the context of the Covid virus pandemic and the role of the Federal Supreme Court in the emergency. The main hypothesis of this text is that, considering the *modus operandi* adopted by the federal Public Administration in confronting the Covid-19 pandemic, under the leadership of the President of the Republic, Jair Messias Bolsonaro, Brazilian federalism went through a process of rearrangement, *vis-à-vis* its history of centralism in the figure of the Union (represented by the idea of Brazilian federalism of flesh and blood). The main hallmarks of this reaccommodating process – in which the Brazil Supreme Federal Court played the role of a relevant catalytic agent, which can be observed in a set of decisions handed down by the Constitutional Court between 2020 and 2021, the object of analysis in this article – were the intensification of the decentralization of powers and the strengthening of subnational federative entities (states and

¹ Mestre em Direito Público no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Advogado. Residente Jurídico na Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ).

municipalities), with a view to enabling the adoption and/or preservation of legislative and administrative measures to contain the spread of the virus that causes Covid-19.

KEYWORDS: Brazilian federalism. Covid-19 pandemic. New arrangements. Brazil Supreme Federal Court decisions. Federal Supreme Court.

SUMÁRIO: Introdução. 1. O federalismo brasileiro do ponto de vista normativo: a dinâmica cooperativa das relações entre os entes federativos espelhada nos dispositivos da Constituição da República de 1988. 2. O federalismo brasileiro de carne e osso. 2.1. Algumas marcas do federalismo brasileiro de carne e osso: elevado grau de centralismo de atribuições e de recursos financeiros no âmbito da União, chancelados pela jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. 2.2. O federalismo bolsonarista. 3. Federalismo brasileiro da emergência. 3.1. O contexto pandêmico, a necessidade de se conter o vírus causador da Covid-19 e os choques entre os entes federativos brasileiros: a adoção de medidas legislativas e administrativas pela União e pelos entes federativos subnacionais. 3.2. (Re)arranjo emergencial das relações entre os entes federativos brasileiros no contexto da pandemia e o papel do Supremo Tribunal Federal: guinada da jurisprudência da Corte em prol do fortalecimento dos entes federativos subnacionais. 4. Conclusão. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. Brazilian federalism from a normative view: the cooperative dynamics of relations between federative entities reflected in the provisions of the 1988 Constitution of the Republic. 2. Brazilian federalism of flesh and blood. 2.1. Some hallmarks of flesh-and-blood Brazilian federalism: a high degree of centralism of attributions and financial resources within the scope of the Union, endorsed by the historical jurisprudence of the Brazil Supreme Federal Court. 2.2. Bolsonaroist federalism. 3. Brazilian emergency federalism. 3.1. The pandemic context, the need to contain the virus that causes Covid-19 and the clashes between Brazilian federative entities: the adoption of legislative and administrative measures by the Union and subnational federative entities. 3.2. Emergency (re)arrangement of relations between Brazilian federative entities in the context of the pandemic and the role of the Brazil Supreme Federal Court: a shift in the Court's jurisprudence in favor of strengthening subnational federative entities. 4. Conclusion. References.

Introdução

Em dezembro de 2019, foram registrados os primeiros casos de contaminação de seres humanos pelo vírus causador da Covid-19 na Província de Wuhan, na China². Poucos meses depois, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS), subordinada à Organização das Nações Unidas (ONU), elevou o estado da contaminação da Covid-19 à condição de pandemia³, diante do registro de casos em todas as regiões do Planeta.

² OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde. Histórico da pandemia de Covid-19. Disponível em: <<https://bit.ly/3JKU4IA>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

³ UNA-SUS. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. Disponível em: <<https://bit.ly/3IqNiGR>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

Não tardou para que a crise sanitária chegasse ao Brasil e atingisse todo o território nacional⁴. Dia após dia, a curva dos índices de pessoas contaminadas e de vítimas fatais passou a crescer de forma exponencial⁵, aumentando-se a pressão para que as autoridades públicas nacionais adotassem e/ou intensificassem ações de contenção do espalhamento do vírus, dentre elas, o fechamento de espaços públicos, de instituições de ensino e de estabelecimentos comerciais.

No plano federal, o Congresso Nacional aprovou, em tempo recorde, a Lei nº 13.979/2020, que estabeleceu diversas medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública em curso à época, dentre as quais, o isolamento social, a quarentena e a obrigatoriedade do uso de máscaras. Editou-se, ainda, o Decreto Legislativo nº 6/2020, por meio do qual o Congresso Nacional reconheceu a existência do estado de calamidade pública em razão da pandemia da Covid-19 e liberou o Poder Executivo federal de amarras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Os dirigentes de estados e municípios brasileiros também passaram a adotar medidas legislativas e administrativas com o objetivo de frear a disseminação do vírus, calcadas, especialmente, na imposição de restrições à circulação de pessoas e ao funcionamento de atividades econômicas. No Estado de São Paulo, por exemplo, editou-se o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020⁶, que instituiu a quarentena naquela unidade federativa e por meio do qual se determinou, dentre outras medidas, o fechamento de *shoppings centers*, de academias de ginástica e de casas noturnas, bem como se proibiu o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados.

Paralelamente às medidas restritivas destacadas anteriormente, o então ocupante da Presidência da República, Jair Messias Bolsonaro, passou a adotar fortíssimo discurso de teor negacionista a respeito da pandemia. Primeiramente, o então mandatário do País pôs em dúvida a gravidade dos sintomas gerados pela contaminação com o vírus⁷ e o quantitativo de mortos

⁴ VEJA. *Roraima registra casos e coronavírus chega a todos os estados do Brasil*. Disponível em: <<https://bit.ly/3KaYnxi>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁵ AGÊNCIA BRASIL. *Covid-19: Brasil passa dos 66 mil casos confirmados*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-04/covid-19-brasil-passa-dos-66-mil-casos-confirmados>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶ SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/193361>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁷ BBC BRASIL. *2 momentos em que Bolsonaro chamou covid-19 de 'gripezinha', o que agora nega*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536>>. Acesso em: 17 jan. 2023; O GLOBO. *Bolsonaro volta a minimizar pandemia e chama Covid-19 de 'gripezinha'*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-volta-minimizar-pandemia-chama-covid-19-de-gripezinha-1-24319177>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

em razão da doença⁸. Em seguida, questionou a eficácia das vacinas que estavam sendo produzidas⁹. Em diversas falas, o então Chefe do Poder Executivo Federal ainda insuflou um suposto conflito entre as estratégias restritivas de contenção do vírus causador da Covid-19 e a necessidade de se preservarem as atividades econômicas, pautado na máxima de que “[a] Economia não pode parar”¹⁰.

Não demorou muito para que se iniciassem diversos conflitos políticos e jurídicos a respeito das estratégias de contenção do vírus entre o Chefe do Poder Executivo Federal (e o seu discurso altamente negacionista) e as Administrações Públicas estaduais e municipais (imbuídas, ao menos no plano discursivo, da missão de conter a disseminação do vírus a partir da adoção de medidas de isolamento/distanciamento social). Como será abordado adiante, muitos desses conflitos foram levados à apreciação do Supremo Tribunal Federal, diante de seu papel de verdadeiro “Tribunal da Federação”¹¹, para que a Corte pudesse decidir a respeito de qual(is) ente(s) federativo(s) teria(m) legitimidade para adotar medidas em prol do combate ao vírus e qual(is) medida(s) passaria(m) pelo crivo do texto constitucional.

À luz do contexto que ora se explicita, a hipótese aventada no presente artigo é a de que, considerando-se a postura adotada pela Administração Pública federal durante o período da pandemia da Covid-19, sob a liderança do então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, o federalismo brasileiro passou por um processo de rearranjo, que contou com participação do Supremo Tribunal Federal. As marcas desse processo foram a intensificação da descentralização de poderes e o fortalecimento dos entes federativos subnacionais, com vistas a viabilizar a adoção e/ou a manutenção de medidas legislativas e administrativas em prol da contenção da disseminação do vírus causador da Covid-19.

Para se debruçar sobre o aludido tema, o artigo está dividido em três partes, além desta breve introdução e da conclusão. Na primeira parte do texto, tratar-se-á especificamente

⁸ UOL – Política. *Bolsonaro diz desconhecer morte de criança pela covid; mais de 300 morreram*. Disponível em: <<https://bit.ly/3K9mkF6>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁹ PODER 360. *Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

¹⁰ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *“Economia não pode parar”, diz Bolsonaro ao setor produtivo brasileiro*. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/economia-nao-pode-parar-diz-bolsonaro-ao-setor-produtivo-brasileiro>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

¹¹ A expressão “Tribunal da Federação” aparece em um sem-número de julgados da Corte Constitucional brasileira. Ver: STF, Tribunal Pleno, ACO nº 2.713 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em: 19.11.2018; DJe. de 27.11.2018; STF, Tribunal Pleno, AC nº 3.389 MC-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, j. em: 01.08.2013; DJe de. 29.08.2013; STF, Tribunal Pleno, ACO nº 2.131 TA-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, j. em: 18.04.2013, DJe. de 17.05.2013; STF, Tribunal Pleno, ACO nº 1.802 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em: 16.05.2013; DJe. de 01.08.2013; STF, Tribunal Pleno, ACO nº 477 QO, Rel. Min. Moreira Alves, j. em: 18.10.1995, DJe. de 24.11.1995.

do federalismo imaginado pelo constituinte de 1987-1988, destacando-se as disposições da Constituição da República de 1988 que retratam um ideário de cooperação e de descentralização de poderes entre os entes federativos nacionais.

Na segunda parte do texto, abordar-se-á o que se convencionou chamar de “federalismo de carne e osso”¹². No primeiro item, serão expostos os contornos reais assumidos pelo Estado Federal brasileiro, que ainda hoje – mesmo após o advento da Constituição de 1988 – se caracteriza por elevado centralismo de atribuições e de recursos financeiros na figura da União. Destacar-se-á, ainda, o papel relevante desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, que tem, historicamente, por meio de sua jurisprudência, reforçado o aludido panorama de centralização. No segundo item, serão expostos alguns contornos específicos assumidos pela dinâmica de funcionamento do Estado Federal brasileiro após a chegada ao Poder de Jair Bolsonaro, o intitulado na literatura especializada como “federalismo bolsonarista”.

