



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O FEDERALISMO E A COVID-19: UMA ANÁLISE DO PACTO FEDERATIVO
BRASILEIRO DIANTE DA CRISE DE SAÚDE PÚBLICA

Mírian Aninger Murad

Rio de Janeiro
2022

MÍRIAN ANINGER MURAD

O FEDERALISMO E A COVID-19: UMA ANÁLISE DO PACTO FEDERATIVO
BRASILEIRO DIANTE DA CRISE DE SAÚDE PÚBLICA

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientadora:

Prof. Rafael Mario Iorio Filho

Coorientadora:

Prof^ª. Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2022

MÍRIAN ANINGER MURAD

O FEDERALISMO E A COVID-19: UMA ANÁLISE DO PACTO FEDERATIVO
BRASILEIRO DIANTE DA CRISE DE SAÚDE PÚBLICA

Monografia apresentada como exigência de conclusão de
Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da
Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2022. Grau atribuído: _____.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira - Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro – EMERJ.

Convidada: Dra. Ana Paula Teixeira Delgado – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

Orientador: Prof. Rafael Mario Iorio Filho – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

Ao meu pai José Marcos, minha mãe Adelma e meu padrinho Celso, que sonharam esta concretização junto comigo.

AGRADECIMENTOS

Escrever agradecimentos em um trabalho de conclusão de curso traz à tona um sentimento nostálgico que me leva à reflexão de como todas as pessoas que cruzam nosso caminho nos engrandecem de determinada forma.

Por isso, primeiramente, preciso agradecer a Deus por colocar em minha vida pessoas milimetricamente ideais para caminhar comigo o árduo e proveitoso capítulo que foi a Emerj em minha vida.

À minha família, principalmente minha mãe, meu pai, meu padrinho Celso e minhas tias Thereza e Ignez, que através do apoio incondicional na minha trajetória acadêmica e profissional, me ensinaram diariamente o verdadeiro significado de família. Apoio incondicional são palavras que traduzem perfeitamente uma família libanesa como a minha.

À Emerj, instituição que me trouxe a certeza necessária do caminho que pretendo trilhar; e a aqueles professores da Escola que me maravilharam com aulas jurídicas que mais pareciam orquestras, nas quais o direito soava como melodia para meus ouvidos.

Aos meus orientadores, professores Rafael Iorio e Mônica Cavalieri, que me deram liberdade intelectual e alicerce suficiente para construir este trabalho da forma como sonhei. Vê-lo pronto após mais de ano de pesquisa é gratificante.

Agradeço, também, aos meus amigos, os que ganhei com a Emerj e os da vida. O caminho para a magistratura demanda, necessariamente, resiliência, que não é das qualidades mais fáceis de se desenvolver, já que em uma de suas faces se encontra o sofrimento. A solidariedade da amizade reduz consideravelmente esse sofrimento e a força que emana dela nos faz mais resilientes.

Por fim, sou grata a mim mesma, a Mírian de 23 anos que optou por cursar a Emerj, mesmo diante da fragilidade que me acompanhava à época. Após 3 anos e uma pandemia, concluo com a certeza de que foi a escolha mais enriquecedora possível.

“É simplesmente espantoso que esses núcleos tão iguais e tão diferentes tenham se mantido aglutinados em uma só nação. Durante o período colonial, cada um deles teve relação direta com a metrópole e o ‘natural’ é que, como ocorreu com a América hispânica, tivessem alcançado a independência como comunidades autônomas. Mas a história é caprichosa, o ‘natural’ não ocorreu. Ocorreu o extraordinário, nos fizemos um povo-nação, englobando todas aquelas províncias ecológicas numa só entidade cívica e política.”

Darcy Ribeiro.

SÍNTESE

O surto pandêmico da Covid-19 trouxe ao Brasil um período de colapso na saúde pública e de instabilidade governamental, econômica e jurídica. Esta última é o enfoque do presente trabalho, que se presta a analisar como a crise sanitária desvelou uma iminente tensão no pacto federativo brasileiro. Com efeito, o federalismo de cooperação ditado pela Constituição Federal foi posto *à mercê* pelas discrepantes atuações dos Poderes Executivos dos entes federados, que iniciaram uma política de enfrentamento entre si no que diz respeito às medidas de combate adotadas, como o *lockdown*. Verificou-se, por conseguinte, uma tentativa do governo federal de contestar a autonomia constitucional dos governos estaduais e municipais, mitigando o compartilhamento de competências constitucionalmente previsto. Neste cenário, o STF foi provocado a se manifestar, por meio da realização de controle concentrado de constitucionalidade; e suas decisões serão abordadas, com o reconhecimento por ele do estado de coisas inconstitucional vivenciado pelo país. Por fim, examinam-se as consequências práticas sofridas pelos cidadãos em razão da distopia entre o federalismo positivado e o federalismo real, quais sejam, a pluralidade normativa, a insegurança e a desigualdade jurídicas e a violação à cidadania, defendendo o federalismo como laboratório social da democracia, capaz de materializar direitos fundamentais, como a saúde pública.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional; Federalismo; Competência dos Entes Federados; Covid-19.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES QUANTO À SAÚDE PÚBLICA	13
1.1. Breve processo histórico do federalismo brasileiro	17
1.2. O federalismo brasileiro de cooperação e as suas características	20
1.3. A repartição de competências entre os entes federados	25
1.4. A competência dos entes federados quanto à saúde pública	28
1.5. Os reflexos da Covid-19 no federalismo brasileiro	30
2. OS IMPASSES FEDERATIVOS GERADOS PELAS DISCREPANTES DECISÕES DOS PODERES EXECUTIVOS PARA LIDAR COM A PANDEMIA E A CONSEQUENTE TENSÃO IMINENTE NO PACTO FEDERATIVO	33
2.1. Impasses federativos acerca do isolamento social e da quarentena	34
2.1.1. Funcionamento de academias de ginástica, salões de beleza e barbearias	38
2.1.2. Funcionamento de cerimônias religiosas	39
2.1.3. Funcionamento de casas lotéricas	42
2.1.4. Circulação de pessoas nas praias	42
2.1.5. Circulação de pessoas em aeroportos do Rio de Janeiro	44
2.2. Requisições administrativas realizadas pela União de itens hospitalares comprados pelo Ceará e pelo Maranhão	46
2.3. Suspensão do Enem em âmbito nacional e no Amazonas	49
2.4. Considerações ao segundo capítulo	51
3. O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO ENQUANTO MODERADOR DOS CONFLITOS FEDERATIVOS DECORRENTES DA CRISE DE SAÚDE PÚBLICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19	53
3.1. ADI 6341	57
3.2. ADI 6343	63
3.3. ADPF 672	70
3.4. Considerações ao terceiro capítulo	73
4. INCERTEZAS DA CIDADANIA BRASILEIRA NO CENÁRIO DA COVID-19	75
4.1. O estado de pluralidade normativa, de desigualdade jurídica e de insegurança jurídica decorrentes da gestão pública diante da pandemia	75
4.2. O enfraquecimento da cidadania brasileira durante o período pandêmico	79
4.3. A vacinação no Brasil como novo problema federativo e como exemplo da desigualdade material enfrentada pelos brasileiros	81
4.4. A vacinação e a CPI da Covid	87
4.5. O Estado de Coisas Inconstitucional existente durante o período pandêmico	89
4.6. A federação enquanto protetora da democracia e da cidadania e facilitadora do acesso a direitos fundamentais	92
CONCLUSÃO	96
REFERÊNCIAS	98

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EUA – Estados Unidos da América
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MP – Medida Provisória
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PNI – Programa Nacional de Imunização
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
SUS – Sistema Único de Saúde

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por escopo analisar os reflexos da crise pandêmica da Covid-19 no federalismo brasileiro, porquanto a conjuntura da saúde pública neste período desvelou uma iminente tensão no pacto federativo, que foi ressaltada por uma disputa por preponderância entre os Poderes Executivos de cada ente federado. Com efeito, tal tensão sempre acompanhou a história da nação, contudo, a pandemia a amplificou.

O surto pandêmico, que ainda está em curso, foi causado inicialmente pelos vírus SARS-CoV e SARS-CoV2, que transmitem uma doença respiratória aguda grave e que sofreram mutações no transcurso da pandemia. Essa enfermidade foi identificada pela primeira vez na República Popular da China, em 1 de dezembro de 2019, tendo, desde então, afetado 188 países e territórios. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou o surto da doença como uma pandemia. Quando do início da pesquisa, em 01 de outubro de 2020, já haviam sido identificadas mais de 1 milhão de mortes no mundo; sendo que, ao fim do trabalho, em agosto de 2021, esse número aumentou para 4,46 milhões de mortes.

O Brasil foi apontado pela imprensa mundial como um dos epicentros da doença, já tendo registrado mais de 576 mil mortes e 20,6 milhões de casos. Diante deste cenário, o país atravessa um período de colapso na saúde pública e de enorme instabilidade governamental, econômica e jurídica – esta é o foco do presente trabalho.

A instabilidade jurídica foi ocasionada pelos diversos conflitos federativos que surgiram entre os Poderes Executivos de cada ente federado, que atuaram de forma amplamente divergente. Dentre estes impasses, pode-se apontar como exemplo categórico as determinações acerca do *lockdown*. Enquanto a União se posicionou contra o isolamento social e a favor da abertura do comércio e funcionamento de escolas e academias, muitos Estados e Municípios editaram decretos executivos impondo o confinamento e até criando sanções para a circulação de pessoas em determinados ambientes – como é o caso do Estado do Rio de Janeiro, que impôs multa para os cidadãos que frequentassem as praias.

Essa divergência de atuação salientou uma das maiores marcas do federalismo nacional: a disputa entre a centralização do poder nas mãos da União e a descentralização dele, fortalecendo a autonomia dos demais entes federativos. Entretanto, tal disputa não se limitou à autonomia de cada ente, mas também a quem teria preponderância para agir na prevenção da doença e na crise da saúde e da economia do Estado Brasileiro.

Nesse contexto, o federalismo de cooperação, ditado pela Constituição Federal, foi posto *à mercê*, não podendo se falar em cooperação ou equilíbrio na atuação das unidades federativas. Enquanto o governo federal tentou contestar a autonomia dos governos estaduais e municipais, estabelecendo normas específicas sem qualquer justificativa embasada em diretrizes médicas e sanitárias, alguns destes entes iniciaram uma política de enfrentamento, confirmando suas competências constitucionais para garantir a saúde de todos os cidadãos.

Destarte, verificou-se uma competição entre as entidades federadas e não uma atuação conjunta, pautada na coordenação, o que garantiria a efetividade das políticas públicas imprescindíveis para o momento. Como consequência do enfraquecimento da federação, a população ainda atravessa um período de incertezas na cidadania brasileira, alicerçadas na insegurança e desigualdade jurídicas latentes e na pluralidade normativa que foi editada ao longo da crise.

É diante desse impasse que se desenvolve o tema da pesquisa.

Busca-se, então, a partir das disposições constitucionais, cotejar o pacto federativo brasileiro, discutindo quais os limites da competência de cada ente federado para legislar e atuar na crise de saúde pública, além de procurar compreender o papel da federação como protetora da democracia e garantidora de direitos fundamentais, como a cidadania.

Importa reiterar que o tema é objeto de ações de controle de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, apontado pela Carta Magna como moderador dos conflitos federativos. Suas recentes decisões não somente corroboram o debate aqui estabelecido, mas o levam além, suscitando outra questão: qual o papel do Poder Judiciário perante a crise federativa e até que ponto a sua atuação protegeu efetivamente à Constituição e os cidadãos?

Assim, no primeiro capítulo, pretende-se compreender, por meio de uma investigação histórica e comparativa, o federalismo brasileiro e o modelo de cooperação adotado pela CRFB/88. Esse modelo é estudado a partir da repartição constitucional das competências concorrente e comum entre os entes para tratar da saúde pública e do princípio da solidariedade enquanto norteador dessa questão.

O segundo capítulo, alicerçado em uma abordagem concreta dos impasses federativos, examina decisões dos Poderes Executivos de diferentes entes federados ao longo da crise pandêmica, apresentando as divergentes políticas públicas adotadas por cada um deles, além das normas divergentes editadas pelos Poderes Legislativos, analisando a tentativa de predominância da atuação da União sobre os demais; demonstrando, assim, a tensão iminente no pacto federativo.

Em seguida, no terceiro capítulo, procura-se colacionar o papel do Poder Judiciário enquanto moderador dos conflitos federativos através do estudo das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal nas ADIs nº 6341 e 6343 e na ADPF nº 672.

Por fim, no último capítulo, vencida a abordagem da controvérsia, reflete-se acerca das consequências do enfraquecimento da federação brasileira – insegurança jurídica, desigualdade jurídica e pluralidade normativa vivenciadas pela população neste período, exemplificadas a partir de como se deu a vacinação no Brasil. Debate-se também sobre a sucessiva violação de direitos fundamentais que ocorreu por parte do governo brasileiro, o que levou ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional pelo STF, além da necessidade de fortalecimento do pacto federativo como solução para proteção da democracia, da cidadania e dos direitos fundamentais.

Importa observar que, diante de todo esse contexto, em abril de 2021, foi instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito, a CPI da Covid, objetivando investigar ações e omissões do governo federal durante a crise de saúde pública e fiscalizar a aplicação de recursos federais enviados aos Estados e Municípios para enfrentamento da pandemia. Os trabalhos da CPI ainda não foram finalizados nem o relatório final divulgado, porém, algumas irregularidades já foram descobertas e também foram analisadas no último capítulo.

Em relação aos procedimentos metodológicos, o trabalho será desenvolvido com base em metodologias distintas: pesquisa bibliográfica e empírica, conjuntamente ao estudo de casos, a fim de identificar e refletir os fundamentos do problema apresentado. Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa será necessariamente qualitativa, uma vez que a pesquisadora pretende construir um alicerce empírico sólido para a defesa da tese exposta. Trata-se, portanto, de uma pesquisa empírica, descritiva e interpretativa.

1. O FEDERALISMO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES QUANTO À SAÚDE PÚBLICA

O Estado, na concepção moderna, é o modo de organização da sociedade. Max Weber¹ o define como “aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o 'território', faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”. Tal organização tem por finalidade específica e essencial regulamentar todos os tipos de relações – como sociais, econômicas e jurídicas – entre certa população que habita um determinado território.

O Estado Brasileiro é nomeado de República Federativa do Brasil, condensando neste nome a forma de estado e a forma de governo adotadas pelo Brasil: o federalismo e a república, respectivamente, que podem ser observados no preâmbulo e no art. 1º da Carta Magna de 1988².

A federação, enquanto forma de estado, é uma opção constitucional realizada pelo constituinte originário. Embrionariamente chamada de “consolidação dos estados”, ganhou destaque nos debates norte-americanos que antecederam a elaboração da Constituição de 1787 dos EUA, sendo discutida, à época, por Hamilton, Madison e Jay³ como:

É verdade que a inteira consolidação dos Estados em um só governo soberano nacional supõe a inteira subordinação dos membros e que, se alguns poderes restarem a estes últimos, hão de ser sempre dependentes da vontade geral; mas, como o plano da Convenção não estabelece senão uma união ou consolidação parcial, é evidente que os governos dos Estados hão de conservar todos os direitos de soberania que dantes tinham e que não forem “exclusivamente” delegados aos Estados Unidos [à União].

Contudo, existem outras formas de estado além desta. Atualmente, a doutrina⁴ aponta duas outras formas de estado principais: o estado unitário, também chamado de estado simples, e o estado composto.

No estado unitário, há uma concentração do poder político no órgão central do país, existindo um poder central. Tem-se, somente, uma repartição de atribuições administrativas entre os entes daquele estado. É o que ocorre na França, no Uruguai, no Chile, por exemplo. Já no estado composto encontram-se vários poderes políticos distintos, onde há uma relação

¹ WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 98.

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

³ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003, p. 193.

⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Ltda., 2014, p. 100-101.

de cooperação entre os entes participantes e não de subordinação, como no estado unitário. Atento a essa relação, José Afonso da Silva⁵ afirma que:

O modo de exercício do poder político em função do território dá origem ao conceito de forma de Estado. Se existe unidade de poder sobre o território, pessoas e bens, tem-se o Estado Unitário. Se, ao contrário, o poder se reparte, se divide, no espaço territorial (divisão espacial de poderes), gerando uma multiplicidade de organizações governamentais, distribuídas regionalmente, encontramos-nos diante de uma forma de Estado Composto [...].

O estado composto permite, ainda, a adoção de dois modelos distintos: o modelo confederado e o modelo federado.

Antes de dispor acerca desses modelos, é importante neste momento fazer um adendo sobre um atributo próprio de Estado - a soberania. O Estado, enquanto nação, é dotado dessa característica. A soberania nada mais é do que um elemento político, que se depreende de uma relação de reciprocidade internacional. O Estado se compromete a respeitar os demais Estados Internacionais como troca por ser respeitado – uma relação global de cumplicidade. Todo Estado, independente do modelo organizacional interno, é dotado de soberania. Francisco Rezek⁶ ensina que:

Identificamos o Estado quando seu governo (...) não se subordina a qualquer autoridade que lhe seja superior, não reconhece, em última análise, nenhum poder maior de que dependam a definição e o exercício de suas competências, e só se põe de acordo com seus homólogos na construção da ordem internacional, e na fidelidade aos parâmetros dessa ordem, a partir da premissa de que aí vai um esforço horizontal e igualitário de coordenação no interesse coletivo. Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui superiores.

Assim, no modelo confederado de estado composto, existe uma pluralidade de soberanias entre todos os entes, reunidas por meio de um tratado, que pode ser desfeito a qualquer tempo. O vínculo jurídico de ligação, por conseguinte, são os tratados e convenções internacionais. Na prática, verifica-se a reunião entre vários países, vinculados por um tratado, sendo permitida a secessão.

Não há, na confederação, uma repartição de autonomia política entre os entes, mas sim de soberania. Um exemplo clássico de estado confederado foram os Estados Unidos da

⁵ Ibid., p. 100.

⁶ REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 268-269.

América, que somente se tornaram uma federação em 1787, dando origem ao primeiro estado federado.

Já no modelo federado de estado composto existe uma pluralidade de autonomias, coexistentes entre todos os entes, vinculadas por uma soberania estatal, protegidas por uma constituição, em que não é admitido o direito de secessão. Acerca deste direito, Paulo Gustavo Gonet Branco⁷ assevera que:

Na medida em que os Estados-membros não são soberanos, é comum impedir que os estados se desliguem da União – no que o Estado Federal se distingue da confederação. É frequente, nos textos constitucionais, a assertiva de ser indissolúvel o laço federativo (caso do art. 1º da Constituição de 1988).

O atributo do estado federado consiste na concorrência das partes integrantes deste todo. Essas partes são dotadas de outro tipo de característica, que não se confunde com a soberania: a autonomia. Tal característica significa dizer que o ente irá atuar, exercendo sua autonomia, dentro de uma moldura jurídica estabelecida previamente pela constituição. Veja-se os apontamentos realizados por José Afonso da Silva⁸ sobre o tema:

No Estado federal há que se distinguir soberania e autonomia e seus respectivos titulares. Houve muita discussão sobre a natureza jurídica do Estado federal, mas, hoje, já está definido que o Estado federal, o todo, como pessoa reconhecida pelo Direito Internacional, é o único titular da soberania, considerada poder supremo consistente na capacidade de autodeterminação. Os estados federados são titulares tão só de autonomia, compreendida como governo próprio dentro do círculo de competências traçadas pela Constituição Federal.

Portanto, entende-se que a federação é uma genuína técnica de distribuição de poder político entre os entes integrantes de um Estado, coordenando e dividindo competências constitucionais entre as pessoas jurídicas de direito público interno. Felipe Barboza Pereira e César Henrique Lima⁹ resumem que “o federalismo é estrutura constitucional e processo político”.

Como dito acima, a federação nasceu em 1787 nos EUA, com a aprovação da sua primeira e única Constituição e a ruína da antiga confederação até então adotada por este Estado. O federalismo norte-americano surge com uma proposta de agregação dos estados confederados, atuando sobre eles uma força centrípeta (dos arredores ao centro). As unidades

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 790-791.

⁸ SILVA, op. cit., p. 102.

⁹ PEREIRA, Felipe Barboza; LIMA, Cesar Henrique. *Pacto Federativo nos tempos de coronavírus*. Disponível em: < <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pacto-federativo-nos-tempos-do-coronavirus-01042020>>. Acesso em: 20 out. 2020.

confederadas já detinham poder soberano e, em prol de um movimento centralizador, resolveram cedê-lo para a formação dos Estados Unidos da América, mantendo apenas suas respectivas autonomias.

No Brasil ocorreu um cenário completamente distinto. O Brasil Império estava configurado em um estado unitário e monarca, por isso, quando foi adotada a forma federativa de estado, ocorreu uma segregação. Houve a atuação de uma força centrífuga (do centro para os arredores), dissipando a autonomia, que antes era centrada apenas na União, para os estados, criando, então, a federação brasileira.

Neste contexto, observa-se que, quanto à formação do estado federado, ela pode se dar de forma centrípeta ou centrífuga. Na primeira, o poder soberano é transferido de fora ao centro. São os estados soberanos que cedem sua soberania, transferindo-a ao poder central, no entanto mantendo sua autonomia. Na segunda, o poder é transferido do centro para fora, dissipando-se e transferindo autonomia aos demais entes. O estado, até então unitário, abdica de sua autonomia e delega aos entes federados parcela do seu poder político, mantendo consigo o poder de sua soberania, como ocorreu no Brasil. Segundo Raul Machado Horta¹⁰:

Se a tendência ocorrida no federalismo é a de fortalecimento do poder central da União Federal, tem-se o chamado federalismo contrípeto ou centrípeto, conforme queiram. Por outro lado, se a tendência é de fortalecimento dos estados integrantes da federação, diz-se que o federalismo é centrífugo. Havendo equilíbrio entre estas duas forças, qual seja, entre o Estado Federal e os estados federados, diz-se que o federalismo é de cooperação.

Por outro lado, o federalismo centrífugo é aquele que fará um caminho oposto. O federalismo centrífugo se dirige para a periferia do Estado Federal. Nele não haverá necessariamente maior descentralização, mas, sobretudo, uma tendência à descentralização ao longo do tempo. Exemplo notável é o federalismo brasileiro, que surgiu originariamente de um Estado Unitário extremamente centralizador e se direciona ao longo da história republicana brasileira a dar maior leque de competências aos estados, seguindo no sentido da descentralização.

Assim, quanto à separação de competências constitucionais, o federalismo pode ser dual ou cooperativo. No federalismo dual, sobrevém uma estipulação de conjuntos distintos e pré-determinados de competências, que são de atribuição de cada ente federativo, sobre as quais não há hierarquia entre eles. Existe uma separação de forma exaustiva e plena das atividades de cada ente, sem que se determinem políticas gerais e comuns, como ocorre nos EUA.

Enquanto no federalismo cooperativo parte-se da ideia de cooperação interfederativa, em que todos os entes compartilham determinadas competências em prol da melhor prestação

¹⁰ HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 306.

para a coletividade. Trata-se de uma técnica constitucional que objetiva prover direitos sociais prestacionais, a fim de reduzir as desigualdades sociais e prover serviços públicos a todos os cidadãos. Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Branco¹¹ elucidam que:

A Constituição de 1988 adotou a sistemática preconizada pelo federalismo cooperativo, em que o Estado, permeado pelos compromissos de bem-estar social, deve buscar a isonomia material e atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas.

Quanto à distribuição correta e equilibrada dos poderes políticos, a federação pode ser simétrica, quanto maior o equilíbrio na distribuição de poder entre os entes federados; ou assimétrica, quanto mais poder político concentrado em determinado ente. Entretanto, nenhuma federação é totalmente assimétrica ou simétrica.

Em vista disso, o federalismo brasileiro pode ser caracterizado como centrífugo, assimétrico e cooperativo, como reflete o art. 18 da CRFB/88¹². Percebe-se que o estado federal se dinamiza no Brasil a partir da aglomeração de entes políticos ou entidades federativas – pessoas jurídicas de direito público interno, que tem o objetivo comum de harmonização entre si dentro de um espaço físico territorial.

Em que pese a CRFB/88 positivar a federação como a forma de estado adotada pelo país em diversos momentos do texto constitucional, a Carta Magna somente “recebeu-a da evolução histórica do ordenamento jurídico. Ela não instituiu a federação. Manteve-a mediante a declaração, constante no art. 1º, que configura o Brasil como uma República Federativa”, como ensina José Afonso da Silva¹³. Na verdade, o federalismo foi instituído juntamente com a República em 1889, como será estudado a seguir.

1.1. Breve processo histórico do federalismo brasileiro

Importa esclarecer que o Brasil já foi um estado unitário, na época imperial. Desde sua independência até o ano de 1889, ano em que foi proclamada a república, o Estado Brasileiro, enquanto monarquia, concentrava todos os poderes nas mãos da União, já que os estados e os municípios não existiam com as características que detém na atualidade, mas

¹¹ MENDES; BRANCO, op. cit., p. 366.

¹² BRASIL, op. cit., nota 2.

¹³ SILVA, op. cit., p. 101.

eram considerados meras províncias. José Afonso da Silva¹⁴ discorre sobre a organização política na Constituição Imperial:

O sistema foi estruturado pela Constituição Política do Império do Brasil de 25.3.1824. Declara, de início, que o Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros, que formam uma nação livre e independente que não admite, com qualquer outro, laço de união ou federação, que se oponha à sua independência. O território do Império foi dividido em províncias, nas quais foram transformadas as capitanias então existentes. Seu governo era monárquico hereditário, constitucional e representativo. (...) As províncias foram subordinadas ao poder central, através do seu presidente, escolhido e nomeado pelo Imperador, e do chefe de polícia, também escolhido e nomeado pelo Imperador [...].

As ideias descentralizadoras, porém, estiveram presentes em diversas revoltas políticas durante todo o império, defendidas pelos federalistas. Com a Proclamação da República em 1889, o federalismo passou a ser vislumbrado como princípio constitucional de estruturação do novo estado brasileiro.

As províncias, até então reprimidas pelo poder central, ganharam uma nova roupagem: a de estados, reunidos pelo laço da federação, dotados de determinada autonomia, que os permitiu decretar a sua constituição e escolher seus representantes, consonante aos ensinamentos de José Afonso da Silva¹⁵.

Em 1891, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada e adotou expressamente como forma de estado e de governo a República Federativa, constituindo-se pela união perpétua e indissolúvel dos novos estados unidos do Brasil.

Ressalta-se que, neste primeiro momento federalista da história do país, os municípios ainda não experimentaram a autonomia federativa como o fazem nos dias de hoje. Adotou-se o federalismo dual ou clássico, a exemplo dos EUA, como apontam Marcelo Casseb Continentino e Ernani Varjal Madicis Pinto¹⁶:

No período republicano sob a vigência da Constituição de 1891, recepcionou-se, aqui, o denominado “federalismo dual ou clássico”, de inspiração norte-americana, segundo o qual a então Constituição Federal estabelecia expressamente as competências da União e resguardava para os Estados-membros todas as demais, o que supostamente a eles significaria maior autonomia e descentralização política. Costuma-se dizer que, em momento algum da história constitucional brasileira, os Estados-membros tenham obtido tamanha autonomia, o que acabou gerando algumas mazelas a exemplo da “política dos governadores” e do arranjo político entre São Paulo e Minas Gerais, o “café com leite”.

¹⁴ Ibid., p. 76-77.

¹⁵ SILVA, op. cit., p. 79.

¹⁶ CONTINENTINO, Marcelo Casseb; PINTO, Ernani Varjal Madicis. *Estamos diante de um novo federalismo brasileiro?*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-abr-18/observatorio-constitucional-estamos-diante-federalismo-brasileiro>>. Acesso em: 20 out. 2020.

Os estados, por sua vez, exerciam sua autonomia de forma remanescente, já que podiam exercer quaisquer competências que não lhes fossem expressamente proibidas.

A partir da supracitada Constituição de 1891, todas as constituições brasileiras previram o federalismo como forma de organização de estado, sem exceção. Ocorre que, no período da ditadura militar, o federalismo simplesmente constava nos textos constitucionais da Constituição de 1967 e na Emenda 1/69, porém, os estados não tinham liberdade para exercer suas autonomias. Estudiosos, como Marcelo Casseb Continentino e Ernani Varjal Madicis Pinto¹⁷, chamam-lhe de federalismo nominalista. Veja-se:

Em outros períodos da política nacional, formalmente a estrutura federalista foi mantida na Constituição, mas isso não passou do mero enunciado do texto constitucional, sem que, na realidade política do dia a dia, o federalismo conseguisse se impor. Muitos denunciariam o “federalismo nominalista” mediante o sensível retraimento das autonomias estaduais.

Apesar de constar no texto constitucional, estar efetivamente positivado, observa-se a existência de um federalismo meramente formal no período ditatorial brasileiro, uma vez que, na realidade fática, o poder dos estados estava extremamente mitigado pela União.

Este cenário foi alterado com a promulgação da Carta Democrática de 1988. O federalismo foi novamente recepcionado na Constituição como forma de estado, conquanto, foi dada especial atenção a ele, sendo estruturado no título III da norma, dedicado exclusivamente para a organização do Estado Federado Brasileiro.

José Afonso da Silva¹⁸ afirma que a CRFB/88 “buscou resgatar o princípio federalista e estruturou um sistema de repartição de competências que tenta refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os poderes estaduais e municipais”.

Parte-se do pressuposto de igualdade entre todos os entes federados, incluindo o Município neste rol, sem haver qualquer hierarquia ou preponderância entre eles. A federação brasileira, por sua vez, se caracteriza como diferente das demais federações internacionais, visto que admite os Municípios como entidades federativas autônomas. Continua José Afonso da Silva¹⁹, afirmando que “a Constituição Brasileira consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município é entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ SILVA, op. cit., p. 104.

¹⁹ Ibid., p. 478-479.

Dentro dessa percepção, há a necessidade que seja revista a noção de que o estado federal é o todo. Ele tem sim uma complexidade que envolve um todo no que se refere ao plano internacional, mas internamente ele é fracionado.

Ademais, a forma federativa de Estado foi prevista como cláusula pétrea no art. 60, parágrafo 4º, da CRFB/88²⁰, constituindo-se um limite material ao poder de reforma da Constituição. Logo, qualquer projeto de emenda constitucional tendente a abolir a federação é considerado inconstitucional, por violar tal cláusula pétrea.

Pelo exposto, percebe-se que o federalismo brasileiro evoluiu para o chamado federalismo cooperativo ou de equilíbrio, que será analisado no tópico a seguir.

1.2. O federalismo brasileiro de cooperação e as suas características

O federalismo cooperativo, ou de cooperação, pode ser depreendido do art. 23, parágrafo único, da CRFB/88²¹, o qual deve ser interpretado no sentido de que as competências constitucionais – comuns e concorrentes - deverão ser exercidas através de normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Conforme exposto anteriormente, esse modelo visa alcançar uma cooperação interfederativa. Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Branco²² ensinam que:

A Carta da República prevê, no parágrafo único do art. 23, a edição de leis complementares federais, para disciplinar a cooperação entre os entes tendo em vista a realização desses objetivos comuns. A óbvia finalidade é evitar choques e dispersão de recursos e esforços, coordenando-se as ações das pessoas políticas, com vistas à obtenção de resultados mais satisfatórios.

Com efeito, o caminho do federalismo cooperativo é indicado como o centro do modelo constitucional adotado. Tal caminho se fundamenta em uma ordem principiológica que pode ser resumida em três princípios norteadores.

O primeiro deles é o princípio da lealdade federativa, construído, originariamente, pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão, que o considerou norma constitucional implícita. Dentro desta ideia de lealdade, tem-se um dever jurídico entre os entes federados de assumirem condutas favoráveis ao regime federal.

²⁰ BRASIL, op. cit., nota 2.

²¹ Ibid.

²² MENDES; BRANCO, op. cit., p. 807.

No ordenamento brasileiro, este princípio não é positivado; não obstante, o STF vem evidenciando-o em diversas decisões. O ministro Gilmar Mendes²³, na ADI nº 750, explica que:

[...] ressalto que cabe aos entes da Federação se comportar, no exercício de suas competências, com lealdade aos demais. É o que a doutrina alemã chama de *bundestreue* (princípio da lealdade à federação ou da fidelidade federativa)(...). O princípio da lealdade à Federação, extraído da própria existência do Estado Federal, do próprio princípio federativo, foi conceituado pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão como a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns do conjunto. Assim, o princípio da lealdade à Federação atua como um dos mecanismos de correção, de alívio das tensões inerentes ao Estado Federal, junto aos que já se encontram expressamente previstos na própria Constituição.

A interpretação deste preceito, então, eleva o federalismo de cooperação para além do simples respeito às normas constitucionais e à repartição de competências trazidas pela Lei Maior. As unidades federadas devem observância às normas positivadas que regulam as relações entre si, mas também se impõe a observância da fidelidade federativa, tendo em consideração que o “sistema federal só pode funcionar se todos os seus integrantes comportam-se com um mínimo de lealdade para com os demais”, como bem resume o professor Léo Ferreira Leoncy²⁴.

O segundo princípio que rege o estado federal cooperativo brasileiro é o princípio da reciprocidade. Trata-se de um desmembramento do princípio da confiança, que dita que as unidades federativas precisam estabelecer, em suas relações institucionais, uma boa-fé recíproca, de forma que suas condutas não gerem prejuízos umas às outras. Busca-se, assim, uma harmonização da produção de atos administrativos, legislativos e políticos de cada ente, a fim de que um não onere o outro.

O último preceito norteador a ser apontado é o mais recente, chamado de princípio da subsidiariedade da federação, que ainda está nascendo na jurisprudência brasileira. Trazido pela primeira vez pelo ministro Edson Fachin²⁵, o raciocínio desse princípio é no sentido de que importa menos qual é o ente federado que possui a atribuição administrativa e legislativa

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI n ° 750*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770040238/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-750-rj-rio-de-janeiro-0000981-2419921000000/inteiro-teor-770040248>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

²⁴ LEONCY, Léo Ferreira. *Apreciação do RDC pelo Supremo deverá considerar a lealdade federativa*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-nov-15/observatorio-constitucional-supremo-devera-considerar-lealdade-federativa-apreciar-rdc?pagina=2#author>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADPF n ° 109*. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339418048&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

para tratar de determinado assunto, mas sim quem tem as reais condições práticas para oferecer determinado serviço e materializar o mandamento constitucional. Expõe-se:

Considerou que a resolução estaria no princípio da subsidiariedade — segundo o qual o poder sobre determinada matéria deve ser exercido pelo nível governamental que possa fazê-lo de forma mais apropriada e eficiente. (...) o ente político maior deve deixar para o menor tudo aquilo que este puder fazer com maior economia e eficácia.

Dessa forma, verifica-se que o propósito deste princípio se traduz na concretização de direitos fundamentais e direitos sociais. O STF²⁶ vem utilizando-o, principalmente, nos casos de fornecimento de medicamentos pelos entes públicos, com alicerce constitucional na disposição de todos têm competência administrativa para tratar de saúde pública, como se verá mais adiante.

A partir da construção principiológica da Federação Brasileira, faz-se imprescindível também analisar as suas características, com o intuito de construir o alicerce necessário ao entendimento da tese defendida pelo presente trabalho.

Existem cinco principais características que identificam o estado federal adotado pelo Brasil, quais sejam, a autonomia dos entes federativos, a federação triconômica, a descentralização política, a impossibilidade de secessão e a existência do bicameralismo no Poder Legislativo Central.

Quanto à autonomia, não há como existir federação sem que seus entes participantes sejam dotados deste atributo e, por isso, a Carta Magna²⁷ a prevê em seu art. 18. Como dito anteriormente, ela se consolida através do empoderamento das entidades federativas para que elas atuem, exercendo-a, dentro de uma moldura jurídica estabelecida previamente pela Constituição. Assevera-se que ela não se confunde com a soberania - esta é própria da República Federativa do Brasil, enquanto aquela é característica de cada unidade federada.

Em decorrência desta característica, advém uma tríplice capacidade às essas entidades: governo próprio, administração própria e legislação própria. Carvalho Filho²⁸ resume tais capacidades:

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ED no RE n ° 855.178/SE*. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342892719&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

²⁷ BRASIL, op. cit., nota 2.

²⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 7.

Autonomia, no seu sentido técnico-político, significa ter a entidade integrante da federação capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. No primeiro caso, a entidade pode criar seu diploma constitutivo; no segundo, pode organizar seu governo e eleger seus dirigentes; no terceiro, pode ela organizar seus próprios serviços.

Assim sendo, o governo próprio, também chamado de autogoverno, é a vontade política daquela unidade, que elege seus próprios representantes para atuar nos seus respectivos Poderes Executivo e Legislativo. A organização dos três poderes somente é plena na União e nos Estados, já que os Municípios não tem Poder Judiciário próprio.

Já a administração própria, ou autoadministração, diz respeito à parcela do poder político recebido para organizar sua própria Administração Pública. A unidade detém sua personalidade jurídica e é capaz de contrair direitos e obrigações em seu nome, ter corpo de servidores próprio, ser titular de seus serviços públicos e bens públicos, além de possuir próprio orçamento e recursos. O referido autor²⁹ continua explicando:

Dotadas de autonomia e, pois, da capacidade de autoadministração, as entidades federativas terão, por via de consequência, as suas próprias Administrações, ou seja, sua própria organização e seus próprios serviços, inconfundíveis com o de outras entidades.

Já a legislação própria, por sua vez, está ligada a capacidade de auto-organização. Cada ente estatal se auto organiza consoante previsão constitucional, criando suas próprias diretrizes normativas. O Estado edita sua própria Constituição Estadual, conforme permitido pelo art. 25 da CRFB/88³⁰, que serve de parâmetro para controle de constitucionalidade no âmbito estadual e municipal, diferentemente do Município, que edita a sua Lei Orgânica.

Dentro dessa capacidade de atuação, para exercer sua autonomia, cada ente estatal deve respeitar as regras de competências previstas na Carta Política, tanto em relação às competências legislativas, como também as administrativas.

Outro ponto a ser observado é que, para que a entidade tenha a possibilidade de desempenhar tais capacidades decorrentes de sua autonomia, é essencial que a mesma obtenha recursos para tanto. Em função disso, cada uma delas é dotada de competência para instituir e arrecadar seus próprios tributos, desde impostos até taxas.

Ainda, como consequência da autonomia do ente federativo, tem-se, a impossibilidade de intervenção de uma entidade em outra, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas na Constituição.

²⁹ Ibid.

³⁰ BRASIL, op. cit., nota 2.

Apesar do exposto, nem todos os entes possuem o mesmo grau de autonomia, existindo graus diferenciados entre eles. Como dito acima, os Municípios, por exemplo, não tem Poder Judiciário próprio, nem representação no Senado Federal. Por isso, a doutrina entende que o grande ente federativo é o estado-membro, que reúne o maior grau de autonomia. José Afonso da Silva³¹ defende que:

Os Estados constituem instituições típicas do Estado Federal. São eles as entidades componentes que dão a estrutura conceitual dessa forma de Estado. Sem Estados federados não se conhece federação, chamam-se Estados (EUA, Venezuela, Brasil), Províncias (Argentina), Cantões (Suíça), Lander (Alemanha). Não é o nome que lhes dá a natureza, mas o regime de autonomia. (...) A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é “entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo”. [Apesar disso] nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados.

Apesar de o autor sustentar que o Município não deve ser reconhecido como entidade federativa, é certo que o Estado Federal Brasileiro é uma federação tricotômica (ou atípica), característica peculiar da federação aqui adotada, a qual foi uma opção do poder constituinte originário. Nenhuma outra federação atribuiu tanto poder aos Municípios como a brasileira. Dessa forma dispõe Hely Lopes Meirelles³²:

Agora, a nossa Federação compreende a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, que também são entidades estatais, com autonomia política reconhecida pela Constituição da República (art. 18), embora em menor grau que a dos Estados-membros (art. 25). Essa outorga constitucional de autonomia política aos Municípios é uma peculiaridade da Federação brasileira.

Enquanto nos Estados Unidos, por exemplo, a federação é dual - também nomeada de clássica, onde existem apenas duas fontes de poder – o central, nas mãos da União, e o regional, nas mãos dos Estados; no Brasil existem três manifestações de poder: o poder local, o poder regional e o poder nacional. Outrossim, a federação também é atípica em razão da existência do Distrito Federal, considerado como sede da União Federal.

Por fim, restam três características a serem abordadas. Quanto à descentralização política, a verdadeira federação tem uma divisão de atribuições entre suas unidades. Ela nada mais é do que a divisão do Poder Público naquele espaço territorial. Tal atributo, conjuntamente com a autonomia, conduz a uma repartição de competências entre os entes, que será abordada no tópico seguinte.

³¹ SILVA, op. cit., p. 477-479.

³² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 66.

Outra característica é a impossibilidade de secessão, isto é, impossibilidade de ocorrer a retirada de alguma entidade para a formação de um país autônomo, o que é um desdobramento direto do princípio da lealdade federativa.

Finalmente, quanto ao atributo da existência do bicameralismo no Poder Legislativo Central, ele se dá com fundamento na participação dos entes regionais na formação da vontade nacional. O órgão que representa a vontade dos Estados-membros é o Senado Federal, podendo cada Estado eleger três senadores, independentemente do seu número populacional. Já o Município não tem representação no Congresso Nacional.

O bicameralismo também não ocorre no âmbito das Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, apenas em âmbito federal.

Essas são as principais características da Federação Brasileira, sendo seu entendimento necessário a fim de criar um alicerce sólido capaz de lastrear as reflexões que aqui serão realizadas acerca dos efeitos da crise pandêmica no federalismo.

1.3. A repartição de competências entre os entes federados

Neste momento, a partir da análise realizada acima dos atributos do Estado Federal, impõe-se expor a repartição de competências entre os entes federados, adotada pela CRFB/88³³ no seu art. 21 e seguintes. Isso porquanto a confusão entre tal repartição, no que tange à saúde pública, desvelou uma iminente tensão no pacto federativo durante a pandemia da Covid-19, que foi ressaltada por uma disputa por preponderância entre os Poderes Executivos de cada unidade.

Inicialmente, cumpre conceituar competência como “faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões”, como ensina José Afonso da Silva³⁴. É, assim, uma modalidade de poder da qual se serve o órgão estatal para realizar suas funções.

Como dito anteriormente, a autonomia dos entes, enquanto característica principal da federação, pressupõe uma repartição de competências entre eles, com o intuito de que sejam exercidas e desenvolvidas suas atividades administrativas e normativas. José Afonso da Silva³⁵ aponta que “essa distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal”.

³³ BRASIL, op. cit., nota 2.

³⁴ SILVA, op. cit., p. 483.

³⁵ Ibid., p. 481.

Atualmente, em termos de divisão de competências, têm-se três sistemas no mundo, quais sejam, o sistema indiano, o sistema canadense e o sistema estadunidense. No primeiro, o indiano, a Constituição da Índia enumera todas as competências da União e também de cada um de seus Estados, que estão exaustivamente listadas na Carta, com detalhamento. Esse sistema também é adotado pela Venezuela.

No segundo, o canadense, a Constituição do Canadá enumera as competências dos Estados e reserva eventuais remanescentes para a União. A preocupação primária é estabelecer as competências estaduais, amplificando este ente dentro daquela Federação, dando-lhe maiores poderes. O que não for de competência dos Estados, será atribuído à União.

Já no terceiro, o estadunidense, a Constituição dos EUA enumera, primeiramente, as competências da União e reserva eventuais remanescentes aos Estados. A preocupação primária, diferentemente do sistema canadense, é estabelecer as competências federais. A Suíça, a Argentina, o México e a Austrália são exemplos de países que adotam este sistema.

Quanto ao sistema adotado no Brasil, trata-se de um modelo complexo, que utiliza como regra o sistema estadunidense, enumerando as competências da União, porém, possuindo, ainda, algumas características dos outros sistemas; como, por exemplo, a enumeração exaustiva de poderes quanto à repartição de rendas tributárias.

Logo, depreende-se que, mais comumente, nas Constituições de Estados Federados, expõem-se as atribuições de uma das entidades, ficando o remanescente com outra entidade, de acordo com a opção constitucional de qual delas será amplificada naquela determinada federação. A isso se chama de técnica de enumeração de competências.

Mas como realizar essa repartição de quais matérias serão de competência de cada unidade? Qual o critério é o utilizado? No caso das federações, o critério amplamente utilizado é o critério da predominância de interesse, como destaca Guilherme Peña de Moraes³⁶:

A federação é consubstanciada pela repartição constitucional de competências, isto é, a medida do poder político do Estado federal, de sorte que as matérias de prevacente interesse nacional, regional e local tocam à União, Estados e Municípios, respectivamente, a teor do princípio da predominância do interesse entre as entidades federativas.

Este critério, entendido como um verdadeiro princípio, dita que, de acordo com a limitação geográfica de interesses de cada unidade federativa, será distribuída a competência

³⁶ MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 366.

da atividade. Destarte, a União é competente pelas matérias de interesse nacional; os Estados são competentes pelas matérias de predominante interesse regional e os Municípios, por sua vez, são competentes para as matérias de predominante interesse local.

Além das competências previamente estipuladas na Carta Magna, existem os poderes residuais do Estado-membro, que são a sua capacidade para tratar de determinada matéria quando ela não estiver guardada para a União ou para o Município, nos termos do art. 25, parágrafo 1º, da CRFB/88³⁷. Esta é a chamada competência residual, na medida em que os Estados ficam com os poderes remanescentes, enquanto os Municípios ficam com os poderes definidos indicativamente. Veja-se o que José Afonso da Silva³⁸ discorre:

A nossa Constituição adota esse sistema complexo que busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração de poderes da União (art. 21 e 22), com poderes remanescentes para os Estados (art. 25, §1º) e poderes definidos indicativamente para os Municípios (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivas, mas apenas privativos).

Observa-se que, no Brasil, pela forma peculiar dada ao ente municipal pela Constituição Federal, evoluiu-se a repartição de competências para a sua criação no âmbito local. Aos Municípios é permitido legislar para suplementar a norma estadual e federal, desde que essa atuação seja considerada necessária ao interesse local.

Paulo Gustavo Bonet e Gilmar Mendes³⁹ comentam que “a competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.

Dentro da Carta Democrática de 1988, entende-se que existe uma equivalência entre as unidades federadas, que decorre diretamente do pacto federativo e, por isso, os entes não estão em uma posição vertical entre si, mas sim em uma posição horizontal, de igualdade. A União não possui hierarquia ou ascendência sobre Estados e Municípios, mas sim uma primazia de interesses, cada um possuindo sua própria autonomia.

Ademais, as competências constitucionais na CRFB/88 se dividem em (i) competência legislativa, isto é, o poder de editar normas sobre determinada matéria; (ii) competência administrativa - o poder de executar certa tarefa; e (iii) competência tributária –

³⁷ BRASIL, op. cit., nota 2.

³⁸ SILVA, op. cit., p. 483.

³⁹ MENDES; BRANCO, op. cit., p. 809.

o poder de instituir tributos. No presente trabalho, o qual se refere à competência quanto à saúde pública, somente as duas primeiras são significantes.

A competência legislativa, por conseguinte, é a capacidade que o ente tem de editar normas sobre determinada matéria a serem seguidas dentro de seu território. Ela se subdivide em privativa e concorrente, sendo a privativa aquela que somente o ente pode legislar sobre a disciplina e a concorrente aquela que mais de um ente pode fazê-lo concomitantemente.

Já a competência administrativa é a capacidade que a entidade tem para executar certos deveres constitucionais, para gerir, para organizar os seus negócios e as suas políticas públicas. Ela é dividida em exclusiva e comum. A exclusiva é aquela que somente a entidade designada pela Constituição poderá executá-la, enquanto a comum pode ser executada por mais de uma unidade federativa.

Em princípio, não há choque entre as competências das entidades federadas e sim uma harmonização. Entretanto, verificou-se no país durante a crise pandêmica da Covid-19 um verdadeiro conflito quanto à saúde pública, considerando os diversos impasses federativos que surgiram entre os Poderes Executivos de cada ente, os quais atuaram de formas amplamente divergentes no que toca à competência quanto a essa matéria.

1.4. A competência dos entes federados quanto à saúde pública

No que toca à saúde pública, matéria objeto da presente pesquisa, é considerada um direito social fundamental, corolário do próprio direito à vida e à dignidade humana, constitucionalmente protegido pelos arts. 6º, *caput* e 196 da CRFB/88⁴⁰. Devido à tamanha importância dentro de uma sociedade, a saúde é concebida como um direito de todos e um dever do Estado, que deve garanti-la e fomentá-la mediante políticas sociais e econômicas.

A partir do estudo da Constituição Federal, infere-se que muitas das disciplinas tangentes ao setor social não cabem exclusivamente à competência da União, sendo permitida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios uma atuação conjunta, em prol da concretização desses direitos em favor dos cidadãos.

Deve-se distinguir a competência normativa para editar normas tocantes à saúde pública da competência administrativa para a prestação e execução de tal serviço. A primeira é concorrente, conforme preconiza o art. 24, XII, da CRFB/88⁴¹, por isso, todas as entidades

⁴⁰ BRASIL, op. cit., nota 2.

⁴¹ Ibid.

federativas são competentes para editar normas referentes à saúde, dentro da ideia supracitada de âmbitos de interesse (nacional, regional e local), que deve nortear a atividade legislativa.

Além disto, os poderes normativos da União limitam-se ao estabelecimento de uma legislação geral, que poderá ser suplementada pelas normas estaduais, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do mencionado artigo. Bonet e Mendes⁴² dizem:

A divisão de tarefas está contemplada nos parágrafos do art. 24, de onde se extrai que cabe à União editar normas gerais – isto é, normas não exaustivas, leis-quadro, princípios amplos, que traçam um plano, sem descer a pormenores. Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas.

Mas e quanto aos Municípios? José Afonso da Silva⁴³ esclarece que:

Ainda uma observação. A Constituição não situou os Municípios na área de competência concorrente do art. 24, mas lhes outorgou competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, o que vale possibilitar-lhes disporem especialmente sobre as matérias ali arroladas e aquelas a respeito das quais se reconheceu à União apenas a normatividade geral.

No que concerne à competência administrativa acerca da saúde, é classificada como comum. Essa classificação significa que o constituinte quis impor uma combinação de esforços de todos os entes federados para a execução da matéria e o fez através do art. 23, II, da CRFB/88⁴⁴, estando as entidades aptas a desenvolver a saúde pública de forma harmônica e cooperativa.