Na terceira parte do trabalho, explorar-se-á a ideia de “federalismo brasileiro da emergência”, que tem como marcas um processo de descentralização de poderes e de fortalecimento dos entes federativos subnacionais em prol do combate à pandemia da Covid-19. De início, tratar-se-á de algumas medidas (legislativas e administrativas) adotadas pela União e pelos entes federativos subnacionais no referido contexto e os conflitos (políticos e jurídicos) gerados em razão delas. Logo em seguida, abordar-se-á um conjunto de decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal diante dos casos de conflitos entre os entes que compõem o Estado Federal brasileiro. Conforme se observará, tais julgados da Corte acabaram por galvanizar o processo de fortalecimento dos entes federativos subnacionais, evidenciando certa guinada na própria jurisprudência do Tribunal a respeito das relações entre a União e os demais entes federativos.

1. O federalismo brasileiro do ponto de vista normativo: a dinâmica cooperativa das relações entre os entes federativos espelhada nos dispositivos da Constituição da República de 1988.

As ideias de descentralização de poderes e de cooperação entre os entes federativos nacionais moveram com bastante força o legislador constituinte de 1987-1988 ao longo do

¹² A adoção da expressão “federalismo de carne e osso” teve como inspiração a obra “Direito Administrativo de carne e osso: estudos e ensaios”, de André Rodrigues Cyrino (CYRINO, André Rodrigues. *Direito Administrativo de carne e osso: estudos e ensaios*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2019).

processo de elaboração da Constituição de 1988¹³. Como aponta Paulo Mohn, “[a] Constituição de 1988 consolidou a redemocratização brasileira e ensejou, entre outras expectativas, a da restauração de um federalismo mais efetivo”¹⁴.

A busca do legislador constituinte por um federalismo mais efetivo se apresentou como resposta ao histórico de forte centralização de poderes na figura da União, que foi potencializada no período da ditadura militar inaugurada em 1964¹⁵. Vale lembrar que, naquele contexto de exceção, os dirigentes máximos dos estados-membros eram escolhidos via eleições indiretas, em que os parlamentares votantes estavam submetidos a forte controle do Poder Executivo Federal, e os prefeitos das capitais brasileiras eram indicados diretamente pelo governo militar central¹⁶.

Os ideários de descentralização e de cooperação entre os entes federativos que informaram o processo de redemocratização brasileira se materializam em diversas passagens do texto constitucional. É reflexo direto desse fenômeno a existência de amplo rol de competências legislativas concorrentes entre a União e os estados, nos termos do art. 24 da Constituição da República de 1988. Como aponta Fernanda Dias Menezes de Almeida,

“[o] aspecto mais inovador da Constituição de 1988, no que toca ao sistema de repartição de competências, está na exploração acentuada da competência legislativa concorrente, visualizada estrategicamente como mecanismo adequado para equilibrar o relacionamento federativo mediante maior descentralização da faculdade de legislar”¹⁷.

A existência e o alargamento – em cotejo com os textos constitucionais editados anteriormente – de competências administrativas comuns, conforme consta do art. 23 da Constituição da República, também simbolizam tal busca pela descentralização de poderes e reforçam a demanda por uma atuação sinérgica entre os entes federativos nacionais em prol da

¹³ A partir de análise dos debates e dos documentos produzidos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, Leonam Liziero aponta que “[n]a *Constituinte de 1987/1988*, verificou-se grande entonação pelo discurso da descentralização nas subcomissões analisadas. Não somente os relatórios deixavam isto claro, mas as autoridades acadêmicas consultadas tinham posições unívocas de que a centralização do federalismo brasileiro era um obstáculo ao desenvolvimento dos Estados membros e dos Municípios”. LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 74.

¹⁴ MOHN, Paulo Fernando. A repartição de competências na constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, pp. 215-244, jul./set. 2010, p. 219.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pp. 290-291.

¹⁶ OLENSKI, Antonio Roberto Bono. *Inflexões no federalismo brasileiro no período de 1964 a 1988*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003, pp. 44-64.

¹⁷ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao art. 24 da Constituição de 1988. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. [et. al.]. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 810.

prestação de serviços públicos aos cidadãos. Observe-se que, com o advento da Constituição de 1988, os municípios brasileiros passaram a partilhar com a União e com os estados-membros as aludidas competências administrativas comuns, algo inédito até então¹⁸.

Ainda no aludido cenário de fomento à colaboração e à atuação sinérgica entre os entes federativos brasileiros, o constituinte de 1988 criou o Sistema Único de Saúde (SUS), orientado pela diretriz da descentralização de sua gestão¹⁹, compartilhada entre a União, os estados e os municípios. Nos termos do art. 198 do texto constitucional, "as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único", sendo tal Sistema financiado por recursos financeiros advindos do orçamento da seguridade social da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (cf. § 1º do art. 198 da CRFB).

O SUS, tal como imaginado pelo constituinte, exige, necessariamente, atuação concertada dos entes federativos brasileiros com vistas a oferecer aos cidadãos serviços de saúde pública, que envolvem, dentre outras iniciativas, o acesso a consultas médicas, a exames e à vacinação gratuita. Frise-se que tal esforço conjunto exigido pelo constituinte de 1988 em matéria de saúde pública e os limites das competências de cada um dos entes federativos nacionais para implementar medidas nessa seara foram fontes importantes dos embates verificados ao longo da pandemia da Covid-19, conforme se explicitará a seguir.

No campo da educação, a Constituição da República estabeleceu expressamente um regime de colaboração entre a União, os estados-membros e os municípios quanto à organização de seus sistemas de ensino, conforme consta do art. 211 do texto constitucional. Como explicita Fernando Abrucio,

“dada a existência de redes duais, particularmente no ensino fundamental, de competências comuns e de ações supletivas da União, seria necessária cooperação entre os níveis de governo para evitar choques ou ações descoordenadas capazes de provocar uma piora na qualidade da política. Desenha-se, aqui, o federalismo cooperativo proposto para a área educacional, que foi reforçado depois por um parâmetro adicional, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), aprovada em 1996”²⁰.

¹⁸ Conforme aponta Fernanda Dias Menezes de Almeida, “o constituinte de 1988 colheu na Constituição de 1934 a ideia de um rol de competências materiais comuns, transpondo inclusive, para o artigo 23, muitas das competências que constavam no artigo 10 daquela Constituição. O rol do artigo 23 é, no entanto, mais amplo, estendendo-se, de outra parte, também ao Distrito Federal e aos Municípios a participação nas competências comuns, que em 1934 eram partilhadas apenas entre a União e os Estados”. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Op. cit., p. 114.

¹⁹ PAIM, Jairnilson Silva. O que é o SUS. 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016, p. 49.

²⁰ ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, pp. 39-70, 2010, p. 59.

A Constituição da República criou ainda o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que possui a missão de viabilizar ações governamentais na área da assistência social, também de forma descentralizada, tal qual se vê no âmbito do SUS. Nos termos do art. 204 da CRFB, é premissa do referido Sistema, que veio a ser instituído no ano de 2005, a “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social” (art. 204, I, da CRFB).

Mais recentemente, criou-se o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), por intermédio da edição da Lei nº 13.675/2018, inspirado no modo de funcionamento do SUS. A aludida Lei teve por objetivos densificar o disposto no § 7º do art. 144 da CRFB²¹ e romper com a máxima de que a segurança pública é uma responsabilidade apenas dos estados-membros, passando a exigir expressamente “atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade” (art. 1º da Lei).

As disposições constitucionais evidenciadas anteriormente – sejam aquelas relativas à repartição de competências legislativas e administrativas, sejam as que criaram o SUS, o SUAS e o regime de colaboração entre os entes em matéria de educação, bem como as que deram ensejo à criação do SUSP – não deixam dúvidas de que o constituinte de 1987-1988 desenhou um texto constitucional que possui como vigas-mestras a descentralização de poderes entre os entes federativos e a cooperação entre eles, especialmente no que tange à prestação de serviços públicos considerados essenciais, tal qual o de saúde e de assistência social.

2. O federalismo brasileiro de carne e osso

2.1. Algumas marcas do federalismo brasileiro de carne e osso: elevado grau de centralismo de atribuições e de recursos financeiros no âmbito da União, chancelados pela jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal

Apesar dos esforços do constituinte de 1988 em prol da descentralização do Estado Federal brasileiro, materializada em diversas disposições do texto constitucional, a dinâmica de

²¹ Art. 144, § 7º, da CRFB: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

funcionamento do nosso federalismo ainda se pauta em dose elevada de centralismo de atribuições e de recursos financeiros na figura da União, em prejuízo à conformação de um federalismo mais efetivo no Brasil. Como sustentam Felipe Barboza e Cesar Henrique Lima, “[n]em o arranjo federativo pós-redemocratização equalizou as desigualdades inter-regionais ou promoveu verdadeira autonomia aos entes infranacionais”²². Tem-se o federalismo brasileiro de carne e osso.

Há razões de ordem histórica que ajudam a explicar tal fenômeno de centralização. Diferentemente do que se verificou nos Estados Unidos da América, em que houve a reunião de Estados independentes com vistas a formação de um único Estado²³, o Brasil foi, durante bom tempo de sua história, um Estado unitário, nos termos da Constituição do Império de 1824, tornando-se Estado Federal apenas a partir da Proclamação da República ocorrida no ano de 1891. A origem do federalismo brasileiro – especialmente pelo fato de ter nascido de um processo de desagregação de um ente unitário, ao passo que o processo norte-americano se deu por agregação de Estados antes independentes – contribui para que se possa entender o alto grau de centralismo de atribuições na figura da União que perdura até os dias de hoje (o que difere do panorama verificado nos Estados Unidos, em que os estados-membros possuem espaços amplos de atuação legislativa e administrativa).

Durante mais de sessenta anos, as decisões políticas e administrativas brasileiras foram tomadas por um governo central dirigido pelo monarca, chefe supremo da nação e responsável por exercer o Poder Moderador, cabendo a ele nomear e demitir *ad nutum* os dirigentes das províncias²⁴. Tal período de forte centralismo decisório deixou marcas na dinâmica de funcionamento da relação entre os entes federativos que se estruturaram com o advento da República no Brasil – como a centralização de atribuições na União – e que não foram dissipadas como num passe de mágica após a transição da forma de Estado ocorrida no final do Século XIX.