Isto posto, compreende-se que todas as unidades federativas têm poderes constitucionalmente positivados para legislar e atuar quando o tema for saúde pública. Essa atuação conjunta é legitimada pela relevância da matéria, já que é dever precípua do Estado garantir a vida e a saúde de todos os seus administrados.

Trata-se de um objetivo constitucional comum a ser alcançado. Se é obrigação de todos os entes, por óbvio eles possuem responsabilidade solidária para a implementação e concretização de políticas públicas vinculadas ao contrato prestacional público de saúde, consoante entendimento pacificado do STF⁴⁵.

⁴² MENDES; BRANCO, op. cit., p. 808.

⁴³ SILVA, op. cit., p. 509.

⁴⁴ BRASIL, op. cit., nota 2.

⁴⁵ BRASIL, op. cit., nota 21.

Nesse sentido, verifica-se que o Estado *lato sensu* é devedor da sociedade, que, por seu turno, pode exigir a prestação de qualquer dos entes públicos, prevalecendo o princípio da solidariedade enquanto norteador das políticas públicas relacionadas a esse tema.

No entanto, os arts. 23, II e 24, XII, da CRFB/88⁴⁶ não devem ser interpretados isoladamente, mas sim em conjunto com o art. 198 da Carta, que traz orientações acerca da organização do sistema de saúde pública brasileiro, pontuando a integração deste em uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, organizado de maneira descentralizada.

Assim, a solidariedade é alicerce do dever constitucional de prestação de saúde pública, porém é mitigada quando se reflete sobre a implementação destes serviços, visto que cada entidade federativa será autônoma e prestará o serviço descentralizadamente de acordo com seu âmbito geográfico de interesse. Daniel Sarmiento e Cristina Telles⁴⁷ entendem que:

A própria referência a um sistema (art. 198, caput) já remete a um todo orgânico, cujas partes integrantes devem atuar de maneira harmônica e complementar. Aliando-se a isso a opção expressa pela descentralização como matriz organizacional do USS (arts. 198, I e 30, VII), fica claro o propósito de conferir aos entes mais próximos aos cidadãos – os Municípios – a atribuição prioritária pela prestação direta dos serviços relacionados à saúde, deixando-se aos demais entes atribuições específicas, que demandem enfoque regional – no caso dos Estados – ou nacional – no caso da União –, e subsidiárias.

Ante ao exposto, não restam dúvidas de que não é só possível, como é dever constitucional, que todos os entes federados atuem em conjunto em questões relacionadas à saúde pública, atuação esta que deve ser guiada pela organização federal do Estado Brasileiro, alicerçada na cooperação federativa.

1.5. Os reflexos da Covid-19 no federalismo brasileiro

A pandemia da Covid-19, pois, se enquadra na competência quanto à saúde. Por isso, torna-se impossível desassociar tal questão da forma de estado adotada pela Constituição, qual seja, o federalismo brasileiro, uma vez que pensar sobre estratégias de atuação dos entes no momento pandêmico e quais os seus limites é, propriamente, pensar na própria Federação.

⁴⁶ BRASIL, op. cit., nota 2.

⁴⁷ SARMENTO, Daniel; TELLES, Cristina. Judicialização da saúde e responsabilidade federativa: solidariedade ou subsidiariedade? In: ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. (Coord.). *Direito Sanitário*. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012, p. 122.

Analisando toda a teoria constitucional estudada até então, este Estado Federado e a sua forma de organização positivada na CRFB/88⁴⁸, fica claro que uma crise mundial dessa proporção demanda a atuação do Estado de forma interventiva, a fim de resguardar a vida, a saúde e a dignidade dos brasileiros. A cooperação federativa, que é vista como instrumento de concretização dos direitos sociais e da dignidade da pessoa humana, é a solução para a crise de saúde pública, já que a estrutura federativa, por diluir o poder central, reforça a própria democracia e a cidadania.

Sendo assim, o caminho que deveria ter sido adotado pelas entidades é aquele já traçado pela própria Constituição Federal: a cooperação federativa e a solidariedade entre essas unidades. Uma verdadeira harmonização de atos, com normas gerais sendo editadas pela União e sendo suplementadas pelos Estados e Municípios, que estariam exercendo sua competência suplementar, alicerçados na autonomia advinda do pacto federativo.

Todavia, manifestações de poderes amplamente divergentes dos Poderes Executivos de cada unidade foram observadas, gerando impasses federativos, que não se limitaram à discussão sobre a autonomia de cada ente, mas também a quem teria preponderância para agir na prevenção da doença e na crise da saúde e da economia do Estado Brasileiro.

A interpretação da Constituição, com efeito, vem sendo deturpada, mitigando-se cada vez mais os princípios da cooperação, da solidariedade, da harmonização, em prol de uma disputa por preponderância de poder. O federalismo cooperativo ditado pela Constituição Federal foi posto *à mercê*, não podendo se falar em equilíbrio na atuação das unidades federadas.

Surgiram, assim, dois questionamentos importantes: (i) existe limite de atuação dos entes federativos para a proteção da saúde dos seus cidadãos?; e (ii) há respaldo constitucional para atuação dos Estados e dos Municípios na edição de atos normativos em tempos de pandemia, como, por exemplo, para determinar o isolamento social bem como o funcionamento de estabelecimentos comerciais?

Ambos já foram esclarecidos ao longo da explicação teórica presente no neste estudo, porém, importante ressaltar novamente que a atuação dos Estados e Municípios durante esse período goza de constitucionalidade, pois respaldada no próprio Pacto Federativo Brasileiro, consoante entendimento exarado pelo STF nas ADIs nº 6341 e 6343 - decisões que serão objeto de análise no capítulo 3. Marcelo Casseb Continentino e Ernani Varjal Madicis Pinto⁴⁹ opinam que:

⁴⁸ BRASIL, op. cit., nota 2.

⁴⁹ CONTINENTINO; PINTO, op. cit.

Nos arts. 23 e 24 da nossa Constituição, está prescrito que esse dever do Poder Público estende-se solidariamente a todos entes federativos, já que todos, sem exceção, podem legislar sobre “proteção e defesa da saúde” (art. 24, XII) e devem “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, II). De modo mais específico ainda, o art. 198 da Constituição, estabelece que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada que, dentre outras, deve seguir a diretriz da “descentralização, com direção única em cada esfera de governo”. Dessa forma, independentemente de o governo federal adotar providências diferentes daquelas dos Estados e Municípios, ainda que frontalmente contraditórias ou até mesmo tentando invalidar normas e medidas estaduais/municipais na área da saúde pública, entendemos que tais determinações não obstam a que esses mesmos Estados e Municípios continuem a adotar medidas específicas necessárias ao combate da pandemia e imprescindíveis em termos de saúde pública.

Logo, o Pacto Federativo Brasileiro e a repartição constitucional de competência acerca da saúde pública de forma concorrente e comum embasam a atuação divergente dos Estados e Municípios que discordaram das normas de caráter específico exaradas pela União, a qual ultrapassou sua capacidade de edição de normas gerais.

Na realidade fática, o que se sucedeu foi uma tentativa do governo federal de contestar a autonomia dos entes estaduais e municipais, editando normas específicas sem qualquer justificativa embasada em diretrizes médicas e sanitárias, sem estabelecer os necessários parâmetros gerais para garantir a igualdade e a cidadania dos brasileiros neste momento. Já os governos estaduais e municipais iniciaram uma política de enfrentamento, confirmando suas competências constitucionais para garantir a saúde dos seus cidadãos.

A explanar esse conflito federativo se destinará o seguinte capítulo, que buscará examinar as decisões dos Poderes Executivos de diferentes entes federados ao longo desta crise.

2. OS IMPASSES FEDERATIVOS GERADOS PELAS DISCREPANTES DECISÕES DOS PODERES EXECUTIVOS PARA LIDAR COM A PANDEMIA E A CONSEQUENTE TENSÃO IMINENTE NO PACTO FEDERATIVO

Como explanado anteriormente, as soluções jurídicas para lidar com a crise pandêmica que deveriam ter sido adotadas pelas entidades federadas se encontram na própria Constituição Federal, na medida em que o federalismo de cooperação brasileiro, no que tange à saúde pública, impõe a edição de normas gerais pela União e de normas suplementares pelos outros entes, assim como impõe a solidariedade como princípio norteador das relações federativas.

Ocorre que a própria Constituição e sua interpretação foram postas à mercê, vislumbrando-se um cenário no qual o federalismo cooperativo foi mitigado em prol de atuações divergentes exaradas pelos Poderes Executivos de algumas unidades. Não obstante, verificou-se que a União estabeleceu políticas públicas de combate ao coronavírus opostas às estabelecidas por algumas entidades federativas no que diz respeito aos principais assuntos relacionados à pandemia, como, por exemplo, o *lockdown*.

Como consequência deste cenário, impasses federativos se sucederam, posto que a divergência entre as atuações dos entes ultrapassou a questão de suas autonomias para adentrar à tentativa de preponderância da União sobre os demais, acarretando uma iminente tensão no pacto federativo.

Objetivando exemplificar estes impasses, foram selecionados dois estados-membros, quais sejam, São Paulo e Rio de Janeiro, a fim de concretizar a tese desenvolvida no presente trabalho. Segundo portaria divulgada pelo IBGE⁵⁰, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro são, respectivamente, o primeiro e o terceiro estados mais populosos do país. No mais, a escolha destes também foi motivada pelas discussões midiáticas traçadas entre os governadores destes estados e o Presidente da República, chefe do Poder Executivo da União.

Pontualmente, também serão analisados, ao longo do capítulo, outros embates federativos, como, por exemplo, um episódio⁵¹ que ocorreu no estado do Ceará e materializou uma ruptura na federação brasileira: quando a União requisitou administrativamente de uma empresa de material médico respiradores já comprados anteriormente pelo estado-membro e

⁵⁰ IBGE. *Portaria n° PR-254*, de 25 de agosto de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-pr-254-de-25-de-agosto-de-2020-274382852>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

⁵¹ WELMA, Jéssica. *Justiça Federal determina que empresa entregue respiradores comprados pelo Ceará*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/04/29/justica-determina-liberacao-de-respiradores-comprados-pelo-ceara-diz-camilo.ghtml>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

sua capital, Fortaleza, retendo os respiradores e impedindo que fossem entregues aos entes compradores. O mesmo aconteceu com o estado do Maranhão, que também teve ventiladores pulmonares, já comprados, como objeto de requisição administrativa federal.

2.1. Impasses federativos acerca do isolamento social e da quarentena

A princípio, em um momento no qual já existiam casos de coronavírus confirmados em países como China e Itália e a Organização Mundial de Saúde já estava atenta a possibilidade de uma pandemia acontecer, a União editou a Lei Federal nº 13.979⁵², de 6 de fevereiro de 2020, apesar de não haver nenhum caso, à época, confirmado no Brasil.

Esta lei dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Em seu art. 3º, ela permitiu que as “autoridades competentes” adotem determinadas medidas, como, por exemplo, o isolamento social, a quarentena, a realização compulsória de exames médicos, o uso obrigatório de máscaras, entre outras, apenas confirmando as competências constitucionais destas autoridades.

No entanto, por força do art. 2º, I e II, da supracitada lei, as medidas de isolamento social e quarentena recaíam apenas sobre pessoas doentes ou contaminadas, quanto ao isolamento, e sobre pessoas suspeitas de contaminação, quanto à quarentena, sendo, assim, positivado na norma o que foi conceituado como “isolamento vertical”.

O isolamento vertical, adotado no primeiro momento pela União Federal e defendido principalmente pelo Presidente da República desde o início do surto pandêmico⁵³, é entendido como o isolamento de grupos específicos de pessoas, aqueles com maior risco de falecer ou desenvolver casos graves, caso se contaminem com o vírus, como idosos, diabéticos, cardíacos, pessoas com problemas renais ou algum comprometimento pulmonar.

Ao contrário do “isolamento horizontal”, em que toda a população se mantém isolada, com o menor número de contato possível, a fim de que não haja transmissão viral, no isolamento vertical se deixa “o restante da população a mercê dos efeitos do vírus que, em geral, provocam infecções leves e autolimitadas”⁵⁴. Dessa forma, estaria formando-se uma

⁵² BRASIL. *Lei Federal nº 13.979*, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵³ SANCHES, Mariana. *O que é o isolamento vertical que Bolsonaro quer e por que especialistas temem que cause mais mortes?* Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52043112>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁴ Ibid.

“imunidade de rebanho”, isto é, um número de pessoas cada vez maior teria anticorpos para impedir a instalação do vírus em seu organismo, detendo sua reprodução e transmissão.

Observa-se, portanto, que inicialmente o isolamento vertical foi o escolhido pela União como forma de contenção da disseminação do vírus. Em que pese tal escolha, em razão de a doença ter se espalhado rapidamente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, levando a um grande número de infectados e mortos, estes entes foram os primeiros no país a aderirem a medidas mais drásticas, em total oposição ao posicionamento até então sustentado pelo governo federal.

Em 13 de março de 2020, São Paulo e Rio de Janeiro suspenderam eventos e aulas nas redes públicas de ensino através dos Decretos Executivos SP n° 64.862/20⁵⁵ e RJ n° 46.970/20⁵⁶, respectivamente. Em 16 de março de 2020, por meio do Decreto Executivo RJ n° 46.973⁵⁷, o Estado do Rio de Janeiro suspendeu o funcionamento de shoppings centers e academias, o atendimento presencial de prestadores de serviços e em estabelecimentos comerciais e, enfim, decretou a quarentena, tendo sido acompanhado pelo estado de São Paulo em 22 de março de 2020 (Decreto SP n° 64.881⁵⁸). Ambos optaram, por conseguinte, pelo isolamento horizontal, buscando o menor contato possível entre a população.

Em resposta à atuação destes estados-membros, visando harmonizar as ações de enfrentamento à pandemia, o Presidente editou a Medida Provisória n° 926/2020, convertida na Lei n° 14.035/20⁵⁹, que alterou a Lei Federal n° 13.979/20⁶⁰. Como as principais alterações, pontuam-se duas: (i) que as medidas restritivas impostas pelos entes só poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública (art. 3º, § 1º); e (ii) que fica autorizada a edição de decretos executivos presidenciais para definir quais atividades serão consideradas essenciais, não podendo estas ser interrompidas durante a pandemia.

⁵⁵ SÃO PAULO. *Decreto Estadual n° 64.862*, de 13 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-6486213.03.2020.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%2C%20no,recomenda%C3%A7%C3%B5es%20no%20setor%20privado%20estadual>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁶ RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual n° 46.970*, de 13 de março de 2020. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjE%2C>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

⁵⁷ RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual n° 46.973*, de 16 de março de 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afzLoop=30385182176182070&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000008239&_adf.ctrl-state=syj2aazbq_9>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁵⁸ SÃO PAULO. *Decreto Estadual n° 64.881*, de 22 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁵⁹ BRASIL. *Lei Federal n° 14.035*, de 11 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em: 22 jan. 2021.

⁶⁰ BRASIL, op. cit., nota 52.

Torna-se nítido, a partir dessa medida provisória, um movimento da União no sentido de especializar sua atuação, não somente impondo normas gerais, mas especificando aos âmbitos regionais e locais quais atividades não iriam paralisar. Reforçando esse movimento, o Presidente da República⁶¹, em um pronunciamento nacional de rádio e televisão no dia 24 de março de 2020, criticou abertamente alguns governadores pelas medidas restritivas impostas e mitigou a fatalidade do coronavírus, chamando-o de “gripezinha”. Veja-se:

O vírus chegou. Está sendo enfrentado por nós e brevemente passará. Nossa vida tem que continuar. Empregos devem ser mantidos, o sustento da família deve ser preservado. Devemos, sim, voltar à normalidade. Algumas poucas autoridades estaduais e municipais devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transportes, o fechamento de comércio e o confinamento em massa. O que se passa no mundo tem mostrado que um grupo de risco é o das pessoas acima dos 60 anos. Então, por que fechar escolas? (...)
Pelo meu histórico de atleta, caso fosse contaminado pelo vírus, não precisaria me preocupar. Nada sentiria ou teria. Quando muito acometido por uma gripezinha ou um resfriadinho.

Em suma, contrariando tudo o que especialistas e autoridades sanitárias do país e do mundo vinham defendendo como forma de evitar que o vírus se espalhe, o Chefe do Poder Executivo Federal pediu a “volta à normalidade” e o fim do “confinamento em massa”, além de ter criticado autoridades estaduais e municipais que estavam seguindo as determinações.

Momentos depois desse discurso, a iminente tensão entre as instituições democráticas ficou clara, quando o Presidente e o Vice-Presidente do Senado⁶² divulgaram nota criticando a postura do Presidente da República:

Neste momento grave, o país precisa de uma liderança séria, responsável e comprometida com a vida e a saúde da sua população. Consideramos grave a posição externada pelo presidente da República hoje, em cadeia nacional, de ataque às medidas de contenção ao Covid-19. Posição que está na contramão das ações adotadas em outros países e sugeridas pela própria Organização Mundial da Saúde (OMS). Reafirmamos e insistimos: não é momento de ataque à imprensa e a outros gestores públicos. É momento de união, de serenidade e equilíbrio, de ouvir os técnicos e profissionais da área para que sejam adotadas as precauções e cautelas necessárias para o controle da situação, antes que seja tarde demais. A Nação espera do líder do Executivo, mais do que nunca, transparência, seriedade e responsabilidade. O Congresso continuará atuante e atento para colaborar no que for necessário para a superação desta crise.

Ainda, o Presidente da Câmara⁶³ também comentou a atuação do Chefe do Poder Executivo Federal: “equivocado; ao atacar especialistas em saúde e a imprensa”.

⁶¹ SOARES, Ingrid. *Bolsonaro pede reabertura de escolas e critica governadores*. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/24/interna_politica,836430/bolsonaro-pede-reabertura-de-escolas-e-critica-governadores.shtml> . Acesso em: 22 jan. 2021.

⁶² Ibid.

Continuando o movimento de críticas às medidas adotadas pelos estados-membros, o Presidente editou dois decretos executivos (Decretos nº 10.282/20⁶⁴ e nº 10.292/20⁶⁵), a fim de regulamentar a Lei Federal nº 13.979/20⁶⁶ - que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da Covid-19. Estes decretos definiram os serviços públicos e qualificaram diversas atividades como essenciais, em uma tentativa de impedir que os mesmos fossem paralisados pelos estados e municípios durante a pandemia.

Publicamente, ao longo dos dias, a postura do Chefe do Poder Executivo Federal permaneceu de encontro às medidas indicadas pela Organização Mundial de Saúde⁶⁷, pelo seu próprio Ministério da Saúde, e por muitos dos governadores estaduais, que defendiam o isolamento da população. Em 29 de março de 2020, o Presidente⁶⁸ conclamou as pessoas a voltarem às ruas para trabalhar e ameaçou editar um decreto liberando todas as atividades:

— Estou com vontade, não sei se eu vou fazer, de baixar um decreto amanhã: toda e qualquer profissão legalmente existente ou aquela que é voltada para a informalidade, se for necessária para levar o sustento para os seus filhos, para levar leite para seus filhos, para levar arroz e feijão para casa, vai poder trabalhar.
— Ah, você viu o que o governador falou? O que o vice falou? Não me interessa — disse Bolsonaro, indicando que deve seguir destoando de outras autoridades, como os governadores de São Paulo, João Doria, e do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, além de seu vice, general Hamilton Mourão.

Percebe-se, à frente de tais fatos e da postura política adotada pelo Presidente da República, uma tentativa da União de interferir na gestão pública da crise nos âmbitos estaduais e municipais, ultrapassando os limites da sua competência constitucional ao especificar quais atividades não poderiam ser alvo de paralização pelos outros entes federados.

Conforme visto no capítulo anterior, estes entes têm competência constitucional para atuar em questões de saúde pautadas nas necessidades e especificidades regionais e locais. Por isso, alguns deles iniciaram uma política de enfrentamento ao governo federal, editando

⁶³ Ibid.

⁶⁴ BRASIL. *Decreto Federal nº 10.282*, de 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282compilado.htm>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁶⁵ BRASIL. *Decreto Federal nº 10.292*, de 25 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁶⁶ BRASIL, op. cit., nota 52.

⁶⁷ GLOBO. *OMS reforça que medidas de isolamento social são a melhor alternativa contra o coronavírus*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

⁶⁸ FERNANDES, Talita; PUPO, Paulo. *Após ignorar ministro, Bolsonaro diz ter vontade de baixar decreto para população poder trabalhar*. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/03/apos-ignorar-ministro-bolsonaro-diz-ter-vontade-de-baixar-decreto-para-populacao-poder-trabalhar-ck8ddw10x02sn01quywyk9v9z.html>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

decretos estaduais proibindo o funcionamento de determinadas atividades. Algumas dessas atividades, proibidas principalmente pelos governos dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, tiveram seu funcionamento liberado pelo governo federal, gerando grandes impasses midiáticos, que serão tratados a seguir.

2.1.1. Funcionamento de academias de ginástica, salões de beleza e barbearias

Quanto ao funcionamento de academias de ginástica, salões de beleza e barbearias, logo no início da pandemia no Brasil, ambos os estados aqui analisados se manifestaram. O Estado do Rio de Janeiro proibiu o funcionamento dos dois serviços através do Decreto RJ nº 46.973⁶⁹ em 16 de março de 2020, acompanhado pelo Estado de São Paulo em 22 de março de 2020, por meio do Decreto SP nº 64.881⁷⁰.

Contudo, sem qualquer parecer do Ministério da Saúde quanto à liberação destas atividades⁷¹ nem qualquer embasamento técnico, em 8 de maio de 2020, o Presidente da República editou o Decreto Federal nº 10.344⁷², incluindo no rol de serviços essenciais – os que têm seu funcionamento liberado durante este período – as academias de esportes, os salões de beleza e as barbearias. Deste modo, no entendimento do governo federal, as atividades poderiam ser mantidas mesmo durante a crise sanitária enfrentada, sob a seguinte justificativa do Chefe do Poder Executivo Federal⁷³:

“Essas três categorias juntas dão mais de um milhão de empregos. Pessoal, vou repetir aqui, vou apanhar de novo. A questão da vida tem que ser tratada paralelamente a questão do emprego”, disse o presidente.
(...) saúde é vida. Quem está em casa, agora como sedentário, por exemplo, está aumentando o colesterol dele, problema de estresse, um monte de problema acontece. Se ele puder ir numa academia, logicamente, de acordo com as normas do Ministério da Saúde, ele vai ter uma vida mais saudável”, argumentou.

Ocorre que o Ministério da Saúde não opinou sobre o tema nem sequer instituiu normas para garantir a segurança de clientes e funcionários de academias e salões, não participando do debate sobre a liberação de tais atividades, que foram incluídas no decreto através de mera discricionariedade.

⁶⁹ RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 57.

⁷⁰ SÃO PAULO, op. cit., nota 58.

⁷¹ G1. *Coronavírus*: Bolsonaro inclui salão, barbearia e academia como 'atividades essenciais'. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/11/coronavirus-bolsonaro-inclui-salao-barbearia-e-academia-como-atividades-essenciais.ghtml>>. Acesso em: 26 jan. 2021.

⁷² BRASIL. *Decreto Federal nº 10.344*, de 8 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10344.htm>. Acesso em: 26 jan. 2021.

⁷³ G1, op. cit., nota 71.

Após a publicação do referido decreto e sua repercussão midiática, São Paulo se posicionou contra a inclusão destas atividades na lista de serviços essenciais, afirmando que o estado não tem condições sanitárias de permitir o funcionamento de tais estabelecimentos sem pôr em risco a saúde e a vida da sua população. Ademais, o governador paulista⁷⁴ alfinetou o governo federal, ao afirmar que, naquele estado, são respeitadas as opiniões técnicas da Secretaria de Saúde:

“Aqui em São Paulo, o governo respeita e ouve o seu secretário da saúde, respeita e ouve o seu comitê de saúde. O comitê de saúde e o secretário de saúde do estado de São Paulo nos indicam que ainda não temos condições sanitárias seguras para autorizar a abertura de academias, salões de beleza e barbearias neste momento”, disse.

O estado do Rio de Janeiro⁷⁵, por sua vez, informou à imprensa que não irá acatar o decreto presidencial, permanecendo com as restrições já impostas quanto às academias, salões de beleza e afins, tendo em vista seu poder constitucional de definir as medidas a serem adotadas para evitar a propagação do coronavírus.

Ademais, diversos outros governadores⁷⁶ também se insurgiram contra o decreto em suas contas na rede social *Twitter* – chefes dos Poderes Executivos dos estados do Paraná, Amazonas, Pará, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Piauí.

2.1.2. Funcionamento de cerimônias religiosas

Quanto ao funcionamento de missas, cultos e outras cerimônias religiosas coletivas, discutiu-se sobre a possibilidade de suspensão dessas atividades, considerando a importância do direito fundamental à liberdade de crença, protegido constitucionalmente pelo art. 5º, VI, da CRFB/88⁷⁷.

Importa ressaltar que este direito engloba a liberdade para crer e seguir qualquer ou nenhum tipo de crença religiosa, assim como o livre exercício de cultos religiosos e a proteção do local onde se realizam. Assim sendo, limitar a realização de cultos coletivos

⁷⁴ G1. *Após decreto de Bolsonaro, Doria mantém academias e salões de beleza fechados no estado de SP.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/13/apos-decreto-de-bolsonaro-doria-mantem-academias-e-saloes-de-beleza-fechados.ghtml>> . Acesso em: 26 jan. 2021.

⁷⁵ NITAHARA, Akemi. *Covid-19: Rio de Janeiro não vai reabrir salões de beleza e academias.* Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/rio-de-janeiro-nao-vai-liberar-saloes-de-beleza-e-academias>> . Acesso em: 26 jan. 2021.

⁷⁶ OTOBONI, Jéssica. *Governadores criticam decreto e mantém academias e salões de beleza fechados.* Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/05/12/governadores-criticam-decreto-e-mantem-academias-e-saloes-de-beleza-fechados>> . Acesso em: 26 jan. 2021.

⁷⁷ BRASIL, op. cit., nota 2.

mitiga diretamente esse direito fundamental. Deve-se sopesar, para tanto, tal limitação com o direito fundamental à saúde, também protegido constitucionalmente e também entendido no viés individual e coletivo, porquanto a crise enfrentada tem proporções de calamidade pública.

Devido à delicadeza desta situação, o estado de São Paulo optou, desde o início, por não proibir diretamente o funcionamento de atividades religiosas através de norma específica, não as incluindo nas atividades suspensas. Contudo, o governador paulista⁷⁸ recomendou, no dia 19 de março de 2020, que as igrejas cessem os cultos e missas presenciais no estado como medida para conter a proliferação de coronavírus.

Além da recomendação, também requereu às Igrejas que disponibilizassem cerimônias virtuais e à população que evitasse frequentar cultos coletivos, optando pela modalidade *online*. O estado, até então, registrava o maior número de mortes do país:

“A recomendação é para que templos e igrejas evitem a partir de segunda-feira, 23, missas, cultos, celebrações e aglomerações. Isso não significa o fechamento dos templos para fazer as suas orações, apenas indica a recomendação, para que não promovam mais presencialmente missas e cultos”, anunciou Dória, ressaltando que as instituições podem permanecer com as portas abertas, “mas de forma limitada e ordenada”.

Quanto ao estado do Rio de Janeiro, o mesmo decreto que proibiu o funcionamento de academias e salões de beleza (Decreto Estadual nº 46.973⁷⁹, de 16 de março de 2020) também suspendeu todos os eventos e atividades com a presença do público. No texto, também foi imposto o fechamento de outros espaços públicos, como shopping centers e cinemas, porém, sem mencionar especificamente igrejas.

Outros estados, como o Distrito Federal, Pernambuco, Goiás e Santa Catarina⁸⁰, acompanharam tal posicionamento e optaram por suspender ou recomendar a suspensão de eventos religiosos coletivos, seguindo a orientação da Organização Mundial de Saúde⁸¹, que reforçou que as medidas de isolamento social são a melhor alternativa para conter a transmissão viral.

⁷⁸ GONÇALVES, Eduardo. *Dória recomenda suspensão de cultos e missas em São Paulo*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/governo-de-sp-vai-recomendar-reducao-de-cultos-nas-igrejas/>> . Acesso em: 28 jan. 2021.

⁷⁹ RIO DE JANEIRO, op. cit., nota 57.

⁸⁰ NEXO JORNAL. *A disputa sobre os cultos evangélicos na pandemia*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/20/A-disputa-sobre-os-cultos-evang%C3%A9licos-na-pandemia>> . Acesso em: 31 jan. 2021.

⁸¹ GLOBO, op. cit., nota 67.

Apesar disso, alguns líderes religiosos relevantes anunciaram publicamente, mediante às recomendações dos estados-membros, que iriam resistir à ideia do cancelamento de cultos e missas. O pastor Silas Malafaia⁸², líder da Igreja Assembleia de Deus Vitória em Cristo, cuja sede fica no Rio de Janeiro, mas com filiais em São Paulo, se pronunciou da seguinte maneira: “enquanto o transporte coletivo estiver funcionando, a minha igreja vai estar aberta. Governador e prefeito nenhum podem fechar a minha igreja, só a Justiça. Os templos são o último reduto de fé e esperança da população”.

Mais uma vez, em posição oposta aos governos estaduais, a União, por meio do Decreto Federal nº 10.292⁸³, de 25 de março de 2020, incluiu as atividades religiosas na lista de serviços essenciais. Na prática, ao ser considerada como essencial, a atividade fica autorizada pelo governo federal a funcionar em todo o país, mesmo durante as medidas de isolamento e distanciamento social.

Após a edição do decreto federal, o governador de São Paulo manteve a recomendação anterior e pediu, durante pronunciamento oficial, que as missas e cultos sejam realizados virtualmente para evitar a proliferação da doença no estado. A fala do Chefe do Poder Executivo Estadual⁸⁴ foi no seguinte sentido:

“Faço aqui um apelo como cidadão, como brasileiro e também como governador de São Paulo, para que os dirigentes de igrejas que compreendem a dimensão da gravidade que temos, sobretudo aqui no estado de São Paulo, possam fazer seus cultos e encontros virtualmente, e não presencialmente. (...)

Obviamente, aqui seguimos as leis, seguimos as regras, mas mais do que tudo, mais do que regras, é a vida e eu tenho certeza que aqueles que são dirigentes de igrejas católicas, evangélicas, anglicanas, todas as manifestações de igrejas de origem africana, todas elas tem bom senso, tem equilíbrio e tem a capacidade de compreender a gravidade da situação em que nós estamos, uma boa parte das igrejas já há duas semanas iniciou missas e cultos não presenciais, estimulando o uso da televisão, muitas até já tinham, outras criaram seus canais para o celular permitindo que milhares, para não dizer milhões de seguidores e fiéis possam seguir processando sua fé, fazendo sua oração, em contato com suas igrejas sem a sua super aglomeração. Eu prefiro não fazer comentários neste momento sobre essa posição, essa decisão do presidente Jair Bolsonaro”, afirmou.

No que concerne ao estado do Rio de Janeiro, o decreto então editado continuou com a suspensão de quaisquer atividades coletivas, sem proibir explicitamente o funcionamento de

⁸² GONÇALVES, op. cit., nota 78.

⁸³ BRASIL, op. cit., nota 65.

⁸⁴ G1. *Doria pede que igrejas façam missas e cultos virtuais após Bolsonaro incluir atividades religiosas como serviço essencial*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/26/doria-pede-que-igrejas-facam-missas-e-cultos-virtuais-apos-bolsonaro-incluir-atividades-religiosas-como-servico-essencial.ghtml>> . Acesso em: 31 jan. 2021.

igrejas. No entanto, havia o entendimento do Palácio Guanabara de que aglomerações de todos os tipos estariam proibidas, inclusive em templos religiosos⁸⁵.

2.1.3. Funcionamento de casas lotéricas

Além das atividades religiosas, o Decreto Federal nº 10.292⁸⁶, de 25 de março de 2020, incluiu as unidades lotéricas na lista de serviços essenciais. As loterias já estavam proibidas pelos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro desde março de 2020, quando foram suspensas as atividades comerciais.

A princípio, conforme o Decreto Federal nº 10.282⁸⁷, os serviços públicos e as atividades essenciais (art. 3º, §1º) são somente aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, ou seja, são considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Logo, o funcionamento de unidades lotéricas destoa de outras atividades da lista federal, por não colocar em perigo nem a sobrevivência, nem a saúde e nem a segurança dos cidadãos. Essa inclusão somente reforçou a postura externalizada pelo Presidente da República⁸⁸ em uma tentativa de retornar à “normalidade” e minimizar as consequências causadas pelo vírus, em ampla contraposição à atuação dos Poderes Executivos Estaduais.

Em seu *twitter*, o Chefe do Poder Executivo Central⁸⁹ destacou que “no Brasil existem 12.956 casas lotéricas e 2.463 se encontram fechadas por decretos estaduais ou municipais. Para que possam funcionar em sua plenitude, atualizei, nessa data, o Decreto 10.282”.

A justificativa acima exemplifica e materializa os impasses federativos aqui tratados, gerados pelas discrepantes decisões dos Poderes Executivos de cada ente federado, ao passo que o próprio Presidente confirmou que a finalidade da atualização do decreto federal era contrariar decretos estaduais e municipais.

2.1.4. Circulação de pessoas nas praias

⁸⁵ EXAME. *Veja as regras que templos religiosos terão que seguir para reabrir no Rio*. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/veja-as-regras-que-templos-religiosos-terao-que-seguir-para-reabrir-no-rio/>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

⁸⁶ BRASIL, op. cit., nota 65.

⁸⁷ BRASIL, op. cit., nota 64.

⁸⁸ SOARES, op. cit.

⁸⁹ TWITTER. Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1242945052382580738>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

Quanto à circulação de pessoas nas praias e à aglomeração causada por elas, discutiu-se acerca da possibilidade de proibição dessa circulação ferir o direito fundamental de livre locomoção, protegido constitucionalmente pelo art. 5º, XV, da CRFB/88⁹⁰.

Conforme salientado anteriormente ao tratar do funcionamento de cultos religiosos, a pandemia da Covid-19 colocou diversos direitos fundamentais - principalmente relacionados à liberdade – em confronto direto com o direito à saúde. Através da devida ponderação entre eles, considerando a gravidade e a extensão da calamidade pública enfrentada, a mitigação destes direitos para a prevalência da saúde individual e coletiva faz-se necessária. Assim, o direito à livre locomoção, no tocante à circulação em praias, também foi limitado.

Por se tratar de matéria de interesse local, tal limitação foi realizada pelos entes municipais.

Em relação às praias paulistas, o Comitê Metropolitano de Contingenciamento do Coronavírus da Baixada Santista, formado por prefeitos de nove cidades praianas da região, inclusive Santos, anunciou medidas, em 19 de março de 2020, para evitar a transmissão do coronavírus, incluindo a restrição total às praias da região⁹¹.

O município de Santos, por exemplo, proibiu o acesso à praia. O cumprimento desta medida foi verificado pelos fiscais da Secretaria de Finanças e pelos guardas civis municipais, que, normalmente, já realizam a fiscalização na orla da praia. A atuação conjunta objetivou convencer a população a não permanecer na faixa de areia e informar sobre a importância de evitar o contato social.

Já o Município do Rio de Janeiro optou pela mesma medida restritiva – a proibição, destinada aos cidadãos, de frequentarem as praias, assim como a lagoa, o rio e a piscina pública⁹². A regra imposta pelo Decreto Municipal 47.006/20⁹³, em seu art. 4º, XV, visa evitar aglomerações.

Após tais restrições municipais, em entrevista realizada em frente ao Palácio da Alvorada, residência oficial do Presidente da República, o mesmo⁹⁴ afirmou não concordar

⁹⁰ BRASIL, op. cit., nota 2.

⁹¹ G1. *Bolsonaro fala que proibição de circular em praia de Santos é exagero: 'deixa o povo relaxar'*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/03/29/bolsonaro-fala-que-proibicao-de-circular-em-praia-de-santos-e-exagero-deixa-o-povo-relaxar.ghtml>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

⁹² G1. *Com praia proibida, dupla 'dribla' decreto para pegar sol no Rio*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/27/com-praia-proibida-dupla-dribla-decreto-para-pegar-sol-em-ipanema.ghtml>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

⁹³ RIO DE JANEIRO. *Decreto Municipal nº 47.006*, de 27 de março de 2020. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyNDk%2C>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

⁹⁴ G1, op. cit., nota 91.

que as pessoas sejam proibidas de frequentar as praias, usando as supracitadas cidades como exemplos e opinando, publicamente, na política adotada pelos entes. Cita-se:

“Vi um cara sendo autuado porque estava andando na praia de Santos. Vi no Rio também um senhor que foi algemado porque estava na praia. Não pode ir pra praia? A praia é o lugar mais saudável que tem aberto. Orientem a não ir, mas não exijam, não proibam. Deixem eles [população] darem uma relaxada”, disse durante a coletiva.

Descumprindo as regras municipais, alicerçados no posicionamento público expressado pelo Presidente, muitos cidadãos foram às praias, cometendo o crime previsto no art. 268 do Código Penal Brasileiro⁹⁵, qual seja, o crime de infração de medida sanitária preventiva.

Este tipo penal é conceituado como uma norma penal em branco, a qual depende de regulamentação para a sua completa vigência e criminalização. Com a crise de saúde pública e a necessidade do isolamento social da população, a regulamentação do referido art. 268 se deu pelos decretos municipais, que proibiram a frequência às praias como medida sanitária. Logo, o referido tipo penal tornou-se pronto e acabado, ocorrendo a perfeita subsunção entre o fato ilícito e culpável à norma típica penal.

Essa situação retrata a gravidade da crise federativa enfrentada no país durante a pandemia, na medida em que o próprio Chefe do Poder Executivo Federal incita, indiretamente, em seus discursos, os cidadãos a práticas criminosas proibidas pelos demais entes.

2.1.5. Circulação de pessoas em aeroportos do Rio de Janeiro

Outro impasse federativo travado durante a crise pandêmica no país ocorreu entre a União Federal e o estado do Rio de Janeiro quanto ao funcionamento dos aeroportos cariocas. O então governador editou o Decreto Estadual nº 46.980⁹⁶, de 19 de março de 2020, determinando a suspensão da operação aeroviária de passageiros internacionais e nacionais oriundos de estados com grande número de casos da doença, como São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia e Distrito Federal.

⁹⁵ BRASIL. *Código Penal Brasileiro*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

⁹⁶ 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 fev. 2021.

A determinação foi vista como extrema pelo governo federal e o Presidente da República⁹⁷ criticou a medida:

“Eles vão querer jogar a responsabilidade em mim... A economia está parando, está parando. Estão 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”, disse.

Apesar disso, o próprio texto legislativo do referido decreto previa que “compete à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) ratificar esta determinação até o início da vigência do presente dispositivo”. Dessa maneira, a suspensão do funcionamento dos aeroportos dependia de posterior autorização da agência reguladora.

No que lhe concerne, a ANAC⁹⁸ divulgou uma nota esclarecendo que o fechamento de aeroportos cabe somente à União, por se tratar de competência desta entidade federativa a exploração da navegação aérea e aeroespacial, em consonância com determinação constitucional. Afirmou também que tal conduta poderia prejudicar a livre transição interestadual de profissionais de saúde, materiais hospitalares e medicamentos. Veja-se a nota completa:

Aeroportos são bens públicos da União Federal, atendendo a interesse de toda a nação, além das localidades imediatamente servidas. Visando o interesse público, cabe à União determinar o fechamento de aeroportos e de fronteiras. No que diz respeito a questões fitossanitárias, esta determinação segue as orientações do Ministério da Saúde e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Vale esclarecer, ainda, que a interdição de um aeroporto não é uma conduta indicada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) neste momento e pode prejudicar de forma irresponsável o deslocamento de pessoas, profissionais de saúde, materiais hospitalares e medicamentos para os estados brasileiros. A ANAC seguirá sempre as determinações das autoridades federais que possuem a competência para tratar do assunto e que pautam suas ações no máximo cuidado com a população. A ANAC reforça a necessidade de utilização de equipamentos de proteção (luvas e máscaras) a todos os agentes que atuam nos aeroportos, além de reiterar a conduta orientada pela Anvisa para a higienização de aeronaves e tripulação.

A ratificação necessária para a vigência da suspensão da aviação, portanto, não foi efetivada. Assim, este dispositivo do decreto, em específico, tornou-se ineficaz.

⁹⁷ UOL. *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 fev. 2021.

⁹⁸ G1. *Anac diz que cabe somente à União determinar fechamento de aeroportos*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/19/anac-diz-que-cabe-somente-a-uniao-determinar-fechamento-de-aeroportos.ghtml>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

Posteriormente, o governador do Rio de Janeiro⁹⁹ optou por rebater as críticas federais, afirmando ausência de diálogo entre os entes:

Estamos regulamentando aquilo que nós entendemos que é fundamental para salvar vidas, e o governo federal precisa fazer sua parte. Nós não temos diálogo com o governo federal. Não sou só eu: os governadores que querem falar com o governo federal precisam mandar uma carta”, reclamou, em tom de voz elevado, o governador, que deu entrevista ao vivo para o RJTV, da Rede Globo.

Com vistas a este cenário fático, denota-se que os embates federativos travados entre as unidades federadas tomaram proporções midiáticas, demonstrando, assim, uma federação cada vez mais enfraquecida pela competição entre as entidades ao invés de não uma atuação conjunta, pautada na coordenação.

2.2. Requisições administrativas realizadas pela União de itens hospitalares comprados pelo Ceará e pelo Maranhão

Um dos maiores retratos da crise federativa enfrentada pela Federação Brasileira sobreveio de embates sucedidos entre a União Federal e os estados do Ceará e do Maranhão por aparelhos hospitalares adquiridos por estes entes, requisitados administrativamente por aquele.

Inicialmente, imperioso faz-se esclarecer o instituto da requisição administrativa, que nada mais é do que um meio de intervenção estatal na propriedade particular. Hely Lopes Meireles¹⁰⁰ ensina que:

Requisição é a utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias. O fundamento do instituto da requisição encontra-se no art. 52, XXV, da CF, que autoriza o uso da propriedade particular, na iminência de perigo público, pelas autoridades competentes (civis ou militares).

Com base nesse instrumento, pode o Estado, se preenchidos os requisitos constitucionais e legais para o seu emprego, recorrer a bens de particulares para atender as necessidades coletivas. Em decorrência do caráter urgente dessa medida, a requisição não

⁹⁹ ISTO É, DINHEIRO. *Witzel sobe o tom e fala em omissão do governo federal: 'Fica fazendo política'*. Disponível em: < <https://www.istoedinheiro.com.br/witzel-sobe-o-tom-e-fala-em-omissao-do-governo-federal-fica-fazendo-politica/>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

¹⁰⁰ MEIRELLES, op. cit., p. 759.

depende de prévia autorização do Poder Judiciário, uma vez que sua natureza não se coaduna com o controle judicial *a priori*. Trata-se, por conseguinte, de um ato de império.

Isto posto, no caso ocorrido no Ceará, o estado havia adquirido 50 respiradores da empresa Intermed Equipamento Médico Hospitalar, enquanto sua capital Fortaleza adquiriu outros 44, totalizando uma compra de 94 respiradores. Posteriormente à compra e à liberação da mesma pelo próprio Ministério da Saúde, a empresa se recusou a entregar os ventiladores e outros produtos contratados, sob o argumento de que o Ministério da Saúde – órgão federal – teria requisitado administrativamente toda a produção existente, bem como aquela a ser produzida no período compreendido nos 180 dias subsequentes ao recebimento do ofício pela companhia¹⁰¹.

Nota-se: um órgão federal, utilizando-se de um instrumento coativo, impôs a uma empresa particular que não entregasse bens anteriormente comprados pelas entidades estatal e municipal.

Em esclarecimento, a empresa Intermed¹⁰² disse que somente obedeceu ao requerimento do Ministério da Saúde:

Nesse momento de pandemia, a empresa recebeu um requerimento do Ministério da Saúde estabelecendo que a partir de 24 de março todo o seu estoque e produção fossem integrados ao plano nacional de combate à Covid-19. O próprio Ministério da Saúde tem estabelecido a prioridade na entrega dos respiradores. Com isso, a empresa fica impedida de cumprir contratos estabelecidos anteriormente com estados e municípios ou aceitar novos pedidos, durante o prazo de 180 dias.

Diante da recusa da companhia em entregar os respiradores, o Ministério Público do Estado do Ceará e o Ministério Público Federal ajuizaram uma ação civil pública perante a Justiça Federal do Ceará requerendo a suspensão dos efeitos da requisição administrativa realizada pela União, para que a empresa Intermed seja obrigada a realizar a entrega dos produtos comprados pelo estado e sua capital.

No que tange à União, seus argumentos principais foram (i) de que a medida citada caracteriza-se como requisição administrativa, amparada pela Lei nº 13.979/2020¹⁰³, em seu art. 3º, VII, a qual previu a adoção da requisição administrativa como ferramenta a disposição da União no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional

¹⁰¹ POMPEU, Ana. *TRF5 nega requisição administrativa de respiradores pela União no Ceará*. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/trf5-nega-requisicao-administrativa-de-respiradores-pela-uniao-no-ceara-05052020>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

¹⁰² G1. *Justiça Federal determina que empresa entregue respiradores comprados pelo Ceará*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/04/29/justica-determina-liberacao-de-respiradores-comprados-pelo-ceara-diz-camilo.ghml>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

¹⁰³ BRASIL, op. cit., nota 52.

decorrente do coronavírus e (ii) que a centralização das aquisições e distribuição dos respiradores no Ministério da Saúde não importa em violação à competência concorrente dos entes do Sistema Único de Saúde (SUS), mas visa garantir que os Estados e Municípios sejam atendidos na medida de suas necessidades, privilegiando a igualdade entre os entes federativos, mitigando o poder econômico de alguns entes em detrimento de outros.

A 1ª Vara da Justiça Federal do Ceará determinou a imediata entrega dos respiradores aos entes estadual e municipal, decisão esta que foi confirmada em sede do Agravo de Instrumento nº 0804540-81.2020.4.05.0000¹⁰⁴. O relator, desembargador Vladimir Souza Carvalho, entendeu que a requisição administrativa se dirige a entes privados e que os bens objeto do processo são de aquisição de outro ente público, não sendo mais do ente privado que os fabricou. Portanto, não seria cabível a requisição administrativa dos bens já comprados. Também ressaltou que:

Assim, é perceptível que, embora seja imprescindível um trabalho cooperativo e coordenado para o enfrentamento da pandemia, entre março e abril ainda não havia uma orientação precisa e uniforme sobre as ações, competências e responsabilidades dos entes federativos.

Nesse ínterim, é de conhecimento público que a evolução do número de casos e óbitos se deu de forma assustadora, numa curva exponencial de aumento de situações, levando ao esgotamento do sistema de saúde pública em diversas cidades, a exemplo do amplamente noticiado na cidade de Fortaleza. (...)

Destarte, não seria razoável que os entes federativos locais se mantivessem inertes, o que levou à adoção de medidas para fazer frente à situação, tais como a adaptação, em várias localidades, de instalações atípicas para funcionarem como hospitais, e agilização de processos de aquisição de respiradores.

O mesmo ocorreu no Maranhão, que adquiriu da mesma empresa um total de 68 ventiladores pulmonares. No entanto, o estado foi informado de que a União havia requisitado, em caráter compulsório, todos os ventiladores da Intermed comprados e toda a produção da sociedade empresarial nos próximos 180 dias.

Inconformada, a entidade estatal propôs a Ação Cível Ordinária nº 3385 perante o STF, requerendo a suspensão da medida federal e argumentando que a autonomia dos entes federativos impede que um deles (no caso, a União) assumira, mediante simples requisição administrativa, o patrimônio, o quadro de pessoal e os serviços de outro ente público¹⁰⁵.

¹⁰⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. *AI nº 0804540-81.2020.4.05.0000*. Relator: Desembargador Vladimir Souza Carvalho. Disponível em: <<https://images.jota.info/wp-content/uploads/2020/05/agtr-0804540-81-2020-4-05-0000-ce.pdf?x86870>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ministro determina entrega ao Maranhão de respiradores requeridos pela União*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441838&ori=1>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

O ministro Celso de Mello¹⁰⁶, relator do processo, afirmou que “a possível transgressão à autonomia institucional do Estado do Maranhão, que representa pedra fundamental na estruturação do pacto federativo” configura a probabilidade do direito necessária para o deferimento da medida em caráter liminar. Nesta linha, afirmou que:

O relacionamento entre as instâncias de poder – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – encontra necessário fundamento na Constituição, que traduz, nesse contexto, a expressão formal do pacto federal, cujas prescrições não podem ser transgredidas, sob pena de a autonomia institucional das entidades federadas nulificar-se, com evidente ofensa a um dos princípios essenciais que conformam a organização do Estado Federal em nosso sistema jurídico.

Feitas essas considerações, cabe lembrar, a propósito da matéria ora em exame, que a requisição de bens e/ou serviços, nos termos em que prevista pela Constituição da República (art. 5º, inciso XXV), somente pode incidir sobre a “propriedade particular”.

Dessa exposição, constata-se uma tentativa da União Federal de se consolidar em uma posição vertical frente às demais unidades federadas, mitigando suas autonomias institucionais e ocasionando uma tensão iminente no pacto federativo. Coube, assim, ao Poder Judiciário restabelecer a correta posição horizontal de igualdade federal entre os entes, respeitando a estrutura federativa protegida pela Carta Democrática de 1988.

2.3. Suspensão do Enem em âmbito nacional e no Amazonas

Por fim, como último impasse selecionado para exemplificar a tese defendida no presente trabalho, o cancelamento da aplicação do Enem no Amazonas retrata como o enfraquecimento da Federação Brasileira reflete direta e negativamente na concretização de direitos fundamentais da população, como a igualdade e a cidadania.

Marcado inicialmente para ocorrer em novembro de 2020, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi adiado em maio pelo Ministério da Educação, em decorrência de grande pressão social, havendo sido remarcado para os dias 17 e 24 de janeiro de 2021.

Ocorre que, em meio à alta de casos da Covid-19 no Brasil e o crescente número de mortes, estudantes de todo o país iniciaram uma campanha nas redes sociais pedindo um novo

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ACO nº 3385*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342938537&ext=.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

adiamento do Enem, já que a previsão é de que as provas seriam aplicadas para cerca de 6 milhões de pessoas¹⁰⁷.

A *hashtag* “*adiaEnem*” chegou ao primeiro lugar entre os assuntos mais comentados do *Twitter*, onde os estudantes brasileiros afirmaram que não se sentiam seguros para fazer o exame, apontando altos riscos de contaminação como motivo principal. Frases como “*adia Enem por vidas*” e “*estudantes pedem socorro*” borbulharam nas redes¹⁰⁸. Outro ponto argumentado pelos estudantes foi o aumento da desigualdade na educação durante a pandemia.