Embora, como visto anteriormente, o constituinte tenha estabelecido um modelo de Estado Federal pautado nos ideários de descentralização e de cooperação entre os entes federativos, a Constituição da República reservou à União amplíssimo rol de competências materiais exclusivas, nos termos do art. 21 do texto constitucional, e de competências

²² PEREIRA, Felipe Barboza; LIMA, Cesar Henrique. Pacto federativo nos tempos do coronavírus. *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pacto-federativo-nos-tempos-do-coronavirus-01042020>>. Acesso em: 16 jan. 2023.

²³ DALLARI, Dalmo de. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986, pp. 7-14.

²⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016, p. 77.

legislativas privativas, conforme consta do art. 22 da CRFB, cenário este que também ajuda a explicar a marca centralizadora do federalismo brasileiro de carne e osso. Ao ver de Mario Drumond Coelho,

“a leitura pura e simples dos artigos 21 e 22 constitui indicação implacável da colossal magnitude da União no mapa federalista brasileiro, indicativo este que implica, igualmente, clara sinalização de indícios da diminuta participação dos Estados na vida federal da República Federativa do Brasil, além da virtual inexistência de autonomia real das municipalidades que integram o imenso território brasileiro”²⁵.

Saliente-se, ainda, uma vocação expansionista do legislador federal no que se refere ao exercício de competências legislativas concorrentes, cenário este que também contribui para que se possa entender os contornos do federalismo brasileiro de carne e osso. Como visto, no art. 24 da Constituição da República, há um conjunto de competências legislativas concorrentes, cabendo à União editar normas gerais sobre determinadas matérias, aos estados suplementar essas normas e aos municípios, se for o caso, editar normas próprias, à luz dos interesses e das particularidades locais, nos termos do art. 30, I, da CRFB, sempre em cotejo com as normas gerais já editadas pelo legislador federal.

Não é possível negar a dificuldade de precisar o que pode ou não ser enquadrado na noção de norma geral, o que há muito tem sido objeto de debate na literatura jurídica²⁶ e na jurisprudência brasileira²⁷. Ocorre que, em diversas ocasiões, o legislador federal, ao editar normas pretensamente gerais, elabora concretamente normas abrangentes e que entram em tantas minúcias que asfixiam qualquer espaço de incursão dos entes federativos subnacionais em matérias de competência legislativa concorrente. Andrea Dantas, Maria Helena Pedrosa e Alessandra Pereira apontam que “um exemplo de tal prática pode ser observado na análise da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), cuja abrangência e detalhamento resultou no reconhecimento, pelo STF, da inconstitucionalidade de diversas leis estaduais por estarem em conflito com o disposto na citada norma federal”²⁸.

²⁵ COELHO, Mario Drumond. *Federalismo: introdução ao estudo dos seus princípios*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4516>>. Acesso em: 17 fev. 2023, p. 88.

²⁶ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, n. 90, pp. 245-251, 1995; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, pp. 130-135; MOREIRA, Egon Bockmann. Por uma nova compreensão das “normas gerais de licitação”. *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/por-uma-nova-compreensao-das-normas-gerais-de-licitacao-04052021>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

²⁷ STF, Tribunal Pleno, ADI MC nº 927, Rel. Min. Carlos Velloso, j. em: 03.11.1993, DJ. de 11.11.1994.

²⁸ 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

Não bastasse propriamente a vocação expansionista do legislador federal em matérias de competências legislativas concorrentes, o que tem se observado historicamente é uma chancela da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a essas normas pretensamente gerais. Há, de forma rotineira, verdadeira “validação jurisprudencial de leis federais excessivamente amplas que, promulgadas para regulamentar normas gerais, têm potencial para invadir a esfera de competência suplementar dos estados”²⁹.

Outro ingrediente que contribui para o elevado grau de centralismo do Estado Federal brasileiro é a concentração de recursos financeiros nos cofres da União e a relação de dependência financeira que os entes federativos subnacionais estabelecem com a Administração Pública federal, consequências de um sistema tributário centrípeto³⁰. Ao ver de Abhner Arabi, esse fenômeno tem como principais causas:

“(i) a proliferação de contribuições – forma tributária de criação quase que exclusiva da União e que, em regra, não integra a discriminação constitucional de composição dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios –; (ii) o reflexo negativo de políticas exonerativas federais nos valores repassados aos mencionados Fundos de Participação – montantes que, a rigor, representam receitas originárias e de titularidade inicial dos respectivos entes federativos, nos termos dos artigos 159 e seguintes da CRFB/88; (iii) a exoneração da incidência de ICMS nas operações de exportação e a ausência de regulamentação adequada dos repasses de compensação devido pela União aos Estados e Municípios; (vi) as prorrogações indefinidas da temporária Desvinculação de Receitas da União (DRU)”³¹.

Alguns estudos apontam, por exemplo, que cerca de 70% do total de receitas tributárias auferidas pelos entes federativos brasileiros estão nas mãos da União³². Ressalte-se, ainda, que grande parte dos entes federativos subnacionais, especialmente os municípios brasileiros, dependem de repasses financeiros da União para custear o funcionamento das próprias máquinas públicas (*p.e.*, realizar o pagamento de contas rotineiras, como água e luz, e salários dos servidores municipais). Há estudos – datados de 2019, antes mesmo do advento da pandemia – que apontam que cerca de 70% dos municípios do Brasil dependem, em mais de 80%, de recursos externos, oriundos especialmente de repasses via Fundo de Participação dos

federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte?. *Revista Direito Público (RDP)*, Brasília, v. 17, n. 96, pp. 37-64, nov./dez. 2020, p. 43.

²⁹ *Idem*.

³⁰ ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3984>>. Acesso em: 06 nov. 2023, p. 81.

³¹ ARABI, Abhner Youssif Mota. *Op. cit.*, pp. 80-81.

³² MAAKAROUN, Bertha. *Reformas aprofundam cenário de concentração tributária junto à União, diz jurista*. Estado de Minas. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sv96Vr>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

Municípios (“FPM”)³³.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também tem figurado como fator importante no aludido panorama de centralização de atribuições na figura da União, que ainda hoje marca o Estado Federal brasileiro. Há uma série de pesquisas acadêmicas empíricas que se debruçaram sobre amplos conjuntos de decisões proferidas pela Corte e chegaram a conclusões nesse sentido³⁴.

Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvido, por meio de ampla pesquisa empírica desenvolvida na Universidade de Brasília (UnB), analisaram todas as decisões proferidas pelo Supremo em sede de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) entre os anos de 1988 e 2012. No relatório em que constam os dados consolidados da pesquisa, os autores destacam que, do universo de ADIs julgadas procedentes pela Corte no período em referência, mais de 80% tinham por objeto normas estaduais³⁵.

Ao se debruçar sobre os argumentos invocados pela Corte nos casos de procedência das ADIs, os professores da UnB observaram que “a maioria das decisões procedentes em razão de invasão de competência anula atos estaduais que violam as competências legislativas da União”³⁶. Apontam ainda que “simplesmente inexistem decisões que garantem a competência dos estados contra uma eventual extrapolação por parte da União. Esses são conflitos que existem e se relacionam com a (re)definição do pacto federativo, mas que não encontraram reconhecimento nas decisões do STF que analisamos”³⁷. Concluem os autores que,

“[e]sse grande número de decisões relativas à garantia da competência da União contra eventual invasão por parte dos Estados é revelador sobre o papel do STF na manutenção do nosso modelo de Federalismo, em que a União tem um papel preponderante, apesar de dogmaticamente afirmarmos a inexistência de uma subordinação jurídica entre as unidades federativas. Tais decisões somam quase de 20% de todas as decisões tomadas pela Corte, o que mostra a sua função fundamental na manutenção da primazia da União no âmbito das competências legislativas”³⁸.

³³ CANZIAN, Fernando. *70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas*. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

³⁴ Ver, ainda: ANSELMO, José Roberto. *O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2006, pp. 144-210; MELLO, Cristiana De Santis M. de F. Federação: é hora de inverter o ônus argumentativo. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 29, fev./abr., 2012; MARTINS, Francisco Jório Bezerra. *O Federalismo brasileiro na interpretação do Supremo Tribunal Federal*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, Ceará, 2019, pp. 140-187.

³⁵ 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* (Working paper). Universidade de Brasília (UnB), 2012, p. 54.

³⁶ BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. *Op. cit.*, p. 58.

³⁷ BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. *Op. cit.*, p. 59.

³⁸ BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. *Op. cit.*, p. 59.

Ao também se debruçar sobre as decisões proferidas pelo Supremo entre os anos de 1988 e 2012, Fernando Camargo destaca em sua Dissertação de Mestrado que,

“[d]as ações propostas pelos legitimados federais e resolvidas no mérito (excluídas, portanto, as não conhecidas e as que aguardam julgamento), 93,6% (233 de 249) obtiveram resultado favorável (julgadas procedentes ou procedentes em parte), enquanto a taxa de sucesso dos Governadores e Assembleias que enfrentaram a União foi de 41,4% (7 de 17), ou seja, 55,8% menor que o percentual obtido pelos atores federais (Tabela 3.2)⁸⁸. Se as disputas forem consideradas como um jogo de soma zero, em que a vitória de um implica necessariamente na derrota do oponente⁸⁹, (seção 3.2) a taxa de sucesso do governo central é de 91,3% e, por consequência, a da subunidade nacional é de 8,6%”³⁹.

Voltando-se os olhos para as decisões liminares, Camargo aponta que,

“o STF foi mais generoso com a União na concessão de liminares. Ainda que não existam diferenças significativas quanto à condução do processo (Tabela 3.4) e relativamente ao tempo médio de julgamento dos pedidos de medidas liminares (Tabela 3.3), a taxa de concessão de medidas liminares nas ações do governo central contra governos subnacionais é mais que o dobro do observado no caso contrário (Tabela 3.4). O pedido da União foi deferido em 55,3% (230) das ações (considerados apenas os pedidos já decididos), o que implica em uma taxa de êxito de 87,4% (desconsiderados os pedidos não conhecidos e prejudicados). As Assembleias e os Governadores, por sua vez, tiveram apenas 23,9% (17) dos seus pedidos de liminar deferidos, o que implica numa taxa de 63% (28% menor que o alcançado pela União e inferior ao percentual de 82,3% atingido pelos legitimados estaduais nas demais ADI que iniciaram) deve ser atribuído mais ao número de pedidos julgados prejudicados (60,6% contra 36,5% da União) do que, como visto acima, ao número de medidas concedidas (Tabela 3.4). Nesse cenário, as ações propostas pelos legitimados federais, ainda que não definitivamente resolvidas, já produzem, em média, efeitos há 12,5 anos, três anos a mais que as ADI referentes aos conflitos Estado x União (Tabela 3.6)”⁴⁰.

Não bastasse o panorama jurisprudencial ora ilustrado, o manejo do princípio da simetria pela Corte também tem sido uma ferramenta importante em tal processo de empoderamento da União frente aos entes federativos subnacionais. O aludido princípio foi criado ainda sob a égide da Constituição de 1967, conforme art. 13, III⁴¹, e foi preservado mesmo após o advento da Constituição da República de 1988, a despeito da ausência de disposição constitucional expressa nesse sentido.

³⁹ CAMARGO, Fernando Santos de. *Judiciário e federalismo: o Supremo Tribunal Federal nos conflitos entre União e Estados*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Paraná, (UFPR), Curitiba, 2014, p. 81.

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ “Art. 13 - Os Estados se organizam e se regem pelas Constituições e pelas leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes: (...) III – o processo legislativo”.

De forma rotineira, o Supremo declara a inconstitucionalidade de normas editadas pelo constituinte estadual com fundamento na premissa de que as disposições das respectivas Cartas estaduais discrepam do modelo estabelecido pelo constituinte de 1988, que seria de observância obrigatória⁴². Como destacado recentemente pela Ministra Cármen Lúcia no julgamento da ADI nº 6.984 AC,

“[c]onsolidou-se, no Brasil, jurisprudência conformadora de interpretação jurídico-constitucional, segundo o critério da simetria, como próprio do modelo de federalismo de equilíbrio adotado. Segundo essa jurisprudência, há princípios e regras a serem seguidos de forma que as estruturas normativas e as regras que compõem o sistema nacional e os estaduais não adotem modelos diversos. A finalidade buscada é que os modelos adotados no plano nacional e nos entes federados, em suas linhas magnas, harmonizem-se conferindo maior segurança jurídica aos cidadãos”⁴³.

Tal posicionamento da Corte pró-simetria também colabora com o alto grau de centralismo verificado na dinâmica de funcionamento do Estado Federal brasileiro. Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto sustentam que “a exigência geral de simetria não se compatibiliza com o federalismo, que é um sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política”⁴⁴. Ao ver dos autores, não se pode definir como regra geral “a exigência de reprodução dos modelos e arranjos previstos para a União, eis que incompatível com a autonomia dos entes federais, que envolve a sua prerrogativa de auto-organização”⁴⁵. Para Leonam Liziero, o princípio da simetria nada mais é do que “mera panaceia para reafirmação do poderio da União”⁴⁶.

Todos os elementos ora evidenciados explicitam que os ideários de cooperação e de descentralização desenhados pelo legislador constituinte acabam não se concretizando na vida prática e/ou enfrentam importantes dificuldades para se materializarem e influenciarem concretamente a dinâmica da relação entre os entes federativos nacionais. No federalismo de carne e osso, o que se nota é que a União ainda desempenha forte papel centralizador de atribuições e de recursos financeiros, deixando mais distante a ideia de um federalismo efetivo

⁴² STF, Tribunal Pleno, ADI nº 6.984 AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em: 09.03.2022, DJe. de 17.03.2022; STF, Tribunal Pleno, ADI nº 6.321, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em: 21.12.2020, DJe. de 08.02.2021; STF, Tribunal Pleno, ADI nº 6.641, Rel. Min. Rosa Weber, j. em: 14.09.2022; DJe. de 29.09.2022; STF, Tribunal Pleno, ADI nº 2.466, Rel. Min. Edson Fachin, j. em: 18.05.2017; DJe. de 06.06.2017; STF, Tribunal Pleno, ADI nº 2.872, Rel. Min. Eros Grau, Rel. p./ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. em: 01.08.2011; DJ. de 05.0.2011.

⁴³ STF, Tribunal Pleno, ADI nº 6.984 AC, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em: 09.03.2022, DJe. de 17.03.2022, pp. 6-7.

⁴⁴ SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª ed., 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 335.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, pp. 392-411, 2019, p. 392.

na realidade brasileira.

2.2. O federalismo bolsonarista

A partir da eleição de Jair Messias Bolsonaro à Presidência da República, ocorrida no ano de 2018, a dinâmica da relação entre os entes federativos brasileiros, ainda que tenha resguardado em sua essência as características históricas indicadas anteriormente, ganhou contornos específicos.

Na percepção de Marcos Nobre, com a qual se coaduna no presente trabalho, o governo de Bolsonaro, desde o seu início, se opôs de maneira firme ao espírito da Constituição da República de 1988, colocando em xeque, por exemplo, o federalismo cooperativo, que se apresenta como elemento basilar do texto constitucional atualmente em vigor. Na visão de Nobre, "em seu projeto de tornar sem efeito a Constituição de 1988, a tática inicial de Bolsonaro foi minar as instituições por dentro"⁴⁷, isso porque, "[e]m lugar de suprimir as instituições criadas pela Constituição de 1988, Bolsonaro faz com que essas instituições se comportem no sentido oposto àquele para o qual foram criadas"⁴⁸.

Fernando Abrucio, Eduardo Grin, Cibele Franzese, Catarina Segatto e Cláudio Couto sustentam que se construiu um modelo de federalismo bolsonarista no Brasil, que se caracteriza por forte descoordenação governamental encampada pela Administração Pública Federal, em que se destacam uma "visão fortemente centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais, o que diminuiu a participação da União na redução de desigualdades territoriais e na ajuda a governos subnacionais"⁴⁹. Tal modelo se opõe diretamente ao modelo cooperativo e de coordenação que qualifica a Constituição da República de 1988, já apresentado no item II deste trabalho.

Ao ver dos aludidos autores, o federalismo bolsonarista, pautado no slogan "Mais Brasil, Menos Brasília" e que ganhou intensidade durante o período da pandemia da Covid-19, calcou-se em três pilares centrais, quais sejam: (i) a divisão rígida de funções entre níveis de governo, em que "responsabilidades deveriam ser repassadas a estados e municípios

⁴⁷ NOBRE, Marcos. *Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*. São Paulo: Todavia, 2020, p. 24.

⁴⁸ NOBRE, Marcos. *Op. cit.*, pp. 24-25.

⁴⁹ ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, nº 54, v. 4, pp. 663-677, jul./ago., 2020, pp. 664-665

concomitantemente à diminuição drástica de participação da União no financiamento e apoio à redução das desigualdades territoriais⁵⁰; (ii) a concentração autocrática nas mãos da União de decisões que afetam entes subnacionais, em que houve “pouquíssimo espaço para diálogo, negociação ou participação subnacional em programas federais”, como visto nas decisões relacionadas à região amazônica⁵¹; e (iii) o confronto intergovernamental e a luta constante contra adversários reais ou imaginados, como visto no contexto da pandemia⁵².

Na percepção dos autores, à luz dos três pilares evidenciados,

“Bolsonaro confrontou a Federação por dois motivos. Primeiro, a recusa dos entes subnacionais a políticas do bolsonarismo. Como estados e municípios são os principais responsáveis pela implementação na área social, podem mudar o rumo das decisões tomadas em Brasília. Soma-se a isso a disputa da Presidência com prefeitos e, sobretudo, governadores, vistos como atores que podem mobilizar a opinião pública, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF) em disputas federativas, além de poderem se tornar competidores ou aliados dos maiores adversários eleitorais do presidente. Ao longo da pandemia, esse confronto federativo disseminou-se e os governos subnacionais produziram cartas de repúdio a decisões do governo federal”.

A respeito especificamente do contexto de combate à pandemia da Covid-19 e das relações interfederativas, a Rede de Pesquisa Solidária, um grupo de 70 pesquisadores de diversas universidades brasileiras mobilizados para aperfeiçoar a qualidade das políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais, editou Boletim em que aponta que a descoordenação governamental que caracterizou a ação da Administração Federal naquele contexto foi verdadeira opção política. Ao ver dos pesquisadores, “o resultado foi uma sequência de desencontros e equívocos, que desmobilizaram o Ministério da Saúde, desorientaram o corpo técnico e científico do estado e enfraqueceram a capacidade de resposta do SUS”⁵³.

Como se verá a seguir, a postura adotada pela Administração Federal durante o contexto da pandemia, à moda do federalismo bolsonarista – especialmente de não coordenar adequadamente as iniciativas de combate à disseminação do vírus da Covid-19 – contribuiu para a instalação de um cenário altamente conflituoso entre os entes federativos brasileiros e foi mola propulsora do rearranjo da dinâmica de funcionamento do Estado Federal no Brasil, chancelado pelo Supremo Tribunal Federal.

⁵⁰ Ibidem, p. 669.

⁵¹ Ibidem, p. 669.

⁵² Ibidem, p. 669.

⁵³ SOUSA, Tatiane C. Moraes de; BARBERIA, Lorena. *Covid-19: políticas públicas e respostas da sociedade*. Boletim nº 20 da Rede de Pesquisa Solidária; Políticas Públicas & Sociedade, 2020, p. 2.

3. Federalismo brasileiro da emergência

3.1. O contexto pandêmico, a necessidade de se conter o vírus causador da Covid-19 e os choques entres os entes federativos brasileiros: a adoção de medidas legislativas e administrativas pela União e pelos entes federativos subnacionais

À luz do cenário de agravamento dos índices de contaminação por Covid-19 no território brasileiro, começaram a ser editadas medidas legislativas e administrativas – por parte da União e dos entes federativos subnacionais – em prol da contenção da disseminação do vírus. Conforme indicam André Luís de Carvalho, Edjavane Rocha, Roberta Sampaio e Assis Luiz Ouverney,

“desde março de 2020, as pressões decorrentes da conjuntura da pandemia da Covid-19 fizeram com que os estados passassem a exercer maior protagonismo em diversas funções estabelecidas na CF/88 e nas Leis Orgânicas da Saúde, em especial, porque o Ministério da Saúde se eximiu de suas responsabilidades como coordenador nacional do SUS”⁵⁴.