Apesar da manifestação estudantil, o governo federal não se manifestou no sentido de novo adiamento das provas. Assim, a Defensoria Pública da União, em sede da Ação Civil Pública nº 5006658-65.2020.4.03.6100, em trâmite perante a 12ª Vara Federal Cível de São Paulo, requereu a suspensão da prova, alegando que os testes estavam agendados exatamente no período pico da segunda onda de infecções, sem a devida clareza sobre as providências adotadas para se evitar a contaminação de estudantes e funcionários.

A União e o Inep, réus no processo, defenderam que houve adequado planejamento estratégico e elaboração de medidas sanitárias, com apresentação dessas ações de forma detalhada. Disseram, também, que um novo adiamento do Enem poderia inviabilizar o início do ano letivo nas universidades federais, bem como a adesão aos programas governamentais de bolsas.

Acolhidos os argumentos de defesa pelo Judiciário Federal, o pedido da Defensoria da União foi negado, entendendo que as medidas adotadas pelo Inep são suficientes e adequadas para neutralizar ou minimizar o contágio pelo coronavírus¹⁰⁹. Assim, em relação ao âmbito nacional, a prova efetivamente ocorreu nas datas supracitadas.

Em âmbito estadual, mais especificamente no estado do Amazonas, o oposto se sucedeu. O estado-membro entrou em total colapso de saúde, com um expressivo número de mortes. Em vista disto, o estado teve a aplicação da prova suspensa liminarmente pela 3ª Vara Federal Cível do Amazonas, que determinou, em 13 de janeiro de 2021, que a realização do

¹⁰⁷ DIAZ, Lucas. *#AdiaEnem: estudantes pedem mudança de data da prova*. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/atualidades/adiaenem-estudantes-pedem-adiamento-da-prova/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

¹⁰⁸ PELLEGRINI, Aline. *A realização do Enem em meio à disparada da pandemia*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/01/16/A-realiza%C3%A7%C3%A3o-do-Enem-em-meio-%C3%A0-disparada-da-pandemia>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

¹⁰⁹ VITAL, Danilo. *Justiça Federal vê segurança adequada e nega pedido de adiamento do Enem*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-12/justica-federal-nega-pedido-adiamento-enem>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

Enem deveria ser adiada enquanto durar o estado de calamidade pública decretado pelo governo estadual. O juiz Ricardo de Sales¹¹⁰ fundamentou que:

Aparentemente, malferir o princípio da moralidade administrativa se impor aos estudantes e profissionais responsáveis pela aplicação do ENEM que se submetam a potenciais riscos de contaminação pelo Covid-19, numa situação na qual o Poder Público não dispõe de estrutura hospitalar-sanitária para dar o socorro médico devido àqueles que eventualmente necessitarem.

Após a decisão, o governador amazonense editou um decreto estadual confirmando a suspensão da prova nos 62 municípios do estado¹¹¹. Todavia, a Advocacia Geral da União recorreu da referida decisão, ressaltando que o Inep, órgão responsável pelo Enem, respeitaria as imposições sanitárias para a sua aplicação com segurança.

Tal argumento não foi aceito pelo Tribunal Regional da Primeira Região, que manteve o adiamento no Amazonas, porém, estabeleceu que o Inep e o governo estadual deveriam adotar soluções administrativas para que o exame seja realizado no estado nas datas previstas para a reaplicação da prova em todo o país, nos dias 23 e 24 de fevereiro¹¹². Enquanto este trabalho é redigido, as provas ainda não foram aplicadas no estado.

Não restam dúvidas acerca da insegurança e desigualdade jurídicas latentes geradas entre os estudantes que realizaram a prova e aqueles que não a realizaram, seja pelo adiamento no Amazonas, seja por ausência decorrente do receio de contaminação. A opção do governo federal em realizar a prova no país, mesmo com diversos estados tendo decretado estado de calamidade pública demonstra a continuação de um movimento que prioriza a preponderância de atuação da União e não a cooperação federativa.

2.4. Considerações ao segundo capítulo

A divergência de atuação dos governos federal, estadual e municipal acerca das medidas de combate ao coronavírus traduz o enfraquecimento da Federação Brasileira, que se

¹¹⁰ BRASIL. Tribunal Regional da Primeira Região. *Processo nº 1000448-56.2021.4.01.3200*. Juiz Ricardo Augusto de Sales. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/ Detalhe Processo ConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=af7049c2185ab57b8b5c3eace5b4644b4f3bc42e59ebc00da58dd7f730d5ea5217c1ab99ad54474c943e398a63ac0bd092653da42821ed3f&idProcessoDoc=414873354>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

¹¹¹ PONTES, Felipe. *Decreto estadual confirma suspensão do Enem no Amazonas*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-01/decreto-estadual-confirma-suspensao-do-enem-no-amazonas>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

¹¹² PELLEGRINI, op. cit., nota 107.

desvirtua cada vez mais do postulado constitucional de cooperação, porquanto se verifica uma disputa pela centralização do poder nas mãos da União durante o período de crise sanitária.

A iminente tensão no pacto federativo associada às discussões midiáticas travadas entre o Presidente da República e os Governadores dos Estados têm gerado incertezas na população quanto a quais normas e orientações devem ser seguidas e quem tem competência para impô-las. Tal situação de insegurança é agravada pela pluralidade normativa editada pelas unidades federadas, que acarreta uma violação direta à cidadania dos brasileiros.

Como resultado desse cenário de incertezas, o Poder Judiciário foi provocado, na pessoa do Supremo Tribunal Federal, para se manifestar acerca da competência dos estados-membros para editar normas regularizando o período pandêmico. Tratou-se, deste modo, de uma tentativa de clarificar as dúvidas federativas que surgiram neste momento. O papel do STF e as decisões proferidas por ele serão alvos de análise do próximo capítulo.

3. O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO ENQUANTO MODERADOR DOS CONFLITOS FEDERATIVOS DECORRENTES DA CRISE DE SAÚDE PÚBLICA DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Uma vez analisadas a Federação Brasileira e sua organização estrutural prevista na CFRB/88¹¹³, assim como os conflitos federativos oriundos da divergente atuação dos Poderes Executivos dos entes federados frente à Covid-19, impõe-se a análise sobre o papel do Poder Judiciário durante a crise de saúde pública que se sucedeu no país e como se deu sua atividade jurisdicional.

Do exposto até o momento, infere-se que os conflitos federativos que surgiram nada mais são do que um reflexo da má-gestão pública do modelo de compartilhamento de competências legislativas e administrativas adotado pela Carta Magna¹¹⁴, qual seja, o modelo vertical de divisão de competências estudado no primeiro capítulo.

A adoção deste modelo, na forma como fora positivado na Constituição, traduziria uma harmonia entre a atuação das unidades federadas, principalmente no que diz respeito a um país geograficamente extenso como o Brasil, em que tal verticalização corresponderia a um equilíbrio entre as necessidades nacionais e gerais da União, balanceadas com as vontades regionais e locais dos Estados e Municípios. Ana Rita de Figueiredo Nery¹¹⁵ assim aponta:

A verticalização da competência não afetaria, em tese, a autonomia dos Estados-Membros, uma vez que os temas submetidos ao método vertical presumem-se de interesse comum aos Estados federados e à União. Diz-se, inclusive, que a técnica da verticalização de competências é bastante adequada aos Estados federados, como o Brasil, em que as dimensões continentais e as imensas disparidades econômicas, geográficas e culturais entre os Estados-Membros ensejam que a legislação estadual e municipal reflita as diversas realidades locais e propicie a prestação de serviços mais consentânea com as demandas do cidadão.

Logo, no modelo positivado do Estado Federal Brasileiro não haveria, supostamente, uma violação à autonomia dos Estados-membros, mas sim um verdadeiro fortalecimento dela, na medida em que é ingrediente essencial para que este ente realize suas competências constitucionais intentando a realização do interesse regional.

¹¹³ BRASIL, op. cit., nota 2.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ NERY, Ana Rita de Figueiredo. *Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos*: Porto de Suape. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic7.pdf?d=636676094064686945>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

Entretanto, a verticalização ainda obriga à uma uniformização de regras gerais e soluções de caráter nacional, matérias estas de competência da União, manifestadas através de uma força centralizadora.

Como o direito positivado - enquanto dever-ser - não corresponde necessariamente à realidade - enquanto ser-, o conflito surge quando as zonas entre a uniformização de normas gerais e a especificidade da legislação regional e local se tocam, acarretando dúvidas acerca dos limites do exercício de competências entre as entidades federadas. Essa tensão fere a estabilidade institucional do Estado Federal, um dos pilares da própria democracia, irrompendo, pois, a urgência da sua solução.

Considerando que estes dilemas são travados, em regra, entre o Poder Executivo e Legislativo, respectivamente, no exercício das funções administrativas e legislativas, o próprio texto constitucional atribui a resolução destes impasses ao poder remanescente, o Poder Judiciário – ideia esta que detém como alicerce o princípio da separação de poderes.

Destarte a própria natureza da função jurisdicional corresponda à resolução de conflitos, nesta atuação em específico, o papel do Judiciário transborda a questão litigiosa, objetivando a manutenção do equilíbrio federativo como facilitador da democracia. Continua Ana Rita Nery¹¹⁶:

O papel fundamental de manutenção do equilíbrio federativo é conferido ao Poder Judiciário, ao qual cabe se manifestar, em caráter definitivo, em sede de controle de constitucionalidade ou em ações dispersas, sobre o cumprimento da Constituição e, assim, sobre partilha de competências que ela estabelece. Pode-se afirmar que nesses conflitos o Poder Judiciário atua como um ator individual cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política.

Evitando colocar em risco o próprio pacto federativo, o Judiciário é apontado como poder encarregado de dirimir dúvidas e conflitos envolvendo a Federação. Sendo a Constituição uma norma, apesar de sua hierarquia diferenciada, somente um tribunal estaria investido de jurisdição para a sua interpretação. Ademais, aponta-se a necessidade de um tribunal que detenha jurisdição em todo o âmbito nacional, já que se tal tarefa fosse atribuída a um órgão estadual um novo problema eclodiria: a aplicação uniforme em todo o território.

Nesta conjuntura, a Constituição da República¹¹⁷, em seu art. 102, inciso I, alínea F, apontou como órgão do Poder Judiciário competente para tanto o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição e autodenominado de Tribunal da Federação em decorrência desta

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ BRASIL, op. cit., nota 2.

autorização constitucional.

A evolução da jurisprudência do STF interpretou de forma restritiva o referido artigo¹¹⁸, que dita que compete a ele “processar e julgar originariamente as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta”.

A construção jurisprudencial adveio apontando diferenças entre “conflito entre entes da federação” e “conflito federativo”, afirmando sua competência constitucional apenas no segundo caso. Em vista disso, é imperiosa a definição do que é um conflito federativo, capaz este de atrair a competência originária do Supremo e impedir que qualquer outro órgão do Poder Judiciário sobre ele se manifeste, de modo que se reforça o papel da Corte como “definidora do federalismo brasileiro”¹¹⁹.

Nessa ótica, quanto maior for a extensão do conceito de conflito federativo, maior o poder real do Supremo Tribunal Federal para fixar os contornos do Estado Federado Brasileiro, delimitando a repartição de competências entre os entes por meio de suas decisões¹²⁰.

Pontua-se que essa definição, isto é, a decisão de se atribuir a categoria de “conflito federativo” a um impasse entre unidades federadas, é dotada de discricionariedade. Isso porquanto o Tribunal da Federação utiliza-se de critérios subjetivos, baseados em conveniência e oportunidade, para possivelmente julgar questões exacerbadas de relevante valor social, econômico ou político – como é o caso dos conflitos oriundos de questões envolvendo a saúde pública e a Covid-19.

Isto posto, o STF vem entendendo que, enquanto o “conflito entre entes da federação” parte de uma premissa subjetiva, que se caracteriza pela litigância judicial entre os membros da Federação; o “conflito federativo” possui uma natureza subjetivo-objetiva, exigindo-se, além da caracterização de conflito envolvendo estas mesmas partes, que o impasse seja qualificado pelo potencial de desequilibrar o pacto federativo. Observam-se os apontamentos feitos pelo ministro Celso de Mello¹²¹:

Como se sabe, essa regra de competência confere ao Supremo Tribunal Federal a posição eminente de Tribunal da Federação, atribuindo a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir as controvérsias que, ao irromperem no seio do

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ HORBACH, Carlos Bastide. *A postura do STF em questões de conflito federativo*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ BRASIL, op. cit., nota 61.

Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe 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. (...)

Cabe assinalar que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a norma de competência inscrita no art. 102, I, “f”, da Carta Política, tem proclamado que “o dispositivo constitucional invocado visa a resguardar o equilíbrio federativo” (RTJ 81/330-331, Rel. Min. XAVIER DE ALBUQUERQUE – grifei), advertindo, por isso mesmo, não ser qualquer causa que legitima a invocação do preceito constitucional referido, mas, exclusivamente, aquelas controvérsias das quais possam derivar situações caracterizadoras de conflito federativo (RTJ 81/675 – RTJ 95/485 – RTJ 132/109 – RTJ 132/120, v.g.).

Este entendimento evidencia que a aplicabilidade do mandamento constitucional previsto na alínea F do art. 102, inciso I é restrita a aqueles litígios aptos a violar o princípio federativo, relevantes o suficiente para pôr em risco o equilíbrio da federação, sendo essencial este requisito subjetivo para atrair a competência originária da Corte Suprema.

O papel do Supremo Tribunal Federal, por conseguinte, é fundamental no federalismo brasileiro, dado que o tribunal é quem define os reais contornos da Federação positivada na Carta Política de 1988, delimitando, assim, o efetivo pacto federativo e as relações dele oriundas.

Tal diferenciação entre o federalismo positivado na Constituição, a atuação real das unidades federativas e a interpretação e aplicação do princípio federativo pelo STF é de suma relevância para o presente trabalho, pois é desta exata diferenciação – entre o dever-ser e o ser do federalismo brasileiro – que vem surgindo todas as consequências jurídicas, sociais e econômicas enfrentadas pelos cidadãos durante o enfrentamento da pandemia do coronavírus.

As disputas sobre isolamento social, abertura de comércio, de escolas, de academias, circulação de pessoas nas praias e nas ruas, realização do Enem, compra de respiradores, entre outras, são matérias que interferem diretamente na cidadania e na igualdade dos cidadãos, e que se tornaram conflitos federativos em virtude das discrepantes decisões dos Poderes Executivos dos entes federados, conforme apresentadas no capítulo anterior.

De outro modo, estes impasses sucedidos entre as entidades enquadram-se no conceito de conflitos federativos, em razão do atendimento tanto do critério subjetivo – partes integrantes do litígio -; como do critério objetivo – limite da atuação de cada ente para o enfrentamento da pandemia, matéria relacionada à saúde pública e ao compartilhamento de competências constitucionais.

Por isso, tais embates – enquanto “conflitos federativos” - são apreciáveis pelo Tribunal da Federação, atraindo sua competência originária para processo e julgamento, tendo sido alguns deles efetivamente alvos de análise pelo Supremo após a devida provocação.

Passa-se, a seguir, a análise das ADIs nº 6341 e nº 6343 e da ADPF nº 672 – ações constitucionais selecionadas em decorrência da amplitude da discussão dos impasses federativos sob o viés da Covid-19.

3.1. ADI nº 6341

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) sob o argumento de inconstitucionalidade formal e material de alguns itens da Medida Provisória nº 926/2020¹²², relativamente às alterações promovidas no art. 3º, *caput*, incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10º e 11º, da Lei Federal nº 13.979/2020¹²³.

Como explicado no capítulo anterior, a referida MP nº 926/2020 visou harmonizar as ações de enfrentamento à pandemia, dispondo sobre medidas sanitárias e procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

Em relação à alegação de inconstitucionalidade formal, o PDT afirmou que a matéria tratada era reservada à lei complementar, não podendo ser regulamentada mediante medida provisória. Isso porque a questão envolveria saúde pública, ressaltando que, na Lei Maior¹²⁴, a temática da vigilância sanitária e epidemiológica está no rol de atribuições do Sistema Único de Saúde, destacando ser o tema da saúde reservado, como gênero, à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a teor do art. 23, inciso II, da Constituição Federal. Assim, aludiu ao parágrafo único do preceito, mencionando a pertinência de lei complementar para a normatização da cooperação entre os entes federados, descabendo, dessa maneira, a edição de medida provisória, considerando-se o previsto no artigo 62, § 1º, da Carta da República¹²⁵.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade material, o partido disse violada a competência administrativa comum, atribuída aos demais entes da Federação e não somente à

¹²² BRASIL, op. cit., nota 59.

¹²³ BRASIL, op. cit., nota 52.

¹²⁴ BRASIL, op. cit., nota 2.

¹²⁵ Ibid.

União, voltada à adoção de medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, bem assim de interdição de atividades e serviços essenciais.

Sustentou esvaziada a responsabilidade constitucional, atribuída a todos os entes, para cuidarem da saúde, dirigirem o Sistema Único e executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica, nos termos dos arts. 23, inciso II; 198, inciso I e 200, inciso II, da Constituição de 1988¹²⁶, bem como o critério da predominância do interesse no compartilhamento de competências constitucionais. Sublinhou, ainda, como violada a autonomia dos entes da Federação Brasileira, a revelar adequado o afastamento da exclusividade da União para dispor sobre as referidas providências.

Dessa forma, requereu a declaração de nulidade dos dispositivos atacados por ausência de conformidade com a Carta Magna.

Em sede de decisão liminar, o relator ministro Marco Aurélio Mello¹²⁷ entendeu não haver inconstitucionalidade formal, pois presentes a urgência e a necessidade para a edição de medida provisória pelo Presidente da República. Quanto à inconstitucionalidade material, julgou por não haver transgressão a preceito constitucional, declarando que os dispositivos atacados não afastam a possibilidade de tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Não obstante, deferiu, parcialmente, a medida pleiteada, para tornar explícita a competência concorrente entre os entes federados para adotar medidas de enfrentamento à Covid-19 por se tratar de questão de saúde. Ao fim, submeteu sua decisão ao colegiado.

Em sessão realizada em 15 de abril de 2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal¹²⁸, por unanimidade, referendou a medida cautelar anteriormente concedida e confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo governo federal na Medida Provisória nº 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Para tanto, alguns argumentos foram utilizados pelos ministros da Corte e merecem elucidação.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão liminar na ADI n.º 6341*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342747913&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADI n.º 6341*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

O ministro Alexandre de Moraes¹²⁹ observou que no julgamento da referida ADI estar-se-ia tratando de um dos alicerces do Estado de Direito Brasileiro, qual seja, o federalismo, que tem como objetivo limitar o poder de um único ente. Para ele, essa limitação se traduz na repartição de poderes entre as comunidades locais e a comunidade central; entre o poder central – representado, no Brasil, pela União – e as comunidades locais, os Estados e Municípios:

Esse absoluto respeito ao Estado de Direito deve observar a divisão dos centros de poder entre os entes federativos. É sobre isso que discutimos. Nas várias sustentações orais - e novamente as parabenizo -, foram colocados pontos específicos e eventuais, inclusive, abusos no exercício de competências, mas para se fazer da exceção a regra, a qual, no Brasil, é a autonomia dos entes locais. A regra, no Brasil, é a autonomia dos Estados membros e a autonomia dos Municípios. Essa é a importante regra, a qual deve ser interpretada a partir de uma matéria principal: saúde pública, nesse momento.

Assim, entendeu que a autonomia dos entes federados é um dos pilares do federalismo, que deve ser interpretada e aplicada de acordo com o recorte tratado na ação – saúde pública. Continuou:

Por isso toda distribuição de competência na Constituição brasileira, seja distribuição de competências administrativas, seja a distribuição de competência legislativa, a distribuição de competência no Federalismo brasileiro foi baseada em um princípio: princípio da predominância do interesse. A partir desse princípio da predominância do interesse - interesse geral, União; interesse regional, Estados; interesse local, Municípios -, a partir disso, a própria Constituição já estabeleceu algumas matérias e deixou as demais matérias, como as competências comuns e competências concorrentes, administrativas comuns e legislativas concorrentes, para que fossem interpretadas de acordo com o princípio da predominância do interesse. Na previsão do art. 23, saúde pública é matéria de competência comum de todos os entes federativos; e não está só no art. 23. No art. 194, a Constituição também assim estabelece.

Agora, obviamente que a competência comum administrativa não significa que todos podem fazer tudo. Isso gera bagunça, isso gera anarquia. O que significa a competência comum administrativa? Significa que, a partir do princípio da predominância do interesse, a União deve editar normas, políticas públicas para a saúde pública de interesse nacional; os Estados, interesse regional; e os Municípios, visando, como o próprio art. 30, I, estabelece, o seu interesse local. Não é possível que, ao mesmo tempo, a União queira ter monopólio da condução administrativa da pandemia nos mais de 5 mil Municípios. Isso é absolutamente irrazoável.

Dito isso, o ministro Moraes entendeu que as alterações realizadas na Lei Federal nº 13.979/2020 pela Medida Provisória MP nº 926/2020 devem ser interpretadas no sentido de estabelecer determinações gerais, a cargo da União, sem ingressar na competência

¹²⁹ Ibid.

concorrente e na competência suplementar dos Estados e Municípios, acompanhando o voto do relator ministro Marco Aurélio.

O ministro Edson Fachin¹³⁰, em seu voto, criticou a tentativa do governo federal de limitar a atuação dos Estados e Municípios. Veja-se:

É grave do ponto de vista constitucional, quer sob o manto de competência exclusiva ou privativa, que sejam premiadas as inações do Governo Federal, impedindo que Estados e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, implementem as políticas públicas essenciais. O Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados-membros e os Municípios. (...)
Entendo ser necessário ler as normas da Lei 13.979/20 como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica. Nos termos da Lei geral do SUS, Lei 8.080/1990, o exercício dessa competência da União não diminui, nem pode diminuir, a competência própria dos demais entes da Federação na realização dos serviços de saúde; nem poderia, afinal de contas a diretriz constitucional é a municipalização desse serviço.

Assim, reconheceu a autonomia dos entes estaduais e municipais para a implementação de políticas públicas no tocante à crise sanitária, tendo em vista que todos os entes federativos são garantidores dos direitos fundamentais – sendo a saúde um deles. Em que pese este reconhecimento, o ministro acompanhou o voto do relator, que entendeu como constitucional que o Presidente da República possa dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e as atividades essenciais.

Para ele, mais relevante do que saber quem é o ente competente para lidar com a emergência sanitária é saber como a União, os Estados e os Municípios devem agir; mudando, assim, o *locus* da atuação do Tribunal da Federação para efetivamente apenas examinar as possíveis ofensas materiais à Constituição de 1988, não para limitar a atuação estatal.

Também observou 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, na hierarquização dos poderes ou das esferas de governo. Por isso, ao fim, também julgou parcialmente procedente os pedidos da ação direta de inconstitucionalidade, para que a Lei nº 13.979/20 seja interpretada e aplicada de acordo com as regras constitucionais de repartição de competências administrativas e legislativas.

Já o ministro Gilmar Mendes¹³¹ sinalizou, durante seu voto, a diferença entre o modelo de federalismo cooperativo positivado na Carta da República e a situação fática de desorganização enfrentada durante a crise sanitária, exemplificando:

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

Aqui, impor-se-ia, de maneira inequívoca - e isso já foi falado na frase introdutória trazida pelo Ministro Alexandre -, que os segmentos envolvidos, os níveis estaduais e municipais, fossem ouvidos. Do contrário, podemos ter regulação feita pelo Governo Federal que atente contra a realidade dos estados e municípios; e nós já estamos vivendo essa situação, Presidente.

Em Mato Grosso, houve a liberação do transporte por legislação estadual. O Prefeito de Cuiabá manteve o fechamento, o isolamento social, e proibiu o transporte no âmbito da cidade. Também isso ocorreu - ainda ontem ouvia isso - em Santa Catarina. A despeito da declaração do Governador, no sentido de que restabeleceria a normalidade, o Prefeito de Florianópolis anunciou que manteria as regras então estabelecidas. Isso revela o que já pontuado na fala do Ministro Alexandre: uma grande desorganização.

A rigor, o que a Constituição sinaliza nos deveria ter levado, em tempos de crise, a um modelo de cooperação. O que já está positivado no sistema de saúde, vários comitês e comissões, teria que ter sido estendido para outros âmbitos. Mas isto não se fez.

Apontou a necessidade de se ouvir as unidades regionais e locais para que as medidas sanitárias federais observassem as suas realidades, afirmando que a criação de um comitê no âmbito do governo federal, com a imprescindível participação dos estados e municípios, seria uma solução. Contudo, segundo o ministro, isso não ocorreu, gerando a desorganização das políticas públicas de enfrentamento com a consequente assimetria entre a cooperação positivada e a experiência concreta.

Destaca-se que, ao fim de seu voto, o ministro Mendes¹³² teceu comentário acerca dos poderes do Presidente da República que merece transcrição, por afirmar que o mesmo não dispõe de poder para exercer “política pública de caráter genocida”. Leia-se:

Já até disse, esses dias, comentando todo esse desarranjo no âmbito da Administração, que o Presidente da República dispõe de poderes, inclusive, para exonerar o Ministro da Saúde, mas não dispõe de poder para exercer política pública de caráter genocida. É claro que o texto constitucional lhe isso veda de maneira cabal. Por isso, se algum decreto viesse, por acaso, a flexibilizar, de modo a colocar em risco a saúde pública, certamente precisaria ser contestado.