A partir de então, os conflitos entre os entes federativos escalaram de forma aguda, diante de expressivas divergências a respeito de quais medidas deveriam ser tomadas pelos Poderes Públicos e qual a intensidade delas, especialmente no que tange às iniciativas de restrição à circulação de pessoas e ao funcionamento de atividades econômicas.

Como destacado anteriormente, o Congresso Nacional aprovou, em tempo recorde, a Lei nº 13.979, que entrou em vigor em 6 de fevereiro de 2020. A referida norma trouxe amplo elenco de medidas que poderiam ser adotadas pelos entes federativos brasileiros no âmbito de suas competências em prol do enfrentamento da emergência de saúde pública em curso à época, dentre as quais, o isolamento social, a quarentena, a obrigatoriedade do uso de máscaras e restrições relacionadas à locomoção intermunicipal e interestadual (conforme seu art. 3º).

Em 19 de março de 2020, o então Governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, editou o Decreto nº 46.980/2020, por meio do qual atualizou o rol de medidas anteriormente adotadas naquele ente federativo com vistas a conter a disseminação do vírus⁵⁵. Naquela ocasião, o dirigente fluminense endureceu as medidas restritivas e determinou a

⁵⁴ CARVALHO, André Luís Bonifácio; ROCHA, Edjavane; SAMPAIO; Roberta Fonseca; OUVERNEY, Assis Luiz Mafort. Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro?. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 1, pp. 62-77, mar. 2022, p. 67.

⁵⁵ RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 46.980, de 19 de março de 2020*. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjQ%2C>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

suspensão, pelo prazo de 15 dias, da “circulação do transporte intermunicipal de passageiros que liga a região metropolitana à cidade do Rio de Janeiro” (art. 4º, VIII); da “circulação de transporte interestadual de passageiros” com origem em estados como São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal (art. 4º, IX); da “operação aeroviária de passageiros internacionais, ou nacionais com origem nos estados São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia, Distrito Federal e demais estados em que a circulação do vírus for confirmada ou situação de emergência decretada” (art. 4º, X), dentre outras iniciativas.

Em reação à medida de Witzel, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 926/2020, que promoveu diversas alterações na Lei nº 13.979/2020. Por meio da referida MP, se estabeleceu, expressamente, que o fechamento de portos, aeroportos e rodovias durante a pandemia de coronavírus só poderia ser realizado com recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (“ANVISA”; art. 3º, VI, da Lei, com redação dada pela MP). No referido contexto, Bolsonaro declarou: “[e]stão tomando medidas, no meu entender, exageradas. Fechar aeroporto no Rio de Janeiro. Não compete a ele, meu Deus do céu. A Anac está à disposição. Vi o decreto do governador do Rio e confesso que fiquei preocupado, parece que o Rio de Janeiro é um outro país. Não é outro país. É uma federação”⁵⁶.

Em 21 de março de 2020, o então Governador do Estado de São Paulo, João Dória Junior, anunciou que seria decretada “quarentena” no Estado⁵⁷. Em 22 de março, editou-se o Decreto nº 64.881/2020⁵⁸, que se dirigiu a implementar a “quarentena” e determinou, dentre outras medidas, o fechamento de *shoppings centers*, de academias de ginástica e de casas noturnas, bem como proibiu o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados, que seriam válidas a partir do dia 24 de março daquele ano.

Horas depois, o Presidente da República fez duras críticas à medida adotada pelo Governador paulista. Bolsonaro afirmou em entrevista que o dirigente estadual era “lunático. Está fazendo política. Está se aproveitando desse momento para querer crescer politicamente. [...] Medidas que esse governador tem tomado, como outros pelo Brasil, extrapolam”⁵⁹. No dia

⁵⁶ UOL. *Coronavírus: Bolsonaro critica Witzel por querer impedir voos para o Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/20/bolsonaro-critica-witzel-por-fechar-aeroporto-parece-que-rj-e-outro-pais.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁵⁷ PODER 360. *Dória decreta quarentena em São Paulo a partir de 3ª feira*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/doria-decreta-quarentena-em-sao-paulo-a-partir-de-3a-feira/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁵⁸ SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/193361>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁵⁹ PODER 360. *Bolsonaro critica governadores no combate à covid-19 e chama Dória de lunático*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-critica-governadores-no-combate-a-covid-19-e-chama>>.

seguinte, chegou a afirmar que “os governadores são verdadeiros exterminadores de empregos”⁶⁰, diante das medidas restritivas de circulação e de atividades econômicas.

Em maio de 2020, um novo conflito entre o Presidente e os Governadores estaduais, agora, mais amplo. No dia 11 daquele mês, Bolsonaro editou o Decreto nº 10.344/2020, por intermédio do qual ampliou significativamente o rol de atividades consideradas essenciais, incluindo serviços como aqueles prestados por salões de beleza e academias de ginástica. Naquele cenário, governadores de diversos Estados brasileiros, dentre eles, os do Rio de Janeiro, da Bahia e do Pará, afirmaram que não iriam observar as determinações do Decreto Federal nos seus respectivos territórios⁶¹. Em reação, o à época Presidente afirmou publicamente que “[o]s governadores que não concordam com o decreto podem ajuizar ações na justiça ou, via congressista, entrar com projeto de decreto legislativo (...) O afrontar o estado democrático de direito é o pior caminho, aflora o indesejável autoritarismo no Brasil”⁶².

Não foram apenas nos momentos iniciais da pandemia em que os conflitos entre os entes federativos se fizeram presentes. As divergências entorno do combate ao vírus se protraíram no tempo e afetaram inclusive o processo de aquisição de vacinas. Inicialmente, Bolsonaro desautorizou publicamente o então Ministro de Estado da Saúde, Eduardo Pazuello, e anunciou que não compraria as vacinas produzidas pelo Instituto Butantan, vinculado ao Governo do Estado de São Paulo chefiado à época por João Dória⁶³. Após o início da aplicação da aludida vacina, Bolsonaro chegou a afirmar em entrevista que

“[o]lha o que está acontecendo com a Coronavac, ninguém tem coragem de falar. Gente que tomou as duas doses, foi infectada e está morrendo. Por que ela está morrendo? Porque acreditou nas palavras do governador de São Paulo que disse que quem tomasse as duas doses da Coronavac e for infectado jamais morrerá e a pessoa fica em casa, achando que tomou as duas doses e não vai morrer e acaba morrendo”⁶⁴.

doria-de-lunatico/>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶⁰ ESTADÃO. *Relembra brigas e polêmicas entre Bolsonaro e governadores: ‘paraíbas’, impostos e coronavírus*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/paraibas-marielle-e-impostos-relembra-brigas-e-polemicas-entre-bolsonaro-e-governadores/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶¹ VEJA. *Governadores vão ignorar decreto de Bolsonaro sobre abertura de academias*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/governadores-vao-ignorar-decreto-de-bolsonaro-sobre-abertura-de-academias/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶² A GAZETA. *Campo de batalha: 8 vezes em que Bolsonaro se colocou contra governadores*. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/politica/campo-de-batalha-8-vezes-em-que-bolsonaro-se-colocou-contra-governadores-0321>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶³ JORNAL NACIONAL. *Bolsonaro desautoriza Pazuello e suspende compra da vacina Coronavac*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/21/bolsonaro-desautoriza-pazuello-e-suspende-compra-da-vacina-coronovac.ghtml>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶⁴ YAHOO! NOTÍCIAS. *Bolsonaro volta a atacar Coronavac e Dória rebate: “Vacina que salvou a mãe dele”*. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/bolsonaro-volta-a-atacar-corona-vac-e-doria-rebate-vacina-que-salvou-a-mae-dele-114535908.html>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

Ainda quanto ao tema das vacinas, diante do prolongamento das tratativas realizadas pela Administração Federal para adquirir vacinas contra a Covid-19, seis governadores do Norte e do Nordeste do País se reuniram para comprar 37 milhões de doses da vacina Sptunik V, de produção russa⁶⁵, em evidente ação paradiplomática⁶⁶. A iniciativa também foi objeto de críticas públicas por parte do então mandatário da Administração Pública Federal⁶⁷. Os conflitos entre a União e os entes federativos subnacionais também se reproduziram no âmbito da compra de insumos como respiradores, seringas, luvas hospitalares e equipamentos para a instalação de leitos de UTI⁶⁸.

Como se pode observar, instalou-se um cenário contencioso entre o à época Presidente da República e dirigentes de diversos entes federativos subnacionais entorno das medidas que deveriam, ou não, ser adotadas em prol do combate à disseminação do vírus causador da Covid-19. Se, no bojo de competências administrativas comuns, “o que se vê, em regra, é briga para se eximir de responsabilidades”⁶⁹ por parte dos entes federativos, diante da sobreposição de competências, “[a] pandemia subverteu esse raciocínio: seja por motivação genuína, ou busca de protagonismo, as dissonâncias entre os gestores pela assunção de poderes vêm gerando enorme conflito federativo”⁷⁰. Não demorou muito para que o Supremo Tribunal Federal fosse provocado a respeito desses conflitos. É disso que tratar-se-á a seguir.

3.2. (Re)arranjo emergencial das relações entre os entes federativos brasileiros no contexto da pandemia e o papel do Supremo Tribunal Federal: guinada da jurisprudência da Corte em prol do fortalecimento dos entes federativos subnacionais

Diante dos diversos conflitos instaurados entre os entes federativos ao longo do

⁶⁵ CNN BRASIL. *Governadores do Consórcio do Nordeste se reúnem para planejar uso da Sputnik*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/governadores-do-consorcio-do-nordeste-se-reunem-para-planejar-uso-da-sputnik-v/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶⁶ GUIMARÃES, Vinícius César; SILVA, Gabriela Fideles. Covid-19: parâmetros internacionais, federalismo e a atuação internacional dos estados e municípios. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v.21, e-0001, 2021.