Para além dos argumentos deduzidos pelos outros ministros do Supremo, a ministra Rosa Weber entendeu que a previsão legislativa da Medida Provisória nº 926/2020¹³³ de que “o Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais” afrontaria diretamente o princípio da separação de poderes, constitucionalmente previsto no art. 2º da Carta Magna¹³⁴.

Isso porque, através do instrumento normativo da medida provisória, o Chefe do Executivo delegou poderes para si próprio sem instituir qualquer critério de controle e

¹³² Ibid.

¹³³ BRASIL, op. cit., nota 59.

¹³⁴ BRASIL, op. cit., nota 2.

responsividade. Dessa forma, impediu também que o Poder Legislativo Federal exercesse o controle previsto no art. 49, V, da Constituição da República¹³⁵, ante a ausência de parâmetros normativos para tanto. A ministra¹³⁶ afirmou que:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal foi construída nesse sentido (a saber, RE 13.357, RE 208.206, RE 186.359, ADI 2.387), de se exigir parâmetros para a atividade de delegação legislativa, a fim de ter meios de controle da atuação do Chefe do Executivo, sob pena de violação do princípio da separação de poderes.

Por isso, reafirmou a possibilidade de governadores e prefeitos, mediante decretos, no âmbito de suas respectivas competências, disciplinarem ou estabelecerem as atividades e os serviços públicos que considerarem essenciais, acompanhando o voto do relator para adotar a técnica de interpretação conforme a Constituição dos artigos impugnados na ADI.

Já a ministra Carmen Lúcia ressaltou em seu voto que a jurisprudência do STF se consolidou no sentido de que a competência para implementar políticas de saúde pública é de todos os entes federados, assim como a responsabilidade por sua omissão nesta matéria também é solidária, concordando com o voto proferido pelo relator.

Ainda, do julgamento proferido pela ministra¹³⁷, extrai-se a importância da federação como forma de concretizar a democracia.

Este é um tema da maior importância, porque, embora a gente sempre fale da Federação como exercício de poder repartido entre vários entes - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, no caso do Brasil, de forma muito especial, federação tem tudo a ver com democracia. (...)

Por isso a Constituição cuidou de entronizar, em 1988, já em seu art. 1º, o Município como ente da Federação, para que as comunidades todas pudessem falar, para que os cidadãos pudessem falar, e a Federação fosse, portanto, instrumento a mais de democracia.

Por sua vez, o ministro Ricardo Lewandowski¹³⁸ reflete que a cooperação federativa não pode ser imposta por lei, pois a realidade pandêmica é imprevisível.

Federalismo cooperativo, Senhor Presidente, exige diálogo, exige liderança política. E a cooperação entre os entes federados, a toda evidência, não pode ser imposta por lei, mesmo porque a realidade fenomenológica é tão multifacetada e a evolução da pandemia é tão imprevisível, e tão repleta de surpresas, que o legislador não poderia prever de antemão, por maior que fosse a sua boa vontade, todas as possibilidades que os administradores públicos possam vir a enfrentar.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ BRASIL, op. cit., nota 128.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

Como se pode ver, o ministro Lewandowski também revela as profundas divergências entre o que fora positivado constitucionalmente – a ideia do dever-ser do federalismo de cooperação – e a realidade fática brasileira de enfrentamento à Covid-19.

O ministro Dias Toffoli corroborou o voto do relator em seus exatos termos e o ministro Luís Roberto Barroso declarou-se suspeito por motivo de foro íntimo. Estes foram os principais argumentos trazidos pelos julgadores na ADI nº 6341, que merecem destaque porquanto o tema aqui estudado.

3.2. ADI nº 6343

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343 foi proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade sob o argumento de inconstitucionalidade material de dispositivos da Federal nº 13.979/2020¹³⁹, considerando as alterações promovidas pelas Medidas Provisórias nº 926/2020¹⁴⁰ e nº 927/2020¹⁴¹, relativamente ao art. 3º, inciso VI, alínea B, e parágrafos 1º, 6º e 7º, inciso II da referida legislação.

Como explicado no capítulo anterior, a referida MP nº 926/2020¹⁴² visou harmonizar as ações de enfrentamento à pandemia, dispondo sobre medidas sanitárias e procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

O partido mencionou a superveniência das medidas provisórias supracitadas em relação àquela lei federal, o que supostamente subtrairia a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já que regularia de forma específica a matéria ali tratada.

Conforme argumentou, a imposição de restrição à locomoção intermunicipal e intramunicipal deveria pressupor uma recomendação técnica e fundamentada da autarquia federal responsável, no caso a Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Também seriam necessários, para tanto, a autorização do Ministério da Saúde e um ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura. Logo, estaria ofendida a autonomia dos entes federados e caracterizada a inconstitucionalidade, tendo em vista que os Estados e o Distrito Federal estariam impedidos de disporem sobre transporte intermunicipal.

¹³⁹ BRASIL, op. cit., nota 52.

¹⁴⁰ BRASIL, op. cit., nota 59.

¹⁴¹ BRASIL. *Medida Provisória nº 927*, de 22 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.

¹⁴² BRASIL, op. cit., nota 59.

Ainda, acrescentou também como inobservada a competência legislativa no tocante à proteção e à defesa da saúde, pois os Estados deteriam as atribuições residuais, as quais não foram respeitadas. Ademais, incumbiria aos Municípios organizar e prestar, mesmo sob concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo intramunicipal.

Segundo arguiu, o legislador, ao exigir evidências científicas e análises de informações estratégicas em matéria de saúde, para fins de adoção das providências indicadas no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020¹⁴³, teria criado uma barreira quase intransponível, considerada a implementação de medidas urgentes e indispensáveis ao enfrentamento da crise.

Em decorrência das inconstitucionalidades, requereu, liminarmente, a suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados supramencionados e, no mérito, pretendeu a declaração de inconstitucionalidade da expressão “e intermunicipal” contida no art. 3º, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 13.979/2020¹⁴⁴.

Buscou também que seja assentada a invalidade, sem qualquer redução de texto, quando em jogo as providências adotadas por Estados e Municípios no exercício das próprias competências, dos seguintes preceitos: (i) § 1º do art. 3º, quanto ao trecho “somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde”; (ii) § 6º do art. 3º; e (iii) § 7º, inciso II, do art. 3º, no que concerne à previsão “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde”; todos da referida legislação.

Em sede de decisão liminar, proferida em 25 de março de 2020, o ministro relator Marco Aurélio de Mello¹⁴⁵ afirmou que se sobrevém um momento de crise aguda envolvendo a saúde pública e, por isso, a política governamental nesse campo recomenda um tratamento abrangente e nacional.

Quanto à questão do transporte intermunicipal, afirmou que, devido ao sentido etimológico da palavra, imagina-se um tema ligado à atuação estadual. No entanto, é imperioso que o tratamento da locomoção de pessoas durante a crise seja realizado de forma linear, isto é, de forma a alcançar todo o território brasileiro. Entendeu, pois, ser inviável emprestar maior ênfase ao critério da descentralização de poder no caso, deixando a cada Estado a escolha de restringir ou não a locomoção entre os Municípios.

¹⁴³ BRASIL, op. cit., nota 52.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão liminar na ADI n.º 6343*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342754741&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

Em relação à previsão normativa de que as medidas sinalizadas somente poderiam ser determinadas com base em evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas em saúde, devendo ser limitadas no tempo e espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública, o ministro destacou o surgimento, com envergadura maior, da questão da segurança jurídica, a qual recomenda que haja a tomada de quaisquer providências a partir de dados científicos, e não conforme critérios aleatórios sem embasamento técnico. Da mesma forma, a segurança jurídica clama por uma atuação abrangente e conjunta dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, no implemento das medidas sanitárias.

O relator pontuou, também, a necessidade de análise das medidas provisórias impugnadas a partir de uma cautela maior, posto que o objetivo primordial é a coordenação dos entes federados visando a mitigação das consequências severas da pandemia. Decidiu, ao fim, que as alterações promovidas através das medidas provisórias na Lei nº 13.979/2020¹⁴⁶ devem ser mantidas em vigor, até o crivo do Congresso Nacional, sob pena de potencializar-se as visões político-partidárias em detrimento do interesse público; indeferindo a medida liminar pleiteada pelo Partido Rede Sustentabilidade e determinando a submissão da sua decisão ao crivo do plenário do STF.

O julgamento do colegiado se deu em 06 de maio de 2020 e, divergindo do voto proferido pelo relator, o Pleno do Supremo Tribunal Federal¹⁴⁷ concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada, a fim de (i) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei Federal nº 13.979/2020¹⁴⁸, para excluir os Estados e os Municípios da exigência de autorização da União ou da obediência a determinações de órgãos federais para que pudessem adotar quaisquer medidas de restrição à circulação de pessoas; e (ii) conferir interpretação conforme à Constituição para estabelecer que as medidas previstas nos dispositivos devem ser fundamentadas em orientações dos órgãos técnicos correspondentes de cada entidade federativa, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público Federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada unidade.

O acórdão foi alicerçado no entendimento de que o condicionamento imposto pelos supracitados artigos da legislação aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas

¹⁴⁶ BRASIL, op. cit., nota 52.

¹⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADI n.º 6343*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

¹⁴⁸ BRASIL, op. cit., nota 52.

medidas sanitárias de enfrentamento à crise pandêmica restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em razão do pacto federativo.

Com efeito, o Plenário decidiu 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, medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, com base em recomendações da Organização Mundial de Saúde e de outros estudos técnicos científicos mundialmente aceitos.

Isso porque, consoante o estudado no primeiro capítulo do presente trabalho, no que diz respeito à saúde e à assistência públicas, a Constituição Federal de 1988 consagra a existência da competência administrativa comum entre todos os entes federados, bem como a competência concorrente em matéria legislativa. Ainda, prescreve a descentralização político-administrativa do Sistema Único de Saúde, com a descentralização da execução dos serviços, inclusive no tocante às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, permitindo, assim, a atuação dos entes direta e imediatamente em seus territórios buscando concretizar o direito fundamental à saúde.

A seguir, ressaltam-se determinados trechos dos votos proferidos por alguns ministros, os quais merecem exposição.

O ministro Alexandre de Moraes¹⁴⁹ lamentou, em seu voto, as divergentes atuações entre os Poderes Executivos dos entes federativos, neste trabalho analisadas durante o segundo capítulo. Transcreve-se:

Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, 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.

O ministro, em voto divergente ao proferido pelo relator da ADI, decidiu que a opção constitucional pela adoção de um Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas, que pressupõe a repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias.

¹⁴⁹ BRASIL, op. cit., nota 147.

Dessa maneira, entendeu que não compete ao Poder Executivo Federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais – resultado este que decorre do condicionamento imposto pelos artigos impugnados, que na prática estaria mitigando o exercício das competências constitucionais desses entes em prol da União.

Assim, votou pela concessão parcial da liminar para: (i) suspender o trecho “e intermunicipal” do art. 3º, VI, b, da Lei nº 13.979/2020¹⁵⁰, conforme a redação dada pela Medida Provisória nº 926/2020¹⁵¹; (ii) suspender o § 6º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020¹⁵², caso se trate de medidas adotadas por Estados e Municípios dentro de suas competências constitucionais; e (iii) suspender o trecho “desde que autorizados pelo Ministério da Saúde” do §7º, II, do art. 3º da Lei nº 13.979/2020¹⁵³, caso se trate de medidas adotadas por Estados e Municípios dentro de suas competências constitucionais. Registrou o ministro Moraes¹⁵⁴, ao fim:

Volto a repetir: 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.

O ministro Ricardo Lewandowski, no que lhe concerne, acompanhou o voto divergente proferido pelo ministro Moraes, ressaltando que os representantes eleitos pelo povo, nos três níveis político-administrativos, devem exercer suas competências constitucionais sem qualquer tipo de constrangimento, inclusive de outros agentes públicos não eleitos, mas sim investidos no cargo¹⁵⁵.

E estas competências são exercidas por mandatários eleitos pelo povo: pelo Presidente da República, por senadores e deputados federais, por governadores e deputados estaduais, por prefeitos e vereadores, todos bafejados pelo voto popular. Portanto, não tem o menor cabimento que o exercício dessas competências constitucionalmente gizadas, exercidas por representantes eleitos, seja condicionado por agentes públicos de investidura, digamos assim, precária e até efêmera, por integrantes da Anvisa, por Ministro da Saúde, por Ministro da Justiça, por Ministro da Infraestrutura, e temos visto inclusive, nos últimos tempos, uma grande substituição dos ministros nos respectivos cargos. Portanto, penso eu que os representantes eleitos, nos três níveis político-administrativos da Federação, exercerão as suas competências sem qualquer tipo de constrangimento.

¹⁵⁰ BRASIL, op. cit., nota 52.

¹⁵¹ BRASIL, op. cit., nota 59.

¹⁵² BRASIL, op. cit., nota 52.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ BRASIL, op. cit., nota 147.

¹⁵⁵ Ibid.

Quanto à questão da autorização de agências técnicas federais para a prática de atos estaduais e municipais, o ministro Lewandowski afirmou que não há evidências de que a Anvisa, embora competente para o estabelecimento de barreiras sanitárias, tenha capacidade para analisar as situações locais de todos o país. Exemplificou o assunto a partir do Estado de São Paulo, afirmando que as medidas adotadas pelo governador paulista, alicerçadas em estudos da USP, por exemplo, não têm que ser submetidas a alguma outra autoridade igualmente respeitada do ponto de vista científico¹⁵⁶.

Só para terminar, Senhor Presidente, eu não posso imaginar que o Estado de São Paulo, por meio do seu governador, adote medidas baseadas em estudos da Universidade de São Paulo, ou do Instituto de Pesquisas Tecnológicas, ou do Hospital Emílio Ribas, e que essas medidas, que têm, sem dúvida nenhuma, embasamento científico, tenham que ser submetidas a alguma outra autoridade igualmente respeitada do ponto de vista científico.

O ministro Gilmar Mendes também enfrentou pontos importantes em seu voto, que podem ser resumidos na ideia de que “reduzir a esfera volitiva do administrador local à mera chancela das decisões de outro ente federativo viola o princípio federativo”.

Didaticamente, explicou, ainda, acerca do dever de lealdade federativa que deve existir entre as unidades da Federação¹⁵⁷:

É preciso entender o federalismo cooperativo nessa dimensão. Aqui, há duas lealdades que precisam ser explicitadas. Os órgãos constitucionais têm que atuar de forma leal e fiel ao texto constitucional. Além disso, eles devem reciprocamente lealdade federativa. O Presidente da República não pode atropelar competências federativas, assim como os Estados e Municípios não podem atropelar as competências da União. (...)

Devemos destacar, portanto, que o federalismo também entre nós realiza uma divisão de poderes não no plano horizontal, mas no plano vertical. E isso nós estamos de alguma forma vivenciando positivamente. Neste momento, de maneira bastante salutar vis a vis a história da República Velha, nós estamos restaurando positivamente uma política dos governadores. Eles passam a ter vozes nessa sistemática e isso é positivo e constitucional.

Por meio de uma decisão que valoriza a autonomia federalista e ressalta os poderes regionais e locais, frisou-se a ideia da restauração positiva da política de governadores.

Por seu turno, o ministro Luiz Fux¹⁵⁸ declarou que os atos dos ministérios e das próprias agências reguladoras não poderiam figurar como óbice ao exercício das competências concorrentes, em razão de interesses predominantes e de peculiaridades locais,

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

acompanhando o voto do ministro Alexandre de Moraes. Também criticou a federação brasileira, que “neste aspecto, ainda se revela altamente centralizada, por vezes aproximando-se de um federalismo meramente nominal”.

Trouxe, ainda, ao fim de seu voto¹⁵⁹, uma tabela analítica dos dispositivos legislativos impugnados. Veja-se:

DISPOSITIVO DA LEI 13.979	ANÁLISE
<p>Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:</p> <p>I - isolamento;</p> <p>II - quarentena;</p> <p>(...)</p> <p>VI - restrição excepcional e temporária, <u>conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária</u>, por rodovias, portos ou aeroportos de:</p> <p>a) entrada e saída do País; e</p> <p>b) locomoção interestadual e intermunicipal;</p> <p>(...)</p>	<p>A expressão “<i>no âmbito de suas competências</i>”, introduzida pela MPv 926/2020, é deferente à competência concorrente em matéria de “proteção e defesa da saúde” (24, XII, CF), que explicita que a Lei 13.979/2020 consiste em norma geral.</p> <p>A interpretação que preserva o pacto federativo é a de que o inciso VI enfatiza o caráter de mera “recomendação” da consulta à ANVISA, o que ressalta a valorização do aspecto científico da decisão política. Não cabe ao Executivo, via agência reguladora, impedir a atuação dos entes federativos naquilo que se mostrar mais protetivo à saúde. Quanto à locomoção interestadual e intermunicipal, os atos dos ministérios e das próprias agências não poderiam figurar como óbice ao exercício das competências concorrentes, em razão de interesses predominantes e peculiaridades locais</p>
<p>§ 1º As medidas previstas neste artigo somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública.</p>	<p>O partido requerente considera excessiva a exigência de comprovação científica em um cenário de tantas incertezas. O dispositivo prestigia a proporcionalidade da norma, na ponderação dos valiosos direitos fundamentais restringidos pela norma, e a expertise dos órgãos competentes.</p>
<p>§ 6º Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporá sobre a medida prevista no inciso VI do <i>caput</i>.</p> <p>§ 6º-A O ato conjunto a que se refere o § 6º poderá estabelecer delegação de competência para a resolução dos casos nele omissos.</p>	<p>O dispositivo não especifica qual a eficácia do ato conjunto interministerial. A interpretação que homenageia o federalismo é a de que o ato trará balizas e recomendações gerais, sem impedir a suplementação por entes federativos. Os atos dos ministérios e das próprias agências não podem figurar como óbice ao exercício das competências concorrentes, em razão de interesses predominantes e peculiaridades locais.</p>
<p>§ 7º As medidas previstas neste artigo poderão ser adotadas:</p> <p>I - pelo Ministério da Saúde;</p> <p>II - pelos gestores locais de saúde, <u>desde que autorizados pelo Ministério da Saúde</u>, nas hipóteses dos incisos I, II, V, VI e VIII do <i>caput</i> deste artigo; ou</p> <p>III - pelos gestores locais de saúde, nas hipóteses dos incisos III, IV e VII do <i>caput</i> deste artigo.</p>	<p>O inciso I não foi impugnado, mas, juntamente com o inciso II, atribui poderes excessivos ao Ministro da Saúde, que poderia restringir qualquer direito ou, o que é mais grave, impedir a adoção pela autoridade local das medidas restritivas de que tratam os incisos I, II, V, VI e VIII. Mais uma vez, os atos dos ministérios e das próprias agências não podem figurar como óbice ao exercício das competências concorrentes, em razão de interesses predominantes e peculiaridades locais.</p>

¹⁵⁹ Ibid.

Entretanto, o ministro Fux entendeu também que a Lei nº 13.979/2020¹⁶⁰ configura norma geral em matéria de proteção e defesa da saúde, devendo ser observada pelos entes federativos como forma de coesão social e harmonia federativa diante do regime cooperativo – o que não exclui a competência suplementar dos Estados e a necessidade de se balizar a proteção insuficiente à luz de parâmetros científicos.

Estes foram os argumentos que merecem destaque na ADI nº 6343.

3.3. ADPF nº 672

Outro julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal de importância ímpar para o presente trabalho ocorreu na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672. A ADPF foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo Federal praticados no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19.

O requerente¹⁶¹ afirmou que o “governo nem sempre tem feito uso adequado das prerrogativas que detém para enfrentar a emergência de saúde pública, atuando constantemente de forma insuficiente e precária”; mas, ao contrário, teria praticado “ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde aprovados pela comunidade científica e aplicados pelos Chefes de Estado em todo mundo”. Na área econômica, a atuação federal seria insuficiente para garantia da manutenção da produção, emprego e renda de diversos setores da economia, de forma mais sensível para trabalhadores informais e população de baixa renda.

Disse que o Presidente da República, em especial, tornou-se um “agente agravador da crise” e que a sua atuação pessoal estaria em nítido contraste com as diretrizes recomendadas pelas autoridades sanitárias de todo mundo, inclusive do Ministério da Saúde Brasileiro. Sustentou também que, em vista da situação pandêmica, “a atuação de Estados e Municípios torna-se ainda mais crucial porque são as autoridades locais e regionais que têm condições de fazer um diagnóstico em torno do avanço da doença e da capacidade de operação do sistema de saúde em cada localidade”.

Apontou como preceitos fundamentais violados o direito à saúde, o direito à vida e o princípio federativo. Assim, formulou pedido de concessão de medida cautelar para

¹⁶⁰ BRASIL, op. cit., nota 52.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Decisão liminar na ADPF n.º 672*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342867936&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

determinar ao Presidente que se abstenha de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios, e para determinar a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais atingidos pela crise.

Em sede de decisão liminar, proferida em 8 de abril de 2020, o ministro relator Alexandre de Moraes observou, em consonância com o estudado no presente trabalho em sede do segundo capítulo, a enorme divergência entre a atuação dos entes federativos de diferentes níveis. Lastimou o ministro¹⁶²:

Lamentavelmente, contudo, na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no Mundo, mesmo em assuntos técnicos essenciais e de tratamento uniforme em âmbito internacional, 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.

Por isso, entendeu como cabível o manejo ADPF enquanto instrumento processual que objetiva evitar condutas do poder público que estejam ou possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República, entre eles, a proteção à saúde e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências.

Contudo, ressaltou que não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais, porém, é sim seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos.

Neste contexto, o relator Moraes¹⁶³ interpretou como presentes os requisitos necessários para a concessão parcial da medida cautelar, quais sejam, a plausibilidade inequívoca de eventual conflito federativo e os evidentes riscos sociais e à saúde pública com perigo de lesão irreparável, e determinou:

[...] 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 SUPERVENIENCIA DE ATO

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

FEDERAL EM SENTIDO CONTRÁRIO, sem prejuízo da COMPETÊNCIA GERAL DA UNIÃO para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário.

Obviamente, a validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal poderá ser analisada individualmente.

A decisão cautelar foi submetida ao julgamento do Plenário do STF para eventual referendo em 13 de outubro de 2020, oportunidade em que foi confirmada por unanimidade e convertida em deliberação de mérito. Para o Pleno¹⁶⁴, congruentemente aos outros julgamentos proferidos que contornam o mesmo tema, o Poder Executivo Federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais.

Desse modo, estas unidades federativas podem adotar, no exercício de suas competências constitucionais, as medidas sanitárias previstas na Lei Federal nº 13.979/2020¹⁶⁵ no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, de atividades culturais e de circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos. Ademais, cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pode ser alvo de exame específico acerca de sua validade formal e material.

Todavia, os pedidos autorais não foram totalmente acolhidos, mas apenas parcialmente. Isso porque, em relação ao pedido de implemento de medidas de estímulo econômico visando o fomento do emprego e da renda da população, o STF entendeu não cabe ao Poder Judiciário adentrar o papel do Presidente da República, violando a sua discricionariedade de instituir políticas públicas.

Por fim, o relator¹⁶⁶ ressaltou, acompanhado pelos demais ministros, que:

Dessa feita, impõe-se reconhecer ausente de fundamento constitucional qualquer iniciativa do Poder Executivo federal que vise a desautorizar medidas sanitárias adotadas pelos Estados e Municípios com o propósito de intensificar ou ajustar o nível de proteção sanitária e epidemiológica nos âmbitos respectivos, com fundamento em orientações de seus órgãos técnicos.

Todavia, a competência dos Estados e Municípios nessa matéria não desonera a União do múnus de atuar como ente central no planejamento e coordenação de ações integradas de saúde pública, em especial de segurança sanitária e epidemiológica no

¹⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADPF n.º 672*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

¹⁶⁵ BRASIL, op. cit., nota 52.

¹⁶⁶ BRASIL, op. cit., nota 165.

enfrentamento à pandemia da COVID-19, inclusive no tocante ao financiamento e apoio logístico aos órgãos regionais e locais de saúde pública.

Estas foram as questões norteadoras do debate estabelecido na ADPF nº 672.

3.4. Considerações ao terceiro capítulo

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se pronunciar acerca de diversos outros conflitos federativos que surgiram durante o período pandêmico. Neste trabalho, eles não serão expostos por questões metodológicas e por terem sido tais pronunciamentos proferidos no mesmo sentido dos julgamentos das ADIs nº 6341 e nº 6343 e da ADPF nº 672, já analisadas, isto é, pelo reforço da autonomia dos entes estaduais e municipais frente à União.

Em que pese o Tribunal da Federação tenha decidido de acordo com o federalismo positivado na Constituição da República, reconhecendo a autonomia enquanto característica essencial dessa forma de Estado, as decisões não foram alicerce para a efetiva modificação no federalismo real. No plano concreto, a atuação da entidade federal permaneceu idêntica em outros conflitos que surgiram após as decisões da Corte.

Cita-se, a título exemplificativo, o conflito envolvendo o Projeto de Lei nº 534/2021, que posteriormente foi transformado na Lei Federal nº 14.125/2021¹⁶⁷. Esta lei dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado. Um dos dispositivos do projeto foi vetado pelo Presidente da República, aquele que autorizava os Estados e os Municípios a adquirirem doses de vacinas em caráter suplementar, com recursos da União ou, excepcionalmente, com recursos próprios, no caso de descumprimento do Plano Nacional de Imunização ou na hipótese de o governo federal não garantir cobertura imunológica tempestiva e suficiente contra a doença.