⁶⁷ ESTADÃO. *Bolsonaro diz que algumas vacinas contra covid 'não protegem' e volta a defender tratamento precoce*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-algumas-vacinas-contracovid-nao-protegem-e-volta-a-defender-tratamento-precoce/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶⁸ CORREIO BRAZILIENSE. *Confisco de luvas e respiradores opõe União e Estados no Brasil*. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/03/27/interna-brasil,840645/confisco-de-luvas-a-respiradores-opoe-uniao-e-estados-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁶⁹ PEREIRA, Felipe Barboza; LIMA, Cesar Henrique. Pacto federativo nos tempos do coronavírus. *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pacto-federativo-nos-tempos-do-coronavirus-01042020>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁷⁰ Idem.

período da pandemia da Covid-19 – de que são exemplos as situações apresentadas anteriormente – o Supremo Tribunal Federal passou a ser diuturnamente provocado a pacificar as relações entre eles e a assegurar que fossem tomadas e/ou preservadas medidas legislativas e administrativas efetivas de enfrentamento à disseminação do vírus causador da Covid-19. Isso tudo em razão da posição institucional de Tribunal da Federação de que goza a Corte, detentora, portanto, do “poder de dirimir as controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação”⁷¹ e que lhe impõe o “gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira”⁷².

Passa-se, a seguir, a esmiuçar e analisar as principais decisões proferidas pela Corte ao longo do período de maior gravidade da pandemia (entre os anos de 2020 e 2021) e que tiveram por pano de fundo controvérsias de cunho federativo em matéria de saúde pública (especialmente de conflitos travados entre a União e os estados-membros entorno das medidas de contenção da disseminação do vírus causador da Covid-19).

Para a produção deste trabalho, foram analisados o inteiro teor de cinco acórdãos do Tribunal, exarados entre os anos de 2020 e 2021, bem como as decisões monocráticas que se referem aos aludidos acórdãos (exaradas nos respectivos processos)⁷³, em razão (i) dos objetos abrangentes das respectivas ações, (ii) dos momentos em que as decisões foram exaradas (no contexto de auge da pandemia do vírus causador da Covid-19, entre os anos de 2020 e 2021); e (iii) do fato de serem decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Trata-se dos seguintes casos: (a) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); (b) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade; (c) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB); (d) a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.362, proposta pela Confederação Nacional de Saúde (CNS); e (e) a Arguição de Descumprimento

⁷¹ STF, Tribunal Pleno, ACO nº 2.713 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em: 19.11.2018, DJe. de 27.11.2018, p. 8.

⁷² Idem.

⁷³ A pesquisa jurisprudencial que subsidiou a elaboração deste artigo se utilizou das seguintes palavras-chave: “pandemia”; “covid” e “federalismo”. Ao inserir as aludidas palavras-chave no buscador de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com a marcação das classes processuais “ADI” e “ADPF”, foram filtrados 27 acórdãos exarados pela Corte. A partir desse espaço amostral, foram separados e analisados os precedentes (acórdãos) que tinham como pano de fundo conflitos federativos em matéria de saúde pública no contexto de combate à pandemia da Covid-19.

de Preceito Fundamental nº 770, também proposta pelo CFOAB.

No bojo da ADI nº 6.341, o PDT questionou a constitucionalidade das alterações promovidas pela Medida Provisória nº 926/2020 no art. 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11 da Lei nº 13.979/2020, especialmente no que tange à necessidade de recomendação técnica e fundamentada da ANVISA para que fossem estabelecidas restrições de entrada e saída do País e de locomoção interestadual e intermunicipal (alíneas “a” e “b” do inciso VI do art. 3º da Lei), bem como o fato de ter sido atribuída ao Presidente da República a competência de dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades considerados essenciais (§ 9º do art. 3º da Lei).

Ao ver do partido político, as modificações seriam materialmente inconstitucionais por representarem ofensa à autonomia federativa, conforme art. 18 da CRFB, e por subtraírem competência administrativa comum dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, à luz do disposto nos arts. 23, II; 198, I; e 200, II, todos da Constituição da República. Conforme apontado na petição inicial, “[e]ssa centralização de competência na “Presidência da República” e no “órgão regulador ou ao Poder concedente ou autorizador” (Lei Federal nº 13.979/2020, art. 3º, §§ 8º a 11, com redação da MP nº 926/2020) esvazia uma dimensão vital da responsabilidade constitucional dos demais entes federativos para cuidar da saúde (CF, art. 23, II), dirigir o sistema único (CF, art. 198, I) e executar ações de vigilância sanitária e epidemiológica (CF, art. 200, II)”.

Em sede de medida cautelar, o Min. Relator originário, Marco Aurélio Mello, deferiu parcialmente o pleito do PDT “para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente”⁷⁴. Ao ver do Ministro,

“[p]resentes 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**”⁷⁵ (grifou-se).

Ao apreciar a decisão precária proferida pelo então Relator, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, referendou a cautelar, acrescentando-lhe a decisão de conferir interpretação conforme ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, com a finalidade de “explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do artigo 198 da

⁷⁴ STF, decisão monocrática, ADI nº 6.341 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em: 24.03.2020, DJe. de 25.03.2020, p. 5.

⁷⁵ Idem.

Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais”⁷⁶, nos termos do voto exarado pelo Ministro Edson Fachin.

Como apontado pelo Min. Edson Fachin, responsável por redigir o acórdão da ADI em referência, “[s]e é certo que a União pode legislar sobre o tema [da definição das atividades consideradas essenciais], o exercício dessa competência deverá sempre resguardar a atuação própria dos demais entes”⁷⁷. Salientou-se, ainda, que “no âmbito do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição da República, a delegação de competência a um dos poderes do Estado não pode implicar, sob o ângulo material, a hierarquização dos poderes ou das esferas de Governo”⁷⁸.

Na ADI nº 6.343, o partido Rede Sustentabilidade também requereu a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.979/2020, com redação dada pelas MPs nº 926 e 927/2020, especificamente da expressão “e intermunicipal” de seu art. 3º, VI, alínea “b”; do trecho “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre informações estratégicas em saúde”, conforme art. 3º, § 1º; e do excerto “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde”, conforme seu art. 3º, § 7º, II. Ao ver da Rede, “as medidas adotadas pela MP 926, pela MP 927 e pela Lei nº 13.979, todos de 2020, em seu conjunto normativo, privam os Estados de dispor sobre a sua competência no âmbito do transporte intermunicipal”. A agremiação partidária apontou ainda em sua petição inicial que “os textos legais atentam contra a competência comum dos entes para cuidar da saúde, nos dizeres 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”.

Ao apreciar a medida cautelar pleiteada pela Rede, o Ministro Marco Aurélio Mello a indeferiu. Na ocasião, sustentou que “[a]s alterações promovidas na Lei nº 13.979/2020 devem ser mantidas em vigor, até o crivo do Congresso Nacional, sob pena de potencializar-se visões político-partidárias em detrimento do interesse público”⁷⁹.

O Plenário da Corte reviu o posicionamento do então Relator e concedeu parcialmente a medida cautelar para determinar a suspensão parcial, sem redução de texto, do disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade

⁷⁶ STF, Tribunal Pleno, ADI nº 6.341 MC-Ref, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p./ acórdão Min. Edson Fachin, j. em: 15.04.2020, DJe. de 13.11.2020, p. 36.

⁷⁷ Ibidem, p. 39.

⁷⁸ Ibidem, p. 55.

⁷⁹ STF, decisão monocrática, ADI nº 6.343 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em: 25.03.2020, DJe. de 26.03.2020, p. 4.

de autorização ou obediência a determinações de órgãos federais para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas. Na ocasião, conferiu-se 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. Tudo isso nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes.

Em seu voto, que foi acompanhado pela maioria da Corte, o Ministro Moraes pontuou de forma assertiva que “ninguém, nenhum ente federativo, nenhum Poder de Estado, nenhuma autoridade, tem o monopólio do combate à pandemia. Todos temos que nos unir, os três Poderes, no âmbito dos três níveis de federação, para tentar diminuir os efeitos nefastos dessa pandemia ao máximo”⁸⁰. Acrescentou, ainda, que “[e]nquanto entes federativos continuarem brigando judicialmente ou pela imprensa, quem sofre é a população”⁸¹.

Na ADPF nº 672, o CFOAB arguiu a inconstitucionalidade de diversas ações e omissões perpetradas pelo Poder Público Federal, em especial, pelo Chefe do Poder Executivo e pelo à época Ministério da Economia, “no âmbito da condução de políticas públicas emergenciais nas áreas da saúde e da economia em face da crise ocasionada pela pandemia do novo coronavírus (COVID-19)”. Ao ver do Conselho, foram violados preceitos fundamentais previstos “nos artigos 1º, 2º, 6º, 23, II, 24, XII, e 196 e ss; todos da Constituição Federal de 1988”. O CFOAB afirmou à época, conforme consta da petição inicial da aludida ADPF, que “o governo federal e, particularmente, o Presidente da República tem se tornado um agente agravador da crise, que agudiza seus efeitos, ou invés de minorá-los”.

Especificamente no que tange aos conflitos federativos decorrentes das medidas de contenção da pandemia, o CFOAB apontou em sua inicial que

“as medidas conclamadas pelo Presidente da República em pronunciamentos oficiais e extraoficiais, no sentido do abandono das medidas gerais de distanciamento social, incluindo a censura a diversos Governadores de Estado, estão em desacordo com o ideal de federalismo cooperativo”. Acrescentou, ainda, que “a União não pode esvaziar o espaço do Estado para dispor sobre suas políticas de saúde pública, quanto menos inviabilizar a sua realização”.

Diante do aludido quadro, o Conselho requereu que (i) o Presidente da República se abstivesse de decretar o fim do isolamento social; (ii) que o Poder Executivo fosse instado a

⁸⁰ Ibidem, p. 26.

⁸¹ Ibidem, p. 27.

implementar, de forma imediata, os benefícios emergenciais para desempregados, trabalhadores autônomos e informais; e (iii) que os benefícios do Bolsa-Família referentes a processos que à época estavam parados por questões documentais ou administrativas fossem temporariamente liberados aos seus beneficiários.

Ao apreciar os pedidos formulados pelo CFOAB, o Ministro Relator, Alexandre de Moraes, concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada 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”⁸².

Ainda no que tange à decisão cautelar, afirmou o Relator que “é fato notório a grave divergência de posicionamentos entre autoridades de níveis federativos diversos e, inclusive, entre autoridades federais componentes do mesmo nível de Governo, acarretando insegurança, intranquilidade e justificado receio em toda a sociedade”⁸³. Complementou, ainda, que

“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 (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos”⁸⁴.