O projeto foi transformado na referida lei sem que constasse essa alteração. Apesar do veto presidencial, na semana anterior, o próprio STF já havia se manifestado, em sede da ADPF nº 770¹⁶⁸ e da ACO nº 3451¹⁶⁹, nas quais o Plenário decidiu pela possibilidade de os

¹⁶⁷ BRASIL. *Lei Federal nº 14.125*, de 10 de março de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14125.htm>. Acesso em: 25 mai. 2021.

¹⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADPF nº 770*. Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

Estados, os Municípios e o Distrito Federal importarem e distribuírem vacinas contra o coronavírus registradas por, pelo menos, uma autoridade sanitária estrangeira e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, caso a Agência Nacional de Vigilância Sanitária não observe o prazo de 72 horas para a expedição da autorização. Mesmo assim, o Presidente, chefe da União Federal, vetou o referido dispositivo¹⁷⁰ em uma nova tentativa de limitação da autonomia dos entes federativos.

Assim sendo, questiona-se no presente estudo a verdadeira aptidão da Corte Suprema, órgão pertencente ao Poder Judiciário, de materializar suas decisões frente aos Poderes Executivo e Legislativo, quando o objeto forem questões tão estruturais ao constitucionalismo brasileiro que influenciam diretamente à democracia e à cidadania, assim como à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Muito foi debatido pelo Tribunal acerca da estrutura constitucional da Federação Brasileira, porém, sob o viés da realidade fática, o mesmo deixou de apontar, especificamente, qual o ente público seria competente para realizar determinadas ações específicas e necessárias ao enfrentamento da Covid-19 e qual o limite constitucional para a realização dessas ações, respeitando o federalismo e a separação de poderes.

Esclarece-se: não se defende neste estudo uma inversão de papéis na qual o Supremo haja enquanto administrador público por meio do ativismo judicial. Todavia, na medida em que fora provocado, apenas se pronunciar de forma genérica, afirmando pela autonomia das entidades estaduais e municipais, sem estabelecer parâmetros reais para a atuação delas impede a materialização de suas próprias decisões.

Ademais, não houve o reconhecimento por parte do Tribunal Superior sobre a especialidade indevida e inconstitucional da atuação da União Federal, que, ao ver desta Autora, ultrapassou seus limites de mera implementação de normas gerais. Ao definir, em âmbito nacional, quais as atividades seriam consideradas essenciais, em um esforço a fim de evitar a paralisação das mesmas em âmbitos regionais e locais, feriu-se o espaço de atuação dos outros entes. Por conseguinte, houve violação direta a referida autonomia, ocasionando problemas de pluralidade normativa, desigualdade jurídica entre os cidadãos e violação da cidadania. Estes problemas serão objeto de estudo do próximo capítulo, conjuntamente com o estado de insegurança jurídica que, até então, permeia o país.

¹⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ACO n.º 672*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

¹⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *STF referenda liminar que autoriza estados e municípios a importar vacinas*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461090&ori=1>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

4. INCERTEZAS DA CIDADANIA BRASILEIRA NO CENÁRIO DA COVID-19

Neste momento do presente trabalho, para a melhor compreensão pelo leitor do cenário jurídico do Brasil durante a pandemia, um breve comentário faz-se importante. Enquanto o capítulo dois abordou os conflitos federativos que surgiram entre os Poderes Executivos e Legislativos sobre as mais diversas matérias envolvendo a pandemia (como o *lockdown*), o capítulo três demonstrou que a atuação do Poder Judiciário, na pessoa do Supremo Tribunal Federal, não foi suficiente para apaziguar esses impasses, apesar de a Carta Magna de 1988 apontá-lo como competente para tanto, na forma de Tribunal da Federação.

Com efeito, nenhum dos três poderes da República mostrou-se capaz de dirimir a crise social, econômica, sanitária e jurídica advinda deste período e, como reflexo dessa inépcia, vive-se um período de pluralidade normativa e insegurança jurídica, as quais acarretaram consequências diretas aos direitos fundamentais dos brasileiros, como a violação à igualdade e à cidadania - objetos deste quarto e último capítulo.

4.1. O estado de pluralidade normativa, desigualdade jurídica e insegurança jurídica decorrentes da gestão pública diante da pandemia

Como explanado nos capítulos anteriores, as consequências práticas vivenciadas pelos cidadãos durante o período pandêmico advêm diretamente da incapacidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de adotar soluções para proteger os direitos fundamentais da população. Considerando a forma federativa adotada pelo Estado Brasileiro, especialmente no que toca à saúde, todos os entes são responsáveis pela concretização desse direito e tem o dever de protegê-lo e fomentá-lo.

Apesar de esse dever ser inclusive positivado no art. 23, inciso II, da Constituição Federal de 1988¹⁷¹, ao longo de um ano e meio de pandemia, momento no qual este capítulo está sendo redigido, a gestão pública realizada pelo Estado Brasileiro mostrou-se ineficiente quanto a este dever, causando um panorama jurídico de incertezas.

Em relação à pluralidade normativa, esta pode ser verificada na existência de diversas leis e decretos que foram editados, em diferentes âmbitos federativos, regulamentando matérias idênticas. Por exemplo, enquanto alguns estados adotaram o *lockdown* durante determinado período, outros não o fizeram. Ou, ainda, enquanto determinado estabelecimento

¹⁷¹ BRASIL, op. cit., nota 2.

comercial pôde funcionar no Estado X, um estabelecimento da mesma natureza no Estado Y não o pôde. Estes conflitos, pois, foram acentuados quando se desenvolveram dentro de um mesmo Estado, entre alguns de seus Municípios, que detinham taxas de mortalidade e proliferação do vírus distintas.

A multiplicidade de diplomas normativos se deu, como já apontado anteriormente nesta pesquisa, por uma ausência de mobilização da União em legislar sobre normas gerais, efetivamente guiando os demais entes nas políticas públicas de combate à crise sanitária de saúde. Uma política que pode ser apontada como uma possível solução para a pluralidade de normas acerca do *lockdown* seria o estabelecimento, por parte de órgãos técnicos federais capacitados, de parâmetros percentuais de infecção e óbitos pelo coronavírus para o funcionamento de comércios em Estados e Municípios, a fim de que estes entes unificassem sua atuação em todo o território nacional.

Contudo, observaram-se ações por parte da União no sentido de tentar especificar indiscriminadamente quais serviços eram essenciais ao funcionamento da sociedade, sem qualquer embasamento técnico. Na verdade, tentou-se impor que em todas as localidades do Brasil igrejas e cultos pudessem funcionar, por exemplo, independentemente de qualquer consideração acerca das taxas de infecção específicas de determinada localidade – conflitos estes já estudados no segundo capítulo.

Diante desta omissão da unidade federal em apontar um tratamento geral e usufruindo de sua competência comum para tanto, considerando, ainda, que o Brasil é o quinto país do mundo em extensão territorial¹⁷² e que a proliferação viral se deu de forma desigual, causando realidades e necessidades específicas em cada ente estadual e municipal, as Administrações Públicas e os Legislativos regionais e locais não viram outra resolução a não ser legislar sobre as políticas públicas a serem adotadas em seus respectivos âmbitos geográficos, produzindo, por conseguinte, incontáveis normas contrárias. Exemplificando, no Estado do Mato Grosso, no início da pandemia, o Governador autorizou a abertura do comércio e o Prefeito da capital determinou o seu fechamento em ampla contrariedade¹⁷³.

¹⁷² IBGE. *Você sabia que o Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial?*. Disponível em: <[¹⁷³ MARRAFON, Marco. *CF estabelece cooperação federativa para superar crise do coronavírus*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-crise-covid-19>>. Acesso em: 22 jun. 2021.](https://cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/97-7a12/7a12-voce-sabia/curiosidades/1629-o-tamanho-do-brasil.html#:~:text=O%20Tamanho%20do%20Brasil&text=Voc%C3%AA%20sabia%20que%20o%20Brasil,%2C%20China%2C%20Canad%C3%A1%20e%20R%C3%BAssia.>. Acesso em: 02 ago. 2021.</p></div><div data-bbox=)

Com a edição de diplomas normativos opostos dentro da mesma nação e, às vezes, dentro dos mesmos Estados-membros, configurada está a insegurança jurídica. Nos ensinamentos de José Afonso da Silva¹⁷⁴, a segurança jurídica:

[...] consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida'. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.

Não há que se falar em conhecimento antecipado da norma no período aqui analisado, visto que a própria pandemia foi uma surpresa mundial. Entretanto, a ausência de parâmetros para a edição de normas ao longo do país, inclusive dentro do mesmo Estado, origina um nível de incerteza ao cidadão que viola frontalmente seu direito à igualdade jurídica.

Além da pluralidade normativa, outro fator relevante para o agravamento dessa insegurança se deu a partir do desacordo entre Chefes dos Poderes Executivos de diferentes unidades da Federação ditando comportamentos opostos à população, como, por exemplo, acerca do uso da máscara facial de proteção¹⁷⁵. Como o cidadão médio, não operador do direito, deve se guiar nesse cenário? Qual norma respeitar? É o que observa o professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Marco Marrafon¹⁷⁶:

No contexto de crise, essa situação gera bastante insegurança jurídica. Contaminados por avalanches de fake news e por muita desinformação disseminada nos grupos de WhatsApp e nas redes sociais, gestores, empresários e os cidadãos em geral não sabem qual decisão seguir. Isolamento horizontal ou vertical? Abro ou fecho meu comércio? Essas são algumas das indagações mais ouvidas.

Nessa perspectiva de insegurança, também se verifica uma desigualdade latente, que fere frontalmente a igualdade estabelecida pelo art. 5º e seu inciso I da CRFB/88¹⁷⁷ como direito fundamental. Questiona-se: qual o fundamento jurídico para um Estado Democrático de Direito sustentar que cidadãos de diferentes cidades e Estados-membros usufruam de seus direitos de maneira desigual e sigam normas desiguais? A igualdade é mesmo um direito que pode ser mitigado, em uma democracia, quando em situação de crise sanitária? O

¹⁷⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Ltda., 2006, p. 133.

¹⁷⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo Doria multa Bolsonaro por não usar máscara em motociata em São Paulo*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/governo-doria-multa-bolsonaro-por-nao-usar-mascara-em-motociata-em-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

¹⁷⁶ MARRAFON, op. cit.

¹⁷⁷ BRASIL, op. cit., nota 2.

estabelecimento de parâmetros gerais pela União seria tão custoso como a mitigação deste direito está sendo? Se o Estado Brasileiro não está garantindo a igualdade na qual ele próprio se fundamenta, deve-se questionar um problema inclusive de legitimidade.

Isso porque, na contemporaneidade, após as revoluções liberais burguesas e a evolução dos direitos fundamentais de primeira e segunda geração, baseados na ideia de liberdade e igualdade, a própria concepção de Estado é alicerçada na ideia de igualdade jurídica universal, na medida em que o mesmo se funda no poder político de seus cidadãos. Este poder é transferido à figura estatal em prol da aplicação equânime de direitos e deveres para todos, já que todos são iguais perante a lei. Os professores Rafael Iorio e Fernanda Duarte¹⁷⁸ defendem que:

O Estado contemporâneo, pós revoluções liberais burguesas, a partir da ideia de igualdade jurídica universal – todos são iguais perante a lei e na aplicação da lei-, compromete-se a atribuir a todos aqueles que se vinculam a ele, um mínimo jurídico comum, composto de um conjunto de direitos e deveres atribuídos a todos em razão do vínculo político de cada sujeito com este mesmo Estado. Assim, a cidadania, a qual é inerente a ideia de universalidade e, portanto, de igualdade jurídica, é um fenômeno próprio das sociedades capitalistas contemporâneas, pois é um meio do Estado garantir a todos aqueles que a ele se vinculam e por isto são titulares de deveres que, em última análise, financiam este mesmo Estado, um patamar mínimo de igualdade, já que a sociedade de mercado, pela sua própria lógica, gera desigualdade.

Assim como a igualdade universal jurídica está intrinsecamente ligada ao Estado contemporâneo, devendo este garanti-la a todos os seus indivíduos, a ideia de povo e de cidadão também está. O povo é o elemento pessoal para a constituição e a existência do Estado, conforme ensina o professor Dalmo Dallari¹⁷⁹, visto que sem ele não é possível haver Estado e é para ele que o Estado se forma. Esta ideia é livre de qualquer noção de classe, pretendendo-se impedir qualquer tipo de discriminação entre os componentes do Estado.

Dito isso, qualquer indivíduo submetido a um Estado e, por isso mesmo, reconhecido enquanto cidadão, participante de sua constituição, exerce funções enquanto sujeito sendo, pois, titular de direitos e deveres para com ele. Este conjunto de direitos e deveres resultantes dessa relação jurídica nomeia-se cidadania, podendo ser traduzida como um mínimo jurídico comum a todos os cidadãos que estão ligados juridicamente a aquele Estado.

Não existe qualquer dúvida de que o direito à saúde faz parte deste mínimo jurídico comum que deve ser garantido a todos os cidadãos, englobando a ideia de cidadania. Não

¹⁷⁸ IORIO FILHO, Rafael Mário; DUARTE, Fernanda. *Reflexões Sobre O Federalismo À Brasileira Em Tempos De Pandemia Da Covid-19*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-cria-covid-19>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

¹⁷⁹ DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 37.

tendo ele sido garantido a todos os brasileiros durante o período pandêmico, conclui-se, logo, que houve o enfraquecimento daquela.

4.2. O enfraquecimento da cidadania brasileira durante o período pandêmico

O mínimo comum, conjunto de direitos que é dever do Estado garantir ao seu povo, segundo o sociológico Thomas Marshall¹⁸⁰, é dividido em três partes: o elemento civil, o elemento político e o elemento social. O elemento civil é composto pelo exercício dos direitos conectados à liberdade individual, como aqueles relacionados à livre locomoção, à livre manifestação de pensamento e à livre profissão da fé. Quanto a este primeiro elemento apontado pelo autor, já é possível verificar inúmeras violações à cidadania cometidas pelo Estado Brasileiro no período de enfrentamento à crise pandêmica.

Para exemplificar, indica-se o direito de ir e vir dos cidadãos que fora mitigado pela imposição do *lockdown* em diversos Municípios e Estados-membros, como estudado no segundo capítulo. Em que pese essa mitigação ter ocorrido sob a realização de um juízo de ponderação entre a liberdade de locomoção e o direito à saúde, perquirindo-se a proporcionalidade e a razoabilidade, percebe-se que este estava em risco pela possibilidade de proliferação do vírus da Covid-19 frente a aquele. Em vista disso, tem-se decisões legislativas eficazes ao optar pelo *lockdown*, mesmo com a flexibilização do exercício da cidadania.

O problema surge quando esta flexibilização – do exercício da cidadania – é realizada somente por alguns entes federativos, com a ausência de parâmetros nacionais, criando diferenciação entre o tratamento distribuído aos cidadãos do país, ocasionando desigualdade. Imprescindível um aparte para informar que a diferenciação de tratamento entre os cidadãos não se deu pontualmente em alguma(s) cidade(s), considerando a extensão territorial do Brasil e a possível diferenciação da evolução da doença em cada região, mas sim de maneira descoordenada entre os Municípios e Estados, alguns se baseando em dados científicos e técnicos, porém, outros, atuando de forma política e discricionária.

Como já defendido previamente, todo este cenário de ausência de coordenação de políticas públicas, que feriu a cidadania e a igualdade do povo, se deu pela omissão da União Federal, que se negou a editar normas gerais para o enfrentamento da doença, deixando as demais unidades federadas sem qualquer liderança essencial para a materialização do federalismo de cooperação.

¹⁸⁰ MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 63.

Quanto ao segundo elemento constitutivo da cidadania nos ensinamentos do sociológico Marshall¹⁸¹, qual seja, o elemento político, este deve ser entendido como o direito de participar no exercício do poder político atribuído ao Estado, seja como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Sob este viés, a cidadania brasileira não sofreu qualquer violação no decurso da pandemia.

Por sua vez, o terceiro elemento, o social, é explicado pelo autor¹⁸² de forma ampla:

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas com ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Esse elemento social pode ser percebido enquanto os direitos sociais, devendo ser garantido através de políticas públicas. O direito à saúde, enquanto direito social estabelecido pelo art. 6º da CRFB/88¹⁸³, está nele englobado. Depreende-se, conseqüentemente, que neste aspecto a cidadania brasileira também foi violada no decurso da pandemia, pois a saúde dos cidadãos não foi garantida pelo Estado, nem a vida. Atualmente, enquanto este capítulo está sendo redigido, o país conta com um número de 500 mil (quinhentos mil) mortos¹⁸⁴.

Quando comparado tal número com outros países, impõe-se a análise dos dados de forma imparcial, considerando que cada país tem um número de habitantes específico. A Universidade de Johns Hopkins, nos EUA, porém, afirmou que o Brasil é o segundo país com mais mortes por 100 mil (cem mil) habitantes, entre os vinte países mais afetados do mundo¹⁸⁵. Logo, não restam dúvidas acerca da grave violação à saúde dos brasileiros.

Há que se analisar, ainda, o exemplo mais esclarecedor sobre o enfraquecimento da cidadania brasileira e a violação à igualdade de tratamento da população: a vacinação contra a Covid-19.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ BRASIL, op. cit., nota 2.

¹⁸⁴ G1. *500 mil mortos por Covid: de cada 425 brasileiros, um foi levado pela pandemia*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/06/20/500-mil-mortos-por-covid-de-cada-425-brasileiros-um-foi-levado-pela-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

¹⁸⁵ BBC. *500 mil mortos por covid: 4 gráficos para comparar a tragédia do Brasil com a de outros países*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57523633>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

4.3. A vacinação no Brasil como novo problema federativo e como exemplo da desigualdade material enfrentada pelos brasileiros

O Brasil sempre foi reconhecido internacionalmente pelo seu Programa Nacional de Imunização (PNI), criado em 1973. Este programa disponibiliza, gratuitamente, vacinas – todas aquelas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde – para toda a população por meio do Sistema Único de Saúde (SUS). É caracterizado por sua universalidade, sem distinção de qualquer natureza entre seus beneficiários, proporcionando vacinas em todos os postos ao longo do território nacional, além de equipes móveis que se deslocam para as áreas de difícil acesso¹⁸⁶.

Trata-se de um modelo de sucesso, posto que o país já erradicou anteriormente, por meio da vacinação, inúmeras doenças, como a varíola, a poliomielite e a gripe suína H1N1. No entanto, apesar de todo o aparato necessário para combater uma nova doença já estar estruturado através das redes regionalizadas do SUS, a vacinação contra a Covid-19 progrediu de forma lenta e contrária à história de imunização brasileira.

Iniciada somente no dia 17 de janeiro de 2021, enquanto países como Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Costa Rica e Argentina¹⁸⁷ (tratando apenas da América) já estavam aplicando doses do imunizante, o Brasil começou sua campanha de vacinação após 10 meses de pandemia, tendo como plano de fundo uma disputa ideológica e política entre o Chefe do Poder Executivo Federal e o do Executivo Estadual de São Paulo. Neste momento, a nação já contava com 210 mil mortos pela doença¹⁸⁸.

Inicialmente, três acordos de transferência de tecnologia da vacina contra o coronavírus foram assinados no país: (i) um entre o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos da Fundação Oswaldo Cruz (Bio-Manguinhos/Fiocruz)/Ministério da Saúde com o laboratório AstraZeneca, que trabalhava em parceria com a Universidade Oxford do Reino Unido, o qual estabeleceu o fornecimento inicial de 100 milhões de doses; (ii) outro entre o Instituto Butantan do Estado de São Paulo com a empresa Sinovac, da China, pela vacina Coronavac, garantindo o fornecimento de 46 milhões de doses; (iii) e o último entre o Instituto de Tecnologia do Paraná (TECPAR) do Estado do Paraná com o Instituto Gamaleya,

¹⁸⁶ BRASIL. *Programa Nacional de Imunização – 30 anos*. Brasília: Secretaria de Vigilância a Saúde, Ministério da Saúde, 2003.

¹⁸⁷ CNN. *50 países já iniciaram a vacinação contra Covid-19 e Brasil não está na lista*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2021/01/08/50-paises-ja-iniciaram-a-vacinacao-contra-covid-19-e-brasil-nao-esta-na-lista>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

¹⁸⁸ THE GUARDIAN. *Bolsonaro rival hails Covid vaccinations as 'triumph of science against denialists'*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2021/jan/18/bolsonaro-rival-hails-covid-vaccinations-as-triumph-of-science-against-denialists>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

da Rússia, pela vacina Sputnik V, ainda sem informações sobre o quantitativo que seria disponibilizado¹⁸⁹.

Ocorre que até o início de dezembro de 2020 não havia nenhum contrato firmado de fornecimento de imunizantes por meio desses dois últimos laboratórios com o Ministério da Saúde, órgão responsável pela vacinação a nível federal e pelo PNI. O Ministério apenas divulgou nos meios de comunicação que estava se reunindo com as farmacêuticas Pfizer, Janssen, Moderna, Bharat Biotech e com o Fundo Russo de Investimento Direto (RDIF) e que aguardava maiores informações sobre o andamento dos resultados das pesquisas e liberação das mesmas pelas agências reguladoras para a decisão quanto a novas aquisições¹⁹⁰.

Desse modo, a nível federal, apenas a parceria da Fiocruz estava sendo financiada pelo Ministério da Saúde, sugerindo que no primeiro momento somente as doses entregues à Fiocruz fariam parte da estratégia de vacinação do Programa Nacional de Imunizações – doses claramente insuficientes para toda a população brasileira.

Apresentados tais dados, esclarece-se que o panorama político desenvolveu-se da seguinte forma: enquanto o Estado de São Paulo se adiantou e, desde setembro de 2020, assinou contrato com o laboratório chinês Sinovac para garantir a imunização dos paulistas; a União Federal não investia, à época, na vacinação como solução para a pandemia, mas sim defendia o tratamento precoce com o remédio cloroquina - método que fora descartado pela ciência e refutado como ineficiente pela própria Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). O Presidente da República, inclusive, em outubro de 2020, desautorizou o então Ministro da Saúde a celebrar um acordo com o laboratório chinês para a aquisição de novas doses, alegando que da China não seriam compradas as vacinas¹⁹¹.

Ao longo dos últimos meses de 2020, o Presidente¹⁹² continuou a desacreditar na própria vacinação e na vacina Coronavac, afirmando que “ninguém pode obrigar ninguém a tomar a vacina” em 1º de setembro de 2020 e imputando-a como “vacina chinesa de João Dória”, então governador de São Paulo, pronunciando-se contraria e abertamente nos meios de comunicação. Veja-se:

¹⁸⁹ DOMINGUES, Carla Magda Allan Santos. *Desafios para a realização da campanha de vacinação contra a COVID-19 no Brasil*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/KzYXRtNwy4fzjTXsgwSZvPr/?lang=pt>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ A GAZETA. *De "jacaré" a "vacina do Dória": relembre frases de Bolsonaro sobre vacinação*. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/politica/de-jacare-a-vacina-do-doria-relembre-frases-de-bolsonaro-sobre-vacinacao-0121>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

¹⁹² Ibid.

A vacina chinesa de João Dória, qualquer vacina antes a ser disponibilizada à população, deve ser comprovada cientificamente pelo Ministério da Saúde e certificada pela Anvisa. O povo brasileiro não será cobaia de ninguém. Minha decisão é a de não adquirir a referida vacina.

Já em 10 de novembro de 2020, o Chefe da União¹⁹³ declarou que:

Morte, invalidez, anomalia. Esta é a vacina que o Dória queria obrigar a todos os paulistanos tomá-la. O presidente disse que a vacina jamais poderia ser obrigatória. Mais uma que Jair Bolsonaro ganha.

Em 19 de dezembro de 2020¹⁹⁴, manteve a sua postura antivacina:

Na Pfizer, está bem claro no contrato: ‘nós não nos responsabilizamos por qualquer efeito colateral’. Se você virar um jacaré, é problema de você. Não vou falar outro bicho aqui para não falar besteira. Se você o super-homem, se nascer barba em alguma mulher aí ou um homem começar a falar fino, eles não tem nada a ver com isso.

Após o efetivo início da vacinação no país e queda nas pesquisas de opinião, o Presidente da República¹⁹⁵ mudou de postura e declarou que “está liberada a aplicação no Brasil. E a vacina é do Brasil, não é de nenhum governador não” em 18 de janeiro de 2021. A partir do início deste ano, então, a União Federal celebrou novos contratos objetivando comprar mais imunizantes e acelerar o processo de vacinação em todo o território.