O Plenário do STF, ao analisar a cautelar exarada pelo Ministro Relator, a referendou por unanimidade, convertendo o seu julgamento em deliberação a respeito do mérito da ADPF. Na ocasião, explicitou-se que

⁸² STF, decisão monocrática, ADPF nº 672 MC, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em: 08.04.2020, DJe. de 14.04.2020, p. 10.

⁸³ Ibidem, p. 5.

⁸⁴ Ibidem, p. 9.

“em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente, assiste razão ao Requerente no tocante à necessidade de salvaguarda da margem de atuação dos entes subnacionais para a delimitação, in loco, das medidas sanitárias mais adequadas e eficazes para a proteção da saúde de suas populações, observado o menor sacrifício possível para os demais interesses constitucionalmente protegidos, em especial a liberdade econômica”⁸⁵.

Na ADI nº 6.362, – que também colocou em foco conflitos federativos em matéria de saúde pública no contexto da pandemia, especificamente acerca do tema da requisição administrativa – a CNS pleiteou que fosse conferida interpretação conforme ao inciso VII e ao inciso III do §7º, ambos do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, que tratam da possibilidade de requisição de bens e serviços por parte dos gestores locais de saúde no que tange ao combate à pandemia da Covid-19. Ao ver da CNS,

“impõe-se ao Supremo Tribunal Federal decidir que o papel de coordenação das requisições no contexto da crise atual é da União Federal, cabendo que se assente que todas as requisições administrativas por parte dos Estados e dos Municípios devem ser previamente analisadas e autorizadas pelo Ministério da Saúde”.

Ao apreciar o caso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou improcedentes os pedidos formulados pela CNS, nos termos do voto do Ministro Relator, Ricardo Lewandowski. Como pontuado pelo Relator, em seu voto, após longa digressão a respeito da dinâmica de cooperação e de descentralização que devem informar o funcionamento do federalismo brasileiro,

“as requisições levadas a efeito pelos entes subnacionais não podem ser limitadas ou frustradas pela falta de consentimento do Ministério da Saúde, sob pena de indevida invasão de competências que são comuns à União e aos entes federados [...], bem assim diante do risco de se revelarem ineficazes ou extemporâneas”⁸⁶.

De sua vez, no bojo da ADPF nº 770, o CFOAB requereu a inconstitucionalidade de diversas ações e omissões do Poder Público Federal, em especial do Presidente da República, “consubstanciadas na mora em fornecer à população um plano definitivo nacional de imunização e o registro e acesso à vacina contra a covid-19”. Saliente-se que tal quadro se apresentava como verdadeiro impeditivo para que os entes federativos subnacionais pudessem iniciar e dar robustez aos respectivos processos de vacinação. Na oportunidade, dentre outros pedidos, o CFOAB pleiteou que fosse permitida, de forma excepcional, “a aquisição e

⁸⁵ Ibidem, p. 15.

⁸⁶ STF, Tribunal Pleno, ADI nº 6.362, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em: 02.09.2020, DJe. de 09.12.2020, p. 29.

fornecimento de vacinas contra a covid-19 desde que já possuam registro em renomadas agências de regulação no exterior, independente de registro na Anvisa, considerando a urgência humanitária na prevenção a novas ondas de coronavírus”.

Ao analisar os pedidos cautelares, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski os deferiu parcialmente. Na ocasião, assentou que

“os Estados, Distrito Federal e Municípios (i) no caso de descumprimento do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, recentemente tornado público pela União, ou na hipótese de que este não proveja cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença, poderão dispensar às respectivas populações as vacinas das quais disponham, previamente aprovadas pela Anvisa, ou (ii) se esta agência governamental não expedir a autorização competente, no prazo de 72 horas, poderão importar e distribuir vacinas registradas por pelo menos uma das autoridades sanitárias estrangeiras e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, conforme o art. 3º, VIII, a, e § 7º-A, da Lei 13.979/2020, ou, ainda, quaisquer outras que vierem a ser aprovadas, em caráter emergencial, nos termos da Resolução DC/ANVISA 444, de 10/12/2020”⁸⁷.

Em sua fundamentação, o Relator retomou o ideário de federalismo cooperativo que deve informar a dinâmica das relações entre os entes federativos no Brasil e o utilizou como fundamento para conceder parcialmente a cautelar em prol de se garantir o acesso à vacina por parte da população, a despeito da ausência de definições administrativas por parte do Ministério da Saúde. Nesse sentido, ainda no *decisum*, o Ministro Lewandowski salientou que

“[n]ão obstante constitua incumbência do Ministério da Saúde coordenar o PNI e definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunizações, tal atribuição não exclui a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para adaptá-los às peculiaridades locais, no típico exercício da competência comum de que dispõem para “cuidar da saúde e assistência pública” (art. 23, II, da CF)”⁸⁸.

Assim, nos dizeres do Relator, diante da competência comum outorgada a todos os entes federados para cuidar da saúde da população, eles estariam autorizados a adotar medidas diversas, “incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo”⁸⁹. A cautelar veio a ser referendada, por unanimidade, pelo Plenário da Corte⁹⁰.

À luz das decisões em destaque, o que se constata é que houve certa guinada na

⁸⁷ *Ibidem*, p. 9.

⁸⁸ STF, decisão monocrática, ADPF nº 770 MC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em: 17.12.2020, DJe. de 17.12.2020, p. 10.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 11.

⁹⁰ *Idem*.

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no contexto de maior gravidade da pandemia do vírus causador da Covid-19 em prol da descentralização de poderes em benefício dos entes federativos subnacionais, especialmente dos estados-membros. Isso tudo com vistas a manter e/ou possibilitar a adoção de medidas legislativas e administrativas em face da pandemia. Tem-se aqui verdadeiro “federalismo brasileiro da emergência”, em prol do combate à disseminação do vírus causador da Covid-19.

Se, historicamente, como visto acima, a dinâmica das relações entre os entes federativos tem como marca principal um elevado grau de centralismo na figura da União – elemento cancelado, também historicamente, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – o contexto da pandemia representou um ponto de inflexão no referido histórico, na medida em que os entes subnacionais foram prestigiados e tiveram suas competências (comuns) em matéria de saúde pública fortalecidas pela Corte. Ressalte-se que, como explicitado anteriormente, isso tudo se deu em um contexto marcado por um discurso fortemente negacionista do à época Presidente da República e em que a Administração Pública Federal adotou como opção política de combate à pandemia a via da descoordenação governamental, à moda do federalismo bolsonarista (momento em que o esforço de coordenação da União se fazia ainda mais relevante).

Nas aludidas decisões, constata-se, também, que a Suprema Corte repisou fortemente a máxima de que a dinâmica de funcionamento do federalismo brasileiro deve ser cooperativa, especialmente no que se refere à temática do direito à saúde, adotando tal elemento como relevante fundamento para a tomada das aludidas decisões. As decisões sob exame acabam por retomar, com força, o ideário de cooperação entre os entes federativos imaginado pelo constituinte de 1988 e que tem sido há muito subvertido na prática das relações entre eles – inclusive no contexto da pandemia –, diante da concentração de atribuições e de recursos financeiros nas mãos da União, o que se convencionou chamar neste trabalho de “federalismo de carne e osso” (esmiuçado no item III deste trabalho).

Analisando-se as decisões em conjunto, observe-se, ainda, que, em momento algum, a Corte esvaziou as atribuições da União quanto à possibilidade de adotar medidas de combate à pandemia. Em verdade, o Tribunal as garantiu, mas, simultaneamente, preservou o espaço de atuação dos entes federativos subnacionais, com vistas a assegurar a atuação tempestiva, adequada e eficiente dos Poderes Públicos brasileiros no combate ao vírus, considerando-se ainda o histórico de centralismo já evidenciado.

Além disso, nos acórdãos ora examinados, os ministros deixaram clara a

importância do papel de coordenação da União no que tange ao exercício de competências comuns por parte dos entes federativos. Tal esforço de coordenação que a Constituição da República exige da União não foi observado de maneira firme ao longo do período da pandemia e, em grande medida, motivou as decisões da Corte em prol do fortalecimento dos entes federativos subnacionais, que tinham por finalidade precípua evitar um cenário de descontrole generalizado da disseminação do vírus, *vis-à-vis* a opção política do federalismo bolsonarista de apostar na descoordenação governamental.

Saliente-se que, à luz das decisões ora evidenciadas, o à época Presidente da República chegou a afirmar em mais de uma oportunidade que o Governo Federal não teria agido tempestivamente durante a pandemia por responsabilidade do Supremo (e de suas decisões), o que passou a reverberar nas redes sociais. Sustentou, à época, que “[d]e três anos de governo, dois são de guerra na questão da covid. Não pudemos trabalhar. Você vê: a cada 10 decisões do STF, nove são contrárias à gente, e são propostas por partidos que não têm voto dentro do parlamento”⁹¹. Poucos dias depois, em entrevista televisionada, o Presidente tratou novamente do assunto e afirmou que “[p]elo STF, eu tinha que estar na praia, tomando uma cerveja. O Supremo falou isso para mim”⁹². De forma absolutamente rara, a Corte rebateu essa narrativa por meio de nota pública, contendo o seguinte teor “não é verdadeira a afirmação que circula em redes sociais de que a Corte proibiu o governo federal de agir no enfrentamento da pandemia da Covid-19. Na verdade, o Plenário decidiu, no início da pandemia, em 2020, que União, estados, Distrito Federal e municípios têm competência concorrente na área da saúde pública para realizar ações de mitigação dos impactos do novo coronavírus. Esse entendimento foi reafirmado pelos ministros do STF em diversas ocasiões”⁹³.

Considerando-se os pontos ora explorados, ao que nos parece, a Corte, no bojo dos conflitos interfederativos travados no contexto da pandemia, tomou decisões relevantes, de forma tempestiva e contundentes em prol da contenção da pandemia do vírus causador da Covid-19 e da preservação de vidas, em franco prestígio à descentralização de poderes e à atuação cooperativa entre os entes federativos nacionais, contrapondo-se de forma relevante ao

⁹¹ SOARES, Ingrid. *Bolsonaro diz que não trabalhou durante pandemia porque STF não deixou*. Correio Braziliense. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/01/4976943-bolsonaro-diz-que-nao-trabalhou-durante-pandemia-porque-stf-nao-deixou.html>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁹² SOUZA, Renato. *Correio Braziliense. STF destaca que não impediu Bolsonaro de combater pandemia de covid-19*. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/01/4901130-stf-destaca-que-nao-impediu-bolsonaro-de-combater-pandemia-de-covid-19.html>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

⁹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

discurso fortemente negacionista do então mandatário da Presidência da República. O que se teve foi verdadeiro “federalismo brasileiro da emergência”, como visto, amplamente chancelado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolvida ao longo do período da pandemia.

4. Conclusão.

De todo o exposto, o que se observa é que o federalismo brasileiro passou por um processo de rearranjo no contexto da pandemia do vírus causador da Covid-19, que encontrou ressonância na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ao menos durante o período mais agudo de crise sanitária, conformando-se verdadeiro “federalismo brasileiro da emergência”.

Apesar de o constituinte de 1987-1988 ter se movido fortemente pelos ideários de descentralização de poderes e de coordenação entre os entes federativos, o federalismo brasileiro de carne e osso tem se caracterizado como altamente centralista em benefício da figura da União, seja em termos do exercício de competências legislativas e/ou administrativas, seja sob o prisma da posse de recursos financeiros. Com a ascensão ao poder do Presidente Jair Messias Bolsonaro, a dinâmica de funcionamento do Estado Federal brasileiro guardou suas características históricas de centralização, mas, ao mesmo tempo, a descoordenação governamental passou a ter papel de protagonismo (sob o manto de uma ideia distorcida e seletiva de descentralização simbolizada pelo slogan “Mais Brasil, menos Brasília”).

Com o advento da pandemia, começaram a ser editadas medidas legislativas e administrativas – por parte da União e dos entes federativos subnacionais – em prol da contenção da disseminação do vírus. A partir de então, os conflitos entre os entes federativos escalaram de forma aguda, diante de expressivas divergências a respeito de quais medidas deveriam ser tomadas pelos Poderes Públicos e qual a intensidade delas, especialmente no que tange às iniciativas de restrição à circulação de pessoas e ao funcionamento de atividades econômicas.

O que se observou é que o Poder Executivo Federal não exerceu (ou não exerceu de forma suficientemente tempestiva) o seu papel de coordenação no processo de combate à disseminação da pandemia e, em muitas ocasiões, pretendeu barrar medidas administrativas e legislativas adotadas pelos entes federativos subnacionais com o objetivo de conter o vírus. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, simbolizada pelos cinco acórdãos objeto de

análise no presente trabalho, apresentou certa guinada no sentido de empoderar os entes federativos subnacionais, com o objetivo de garantir o seu espaço de atuação em prol do combate à pandemia, conformando-se verdadeiro “federalismo da emergência”, marcado pela intensificação da descentralização de poderes e o fortalecimento dos entes federativos subnacionais em matéria de competência comum relativa à saúde pública.

Referências.

A GAZETA. *Campo de batalha: 8 vezes em que Bolsonaro se colocou contra governadores*. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/politica/campo-de-batalha-8-vezes-em-que-bolsonaro-se-colocou-contra-governadores-0321>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, pp. 39-70, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação governamental. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, nº 54, v. 4, pp. 663-677, jul./ago., 2020, pp. 664-665.

AGÊNCIA BRASIL. *Covid-19: Brasil passa dos 66 mil casos confirmados*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-04/covid-19-brasil-passa-dos-66-mil-casos-confirmados>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Comentário ao art. 24 da Constituição de 1988. In: CANOTILHO, J. J. Gomes. [et. al.]. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

ANSELMO, José Roberto. *O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro*. Tese (Doutorado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2006.

ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro: perspectivas descentralizadoras*. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3984>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

BBC BRASIL. *2 momentos em que Bolsonaro chamou covid-19 de 'gripezinha', o que agora nega*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

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 (Working paper)*. Universidade de Brasília (UnB), 2012.

CANZIAN, Fernando. *70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas*. Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

CARVALHO, André Luís Bonifácio; ROCHA, Edjavane; SAMPAIO; Roberta Fonseca; OUVENEY, Assis Luiz Mafort. Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro?. *Saúde Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. especial 1, pp. 62-77, mar. 2022.

CNN BRASIL. *Governadores do Consórcio do Nordeste se reúnem para planejar uso da Sputnik*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/governadores-do-consorcio-do-nordeste-se-reunem-para-planejar-uso-da-sputnik-v/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

COELHO, Mario Drumond. *Federalismo: introdução ao estudo dos seus princípios*. 1ª ed.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4516>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

CORREIO BRAZILIENSE. *Confisco de luvas e respiradores opõe União e Estados no Brasil*. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2020/03/27/internabrazil,840645/confisco-de-luvas-a-respiradores-opoe-uniao-e-estados-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

CYRINO, André Rodrigues. *Direito Administrativo de carne e osso: estudos e ensaios*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2019.

DALLARI, Dalmo de. *O Estado Federal*. São Paulo: Editora Ática, 1986.

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 (RDP)*, Brasília, v. 17, n. 96, pp. 37-64, nov./dez. 2020, p. 43.

ESTADÃO. *Relembre brigas e polêmicas entre Bolsonaro e governadores: 'paraíbas', impostos e coronavírus*. Disponível: <<https://www.estadao.com.br/politica/paraibas-marielle-e-impostos-relembre-brigas-e-polemicas-entre-bolsonaro-e-governadores/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

ESTADÃO. *Bolsonaro diz que algumas vacinas contra covid 'não protegem' e volta a defender tratamento precoce*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-diz-que-algumas-vacinas-contra-covid-nao-protegem-e-volta-a-defender-tratamento-precoce/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente: uma exegese

do art. 24 da Constituição Federal. *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, n. 90, pp. 245-251, 1995.

GUIMARÃES, Vinícius César; SILVA, Gabriela Fideles. Covid-19: parâmetros internacionais, federalismo e a atuação internacional dos estados e municípios. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v.21, e-0001, 2021.

JORNAL NACIONAL. *Bolsonaro desautoriza Pazuella e suspende compra da vacina Coronavac*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/21/bolsonaro-desautoriza-pazuella-e-suspende-compra-da-vacina-coronavac.ghtml>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. *Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, pp. 392-411, 2019.

MAAKAROUN, Bertha. *Reformas aprofundam cenário de concentração tributária junto à União, diz jurista*. Estado de Minas. Disponível em: <<https://bit.ly/3Sv96Vr>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

MARTINS, Francisco Jório Bezerra. *O Federalismo brasileiro na interpretação do Supremo Tribunal Federal*. Tese (Doutorado em Direito), Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, Ceará, 2019.

MELLO, Cristiana De Santis M. de F. Federação: é hora de inverter o ônus argumentativo. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 29, fev./abr., 2012.

MOHN, Paulo Fernando. A repartição de competências na constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, pp. 215-244, jul./set. 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. Por uma nova compreensão das “normas gerais de licitação”. *Jota*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/por-uma-nova-compreensao-das-normas-gerais-de-licitacao-04052021>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

NOBRE, Marcos. *Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia*. São Paulo: Todavia, 2020.

O GLOBO. *Bolsonaro volta a minimizar pandemia e chama Covid-19 de 'gripezinha'*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-volta-minimizar-pandemia-chama-covid-19-de-gripezinha-1-24319177>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

OLENSCKI, Antonio Roberto Bono. *Inflexões no federalismo brasileiro no período de 1964 a 1988*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo), Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde. *Histórico da pandemia de Covid-19*. Disponível em: <<https://bit.ly/3JKU4IA>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

PAIM, Jairnilson Silva. *O que é o SUS*. 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016.

PODER 360. *Relembre declarações de Bolsonaro sobre a vacinação*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/relembre-declaracoes-de-bolsonaro-sobre-a-vacinacao/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

PODER 360. *Dória decreta quarentena em São Paulo a partir de 3ª feira*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/doria-decreta-quarentena-em-sao-paulo-a-partir-de-3a-feira/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

PODER 360. *Bolsonaro critica governadores no combate à covid-19 e chama Dória de lunático*. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-critica-governadores-no-combate-a-covid-19-e-chama-doria-de-lunatico/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *“Economia não pode parar”, diz Bolsonaro ao setor produtivo brasileiro*. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2020/03/economia-nao-pode-parar-diz-bolsonaro-ao-setor-produtivo-brasileiro>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 46.980, de 19 de março de 2020*. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjQ%2C>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 2ª ed., 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 64.881, de 22 de março de 2020*. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/193361>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional*. 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

SOARES, Ingrid. *Bolsonaro diz que não trabalhou durante pandemia porque STF não deixou*. Correio Braziliense. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/01/4976943-bolsonaro-diz-que-nao-trabalhou-durante-pandemia-porque-stf-nao-deixou.html>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

SOUZA, Renato. Correio Braziliense. *STF destaca que não impediu Bolsonaro de combater pandemia de covid-19*. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/01/4901130-stf-destaca-que-nao-impediu-bolsonaro-de-combater-pandemia-de-covid-19.html>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia*. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

UOL – Política. *Bolsonaro diz desconhecer morte de criança pela covid; mais de 300 morreram*. Disponível em: <<https://bit.ly/3K9mkF6>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

UOL. *Coronavírus: Bolsonaro critica Witzel por querer impedir voos para o Rio de Janeiro*. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/03/20/bolsonaro-critica-witzel-por-fechar-aeroporto-parece-que-rj-e-outro-pais.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

UNA-SUS. *Organização Mundial de Saúde declara pandemia do novo Coronavírus*. Disponível em: <<https://bit.ly/3IqNiGR>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

VEJA. *Roraima registra casos e coronavírus chega a todos os estados do Brasil*. Disponível em: <<https://bit.ly/3KaYnxi>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

VEJA. *Governadores vão ignorar decreto de Bolsonaro sobre abertura de academias*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/governadores-vao-ignorar-decreto-de-bolsonaro-sobre-abertura-de-academias/>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

YAHOO! NOTÍCIAS. *Bolsonaro volta a atacar CoronoVac e Dória rebate: “Vacina que salvou a mãe dele”*. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/bolsonaro-volta-a-atacar-corona-vac-e-doria-rebate-vacina-que-salvou-a-mae-dele-114535908.html>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

Recebido em: 06/11/2023

1º Parecer em: 02/04/2024

2º Parecer em: 14/03/2024