A partir desse desdobramento fático, depreende-se que a própria vacinação tornou-se uma disputa federativa. Não somente o Estado de São Paulo foi parte dos impasses que surgiram sobre o tema com a União, mas também outros estados, como o Maranhão¹⁹⁶, o Ceará¹⁹⁷ e a Bahia¹⁹⁸. Discutiu-se no período se os Estados poderiam importar e distribuir vacinas caso a União se mantivesse inerte e a Anvisa, órgão federal integrante do Ministério da Saúde, não observasse o prazo de expedição para a autorização dos imunizantes.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ G1. *Maranhão aciona STF para autorizar importação e uso emergencial da vacina Sputnik V*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/04/09/maranhao-aciona-stf-para-autorizar-importacao-e-uso-emergencial-da-vacina-sputnik-v.ghtml>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

¹⁹⁷ G1. *Governo da Bahia entra com ação no STF para fazer compra direta de vacina russa*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/01/17/governo-da-bahia-entra-com-acao-no-stf-para-fazer-compra-direta-de-vacina-russa.ghtml>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

¹⁹⁸ G1. *STF libera importação de vacina russa contra Covid-19 pelo Ceará, caso Anvisa não se manifeste até o fim de abril*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/04/19/stf-libera-compra-de-vacina-russa-contracovid-19-pelo-ceara-caso-anvisa-nao-autorize-ate-o-fim-de-abril.ghtml>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

O Tribunal da Federação, novamente, foi provocado a se manifestar e em sede da ADPF 770¹⁹⁹ e da ACO 3451²⁰⁰, autorizou que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal importassem e distribuíssem vacinas contra a Covid-19 registradas por pelo menos uma autoridade sanitária estrangeira e liberadas para distribuição comercial nos respectivos países, caso a Anvisa não observe o prazo de 72 horas para a expedição da autorização. A decisão prevê também que, caso a agência não cumpra o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19 apresentado pela União, ou que este não forneça cobertura imunológica a tempo e em quantidades suficientes, os entes da federação poderão imunizar a população com as vacinas das quais dispuserem, previamente aprovadas pela Anvisa.

O Supremo Tribunal Federal alicerçou sua decisão no federalismo cooperativo, afirmando que cabe ao Ministério da Saúde a elaboração do Programa Nacional de Imunizações (PNI), com a definição do calendário nacional de vacinação. Todavia, essa atribuição não excluiria a competência dos demais entes federados de adaptar o programa às peculiaridades locais e suprir eventuais lacunas ou omissões da União Federal em relação à pandemia.

Além da discussão federativa envolvendo a vacinação, outro ponto a ser analisado é a desigualdade suportada pela população na aplicação do imunizante, a qual resultou no enfraquecimento da cidadania brasileira, dado que o mínimo em relação à saúde não foi garantido a todos os cidadãos de forma igualitária, como será exposto a seguir.

A imunização contra o coronavírus não atingiu a população de maneira semelhante, conforme dados do Open Data Sus – programa que disponibiliza informações que podem servir para subsidiar análises objetivas da situação sanitária do Brasil. Em abril de 2021, a Revista Piauí²⁰¹, da Folha de São Paulo, fez um levantamento destes dados, objeto de análise neste trabalho, que constata a desigualdade do desenvolvimento da vacinação em várias capitais do país.

Esse levantamento foi possível pois os microdados do SUS permitem mapear a imunização dentro dos Municípios, porque incluem os primeiros cinco dígitos do CEP de

¹⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na ADPF n.º 770*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345861511&ext=.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na ACO n.º 3451*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346654619&ext=.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2021.

²⁰¹ PIAUÍ. *Vacina, prioridades e desigualdades*. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/vacina-prioridades-e-desigualdades/>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

cada pessoa vacinada, possibilitando que se estime a proporção de habitantes imunizados em cada área da cidade.

No Município de São Paulo, a título de exemplo, de acordo com os números de 31 de março, o distrito de Jardim São Luís tinha apenas 24.460 vacinados com a primeira dose, o que corresponde a apenas 8,3% da população da região. Isso coloca o distrito em 79º na lista de vacinação *per capita* da cidade. Já no distrito Santo Amaro, o cenário é completamente diferente. No bairro nobre da Zona Sul paulistana, a proporção de vacinados sobe para 22,9%, ou seja, é o 6º bairro com mais vacinados por habitantes da cidade, só perdendo para outros locais ricos da cidade como Pinheiros, Vila Mariana e Jardim Paulista²⁰².

Já em Manaus, bairros centrais também lideram o ranking das vacinações *per capita*. O distrito de Praça 14 de Janeiro tem 31,8% de sua população vacinada com a primeira dose; enquanto os bairros nobres de Adrianópolis e Nossa Senhora das Graças têm, respectivamente, 27,5% e 21,5% de suas populações vacinadas com a primeira dose. Todos esses bairros pertencem à zona Centro-Sul de Manaus, onde o IDH era de 0,850 de acordo com o Censo de 2010. Fora desse núcleo, apenas a região de Ponta Negra e seus arredores superam essas taxas: nos luxuosos condomínios da Zona Oeste manauara, passa de 50% a parcela da população vacinada²⁰³.

Na cidade do Rio de Janeiro, os bairros mais nobres concentram menos vacinados do que seus equivalentes em Manaus e em São Paulo, porém, as disparidades ainda acontecem. As regiões mais vacinadas da cidade são Santa Tereza e o Centro, com 25,8% e 19,6% de seus habitantes imunizados. Em comparação, na região administrativa da Lagoa – a mais rica da cidade e que inclui bairros nobres como Ipanema, Leblon e a Gávea –, a taxa é de 12,9%, atrás de bairros da Zona Norte como Irajá e Méier. O maior problema da vacinação carioca, no entanto, são as comunidades. Ao lado do Leblon, a vacinação está lenta no Morro do Vidigal. No CEP que engloba a metade do bairro, apenas 4% da população recebeu a primeira dose. Na comunidade do Jacarezinho, a taxa é de 3,9%; no Complexo do Alemão e na Maré, 5% e 5,6% respectivamente²⁰⁴.

A última cidade apontada pela reportagem da Revista Piauí²⁰⁵ foi a capital baiana. Salvador parece ter equilibrado melhor a distribuição de doses quando comparada com as capitais anteriormente citadas, mas ainda assim as taxas são distintas entre os bairros mais

²⁰² Ibid.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid.

abastados e a periferia. Enquanto o subdistrito de Vitória – que engloba os bairros mais ricos da cidade como Vitória e Ondina – vacinou 19,3% de sua população, os subdistritos periféricos de Periperi e Pirajá têm cerca de 11% dos habitantes imunizados com a primeira dose.

A coleta e análise desses dados permite perceber que a vacinação no Brasil se desenvolveu de forma desigual, internamente, entre a população dos Municípios, tendo bairros mais centrais e bem localizados uma porcentagem maior de pessoas vacinadas quando comparado aos bairros mais distantes, como comunidades. Em relação ao Estado de São Paulo e à capital paulista, os pesquisadores do LABCidade²⁰⁶ da Universidade do Estado de São Paulo (USP), defendem que a “adoção de faixas etárias como critério de prioridade no processo de vacinação foi o ponto que desencadeou a desigualdade, uma vez que a expectativa de vida é maior em bairros mais ricos da cidade de São Paulo”.

Todos os Municípios brasileiros adotaram como critério da vacinação a faixa etária, visto que era o critério previsto no Plano de Imunização Nacional do Ministério da Saúde, que considerou o risco trazido aos mais velhos pela Covid-19. No entanto, a desigualdade territorial não foi considerada previamente, desencadeando, assim, um acesso desigual à imunização a nível municipal, como observado.

Ao examinar essa questão a nível estadual, a desigualdade permanece, uma vez que cada Município tem seu próprio calendário de vacinação e uma população de faixa etária distinta. Assim, pessoas de idades distintas estão sendo vacinadas dentro do mesmo Estado. Já a nível federal, a situação é mais alarmante. Em 22 junho de 2021, o Estado do Maranhão se tornou destaque, sendo a capital São Luís a primeira no país a imunizar qualquer pessoa a partir de 18 anos sem comorbidades²⁰⁷.

O G1²⁰⁸ realizou um levantamento de dados, na referida data, comparando a faixa etária que estava sendo vacinada em todas as demais capitais do país. Observa-se que Belo Horizonte/MG era a capital mais atrasada, imunizando sua população de 56 anos sem comorbidades. Já outras capitais como Goiânia, Cuiabá, Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo e Palmas vacinavam adultos de 50 anos sem comorbidades. Outras estavam mais

²⁰⁶ G1. *Vacinação contra Covid-19 avança de forma desigual nas periferias da Grande SP, apontam pesquisadores da USP*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/23/vacinacao-contracovid-19-avanca-de-forma-desigual-nas-periferias-da-grande-sp-apontam-pesquisadores-da-usp.ghtml>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

²⁰⁷ G1. *São Luís se torna a primeira capital a vacinar pessoas a partir de 18 anos sem comorbidades contra a Covid-19*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/06/22/sao-luis-se-torna-a-primeira-capital-a-vacinar-pessoas-a-partir-de-18-anos-sem-comorbidades-contracovid-19.ghtml>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

²⁰⁸ Ibid.

adiantadas, como Rio Branco (38 anos sem comorbidades), Manaus (34 anos sem comorbidades) e Aracaju (38 anos sem comorbidades). Por conseguinte, a população não está tendo acesso à vacinação de forma massiva ou coletiva.

Analisando estes dados, a desigualdade no acesso às vacinas mostra-se latente ao longo do território, por consequência tendo sido ferida diretamente à cidadania dos brasileiros, na medida em que o mínimo comum de Marshall²⁰⁹ não foi garantido para toda a população de forma igualitária. Destarte, o direito fundamental à saúde não foi devidamente protegido diante da gestão pública durante o período pandêmico.

4.4. A vacinação e a CPI da Covid

Ainda quanto à questão da vacinação, importa abordar a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) neste período. A CPI da Covid, como ficou midiaticamente conhecida, foi instaurada em abril de 2021 objetivando, inicialmente, investigar ações e omissões do governo federal, presidido por Jair Messias Bolsonaro, e fiscalizar a aplicação de recursos federais enviados aos Estados e Municípios durante a pandemia.

A comissão é formada por 11 titulares e 7 suplentes, sendo o senador Omar Aziz do PSD-AM o presidente e o senador Renan Calheiros do MDB-AL o relator. Ao fim dos trabalhos e com base na conclusão realizada, os integrantes da CPI podem solicitar ao Ministério Público o indiciamento de quem for considerado responsável pelos fatos investigados, além de propor um projeto de lei relacionado ao tema do trabalho.

A própria comissão²¹⁰ já elencou os questionamentos que espera responder, como: o governo não incentivou a adoção de medidas restritivas?; o governo minimizou a gravidade da pandemia? Foi negacionista?; o governo politicou a pandemia?. Em relação especificamente à vacinação, investiga-se se o governo foi negligente no processo de aquisição de imunizantes; se desacreditou da eficácia da vacina Coronavac da empresa chinesa Sinovac; e se efetivamente recusou 70 milhões de doses de vacina oferecidas pelo laboratório Pfizer.

Enquanto este trabalho está sendo redigido, a CPI da Covid ainda não foi finalizada, porém, alguns fatos notórios já foram divulgados pela mídia. O vice-presidente da

²⁰⁹ MARSHALL, op. cit.

²¹⁰ ESTADÃO. *Monitor da CPI da Covid*: entenda as investigações. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/politica/monitor-da-cpi-da-covid-siga-as-investigacoes-do-senado,1165610>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

investigação, o senador Randolfe Rodrigues da Rede-AP²¹¹, confirmou em 9 de junho de 2021 que o governo federal ignorou 81 ofertas da Pfizer oferecendo 70 milhões de doses da vacina, a partir de documentos obtidos e do depoimento do gerente-geral da farmacêutica na América Latina, Carlos Murrilo.

Também foram descobertos indícios de irregularidades e corrupção na compra da vacina Covaxin, do laboratório indiano Bharat Biotech. A comissão recebeu documentos enviados pelo Ministério das Relações Exteriores que revelam que o valor negociado pelo governo brasileiro para a compra da vacina indiana Covaxin foi 1000% superior ao estimado por executivos da farmacêutica em agosto de 2020, que afirmavam que uma dose do imunizante custaria cerca de 100 rúpias, o equivalente a 1,34 dólares. O valor firmado no contrato em fevereiro de 2021, entretanto, foi de 15 dólares²¹².

A título comparativo, o contrato para a aquisição da Covaxin é de R\$ 1,6 bilhão, com dispensa de licitação, para adquirir 20 milhões de doses, sem qualquer prazo de entrega previsto. Já a negociação com a farmacêutica Astrazeneca resultou em um contrato de R\$ 1,9 bilhão para aquisição de 100 milhões de doses do imunizante, como também transferência de tecnologia. Logo, a vacina inglesa custou um terço do valor da indiana, tendo inclusive doses já sido entregues e utilizadas na campanha de imunização do país²¹³.

Ademais, outro fato objeto de investigação da comissão é o suposto pedido de propina na compra de vacinas da Astrazeneca. O empresário Luiz Paulo Domingueti, que se apresenta como representante da Davati Medical Supply, afirmou em julho de 2021 à CPI que recebeu oferta de propina por imunizantes da farmacêutica de um representante do Ministério da Saúde do governo federal, o então diretor de logística Roberto Ferreira Dias²¹⁴.

Segundo Domingueti, a Davati, empresa americana do ramo da saúde, procurou o governo brasileiro para vender 400 milhões de doses da vacina da Astrazeneca e que sua oferta inicial foi de US\$ 3,50 por dose de vacina, mas Dias pediu o pagamento de propina de US\$ 1 por dose, com o aumento do valor da dose²¹⁵.

²¹¹ CARTA CAPITAL. *Randolfe: 'Descobrimos que a Pfizer ficou sem resposta do governo 81 vezes'*. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/randolfe-descobrimos-que-a-pfizer-ficou-sem-resposta-do-governo-81-vezes/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

²¹² CNN. *Documentos apontam que governo comprou vacina indiana por valor 1000% maior*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/06/22/documentos-apontam-que-governo-comprou-vacina-indiana-por-valor-1000-maior/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ BBC. *'Um dólar por dose: Luiz Paulo Domingueti reafirma à CPI ter recebido pedido de propina por vacina*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57683689>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

²¹⁵ Ibid.

Atualmente, esses são os principais fatos investigados pela CPI da Covid e, como se infere, no centro da investigação encontra-se a atuação da União Federal e de seus representantes gerindo a crise sanitária.

4.5. O Estado de Coisas Inconstitucional existente durante o período pandêmico

Como já amplamente demonstrado ao longo do presente estudo, a gestão pública da pandemia gerou a violação da cidadania da população, assim como a inúmeros direitos fundamentais, como a igualdade e a saúde, restando caracterizado um período de incertezas e desconfiança por parte dos cidadãos em relação ao Estado Brasileiro. Dentro deste horizonte de insegurança jurídica e rupturas estruturais, durante depoimento no Senado Federal, o epidemiologista Pedro Hallal²¹⁶, da Universidade Federal de Pelotas, declarou que "o atraso na compra das vacinas da Pfizer e da Coronavac resultou em 95,5 mil mortes". Disse também que "outros pesquisadores, usando um método inclusive mais robusto que o nosso, estimaram 145 mil mortes especificamente pela falta de aquisição de vacinas tempestivamente pelo Governo Federal".

Em agosto de 2021, o país já registrava cerca de 565 mil mortes por Covid-19²¹⁷. Assim, começaram a surgir pesquisas objetivando analisar quantas mortes poderiam ter sido evitadas se a gestão da vacinação tivesse se dado de forma distinta pelas autoridades federais e se uma campanha de vacinação massiva tivesse ocorrido ainda em janeiro de 2021.

Uma dessas pesquisas foi realizada por pesquisadores da Universidade de São Paulo conjuntamente com a Fundação Getúlio Vargas, a qual revelou que 127 mil mortes poderiam ter sido evitadas no Brasil no ano de 2021 se a campanha de imunização tivesse começado em condições ideais no dia 21 de janeiro do mesmo ano²¹⁸. Os autores entenderam que seria necessário aplicar cerca de 2 milhões de doses diariamente para que este número de mortes não tivesse ocorrido. Considerando que as redes regionalizadas do SUS já estão estruturadas em todo o território, este número de doses diárias não fugiria da realidade, caso os imunizantes tivessem sido adquiridos anteriormente.

²¹⁶ BBC. *Covid: Como vacinação em massa desde janeiro teria mudado rumo da pandemia no Brasil*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57674512>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²¹⁷ G1. *Brasil registra média móvel de 899 mortes por Covid a cada dia; total se aproxima de 565 mil*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/08/10/brasil-registra-media-movel-de-899-mortes-por-covid-total-se-aproxima-de-565-mil.ghtml>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²¹⁸ BBC, op. cit., nota 216.

Eduardo Massad²¹⁹, autor principal do estudo e professor da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, afirmou em entrevista que:

Ao que tudo indica, a vacinação em massa no Brasil só deve começar de fato em agosto. E isso se o Instituto Butantan e a Fiocruz cumprirem a promessa de entregar 150 milhões de doses até julho. Nem estou contando com vacinas de outros laboratórios, como Pfizer, Moderna ou Janssen, porque se chegarem ao país no primeiro semestre será a conta-gotas. Para que um cenário diferente fosse possível, essa negociação deveria ter sido feita já no ano passado.

Outra pesquisa, realizada por cientistas da Universidade Estadual de Campinas e da Universidade Estadual Paulista, considerou uma série de variáveis, como a eficácia dos imunizantes disponíveis no país, o potencial que esses produtos possuem de prevenir casos moderados, graves, internações ou mortes e até a percepção de risco que as pessoas que já tomaram suas doses possuem sobre as outras medidas preventivas, como o uso de máscaras e o distanciamento físico²²⁰.

Mesclando todos esses fatores, o estudo chegou a um total de 18 cenários diferentes de como a vacinação poderia influenciar o ritmo da pandemia no país. Um exemplo: se 630 mil pessoas fossem vacinadas por dia com a Coronavac, a vacina mais prevalente no Brasil na época da realização da pesquisa, em uma hipótese na qual ela protege 100% contra os quadros mais severos, seria possível diminuir em 45% as mortes por covid-19. Contudo, se o número de imunizados aumentasse para 1,2 milhão por dia, a queda dos óbitos seria de 65%.

Apesar de as pesquisas apontarem apenas possibilidades, é certo que se a vacinação da Covid-19 tivesse seguido o sucesso de outras campanhas da vacinação já ocorridas no Brasil, como a H1N1, inúmeras mortes poderiam ter sido evitadas. Logo, resta demonstrado que a própria vida do cidadão brasileiro não foi protegida.

Conclui-se, portanto, que ocorreu uma violação massiva de direitos fundamentais durante a pandemia da Covid-19 no Brasil, como amplamente demonstrado pelo presente trabalho. Nem mesmo o mais fundamental desses direitos, a vida, foi protegida pelas autoridades públicas, como decorre das pesquisas supramencionadas.

Sendo assim, defende-se pela caracterização do estado de coisas inconstitucional, frente à vulneração massiva e generalizada de diversos direitos da pessoa humana, que afetou incontável número de cidadãos desde março de 2021, tempo esta suficiente para que o Estado

²¹⁹ FAPESP. *Morosidade da vacinação pode comprometer a eficácia da campanha na redução das mortes por Covid-19*. Disponível em: <<https://agencia.fapesp.br/morosidade-da-vacinacao-pode-comprometer-a-eficacia-da-campanha-na-reducao-das-mortes-por-covid-19/35386/>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

²²⁰ BBC, op. cit., nota 216.

Brasileiro adotasse medidas satisfatórias à contenção do vírus e das violações – o que não ocorreu.

O estado de coisas inconstitucional é uma técnica decisória desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia em 1997, que tem por objetivo solucionar situações de graves e sistemáticas violações de direitos fundamentais cujas causas sejam de natureza estrutural, ou seja, decorram de falhas estruturais em políticas públicas adotadas pelo Estado, exigindo uma atuação conjunta de diversas entidades estatais para a superação da crise²²¹.

Alguns fatores são considerados pela Corte da Colômbia²²² para revelar o estado de coisas inconstitucional, destacando-se: (i) a vulneração massiva e generalizada de vários direitos fundamentais que afetam um número significativo de pessoas; (ii) a prolongada omissão das autoridades no cumprimento de suas obrigações para garantir esses direitos; (iii) a não adoção de medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a vulneração dos direitos; (iv) a existência de um problema social cuja solução demanda a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações bem como compromete significativos recursos orçamentários; (v) a possibilidade de se lotar o Poder Judiciário com ações repetitivas acerca das mesmas violações de direitos.

O Supremo Tribunal Federal já adotou este conceito anteriormente em algumas decisões e, em sede da ADPF nº 822²²³, em junho de 2021, declarou o estado de coisas inconstitucional na condução das políticas públicas destinadas a realização dos direitos à vida e à saúde durante a pandemia.

O relator ministro Marco Aurélio de Mello²²⁴ salientou que, em regra, não cabe ao poder Judiciário interferir em políticas públicas, as quais são, constitucionalmente, de competência dos Poderes Executivo e Legislativo. Todavia, em situações pontuais, existe a possibilidade daquele poder abandonar uma postura minimalista em razão da violação gravíssima de direitos fundamentais, visando socorrer e remediar a situação.

Afirmou, também, que no campo da saúde ocorreram defeitos estruturais sérios, faltando “vontade política e liberação massiva de recursos financeiros a fim de superar a

²²¹ GUIMARÃES, Mariana Rezende. O estado de coisas inconstitucional: a perspectiva de atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da experiência da Corte Constitucional colombiana. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 16, nº 49, p. 79-11, jan./jun. 2017.

²²² COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentença T-025/04*. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 15 ago.2021.

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida liminar na ADPF n ° 822*. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/6/462C9A5171F20B_5364115.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

²²⁴ Ibid.

crise”. Continuou dizendo que “a saúde pública sofre com déficits de eficiência (...), correndo iminente risco de colapso em razão da ignorância política ou do desprezo social”²²⁵.

Por fim, o ministro²²⁶ apontou a União como ente responsável pela omissão que acarretou o quadro inconstitucional e concluiu que:

Contudo, as medidas voltadas à contenção da transmissão do vírus e à imunização da população são insuficientes. As que foram tomadas implicaram avanço. É necessária, porém, verdadeira virada copernicana.

Assiste-se à omissão reiterada da União na implementação de política uniforme, articulada com Estados, Distrito Federal e Municípios, no enfrentamento da pandemia. O quadro inconstitucional de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais durante a crise sanitária é agravado em razão de falhas estruturais, sobressaindo inércia e incapacidade para vencê-lo.

(...)

A conclusão é única: ocorre violação generalizada de direitos fundamentais em relação à dignidade, à vida, à saúde, à integridade física e psíquica dos cidadãos brasileiros, considerada a condução da saúde pública durante a pandemia covid-19. Há falência estrutural.

Destaca-se o reconhecimento da falência estrutural do Estado Brasileiro em coordenar e conter a pandemia da Covid-19 e, por isso, foi determinado aos entes federados que implementem, sob a coordenação do Executivo Federal, algumas medidas como, por exemplo, campanha educativa e distribuição, em áreas de concentração populacional e baixo percentual de adesão à utilização, de máscaras de pano multicamadas.

4.6. A federação enquanto protetora da democracia e da cidadania e facilitadora do acesso a direitos fundamentais

O estado de coisas inconstitucional no período pandêmico alavanca a discussão acerca do modo pelo qual se chegou nesta situação crítica de desrespeito massivo aos direitos fundamentais do cidadão, considerando que o Brasil adota um regime democrático de governo e que este regime deveria proteger e evitar determinadas violações.

Com o presente trabalho, objetivou-se desenvolver um estudo sobre o federalismo brasileiro – forma de estado inspirada em diversos outros países, mas com peculiaridades caracterizadoras apenas daqui – e demonstrar o panorama fático de como as disputas federativas interferiram diretamente na ausência de proteção a direitos durante o período pandêmico.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

Ao longo da pesquisa empírica, apresentou-se também o papel do Tribunal da Federação enquanto mediador das crises envolvendo os entes federados, papel esse que, nessa crise de saúde pública em específico, foi insuficiente para evitar o estado de coisas inconstitucional que se instaurou.

A realidade denunciou a existência de uma distopia entre o federalismo positivado na Carta da República de 1988 e o federalismo real – este com inúmeros impasses entre as unidades federadas em uma tentativa de minimizar os efeitos da pandemia. E é aqui que reside o maior problema enfrentado pelo Brasil no período, problema que acarretou toda a instabilidade governamental, econômica e jurídica enfrentada: o pacto federativo estabelecido através da Constituição Federal não é o federalismo que foi concretizado, na medida em que o primeiro não fora totalmente seguido nos termos impostos pela CFRB.

Ao ver desta autora, o federalismo positivado na Carta Magna se desdobra em dois viés, que estão por si mesmos ligados intimamente: (i) a Federação é forma de estado facilitadora do acesso a direitos fundamentais e, por isso, (ii) a Federação é protetora da própria democracia e da cidadania.

Explica-se: sob o primeiro viés, o federalismo é uma forma de Estado que dá autonomia a todos os entes federados, que podem se auto organizar, auto administrar e auto legislar, porém, unidos pela soberania da nação. Isso significa uma imposição da repartição do exercício de poderes entre todos os entes (União, Estados e Municípios, no caso do Brasil), alicerçada em uma ideia de cooperação, a qual dita uma união para o exercício desses poderes.

Deve-se observar que, enquanto Estado Soberano, esses poderes se desdobram também em deveres e o dever precípua e inerente de um Estado é o de resguardar os direitos fundamentais dos seus cidadãos, uma vez que estes, alicerçados em uma ideia hobbesiana, abrem mãos de determinadas liberdades em prol dessa proteção estatal. Posto isso, a repartição de competências entre os entes também traduz a quem cabe a proteção de direitos, que se traduz muitas vezes em uma prestação positiva de serviços à população, objetivando resguardar direitos como à vida, à saúde, à educação, ao transporte, entre outros.

Diz-se, então, que o federalismo é forma de cooperação entre as entidades federativas para a materialização de direitos fundamentais. O ministro do STF Edson Fachin²²⁷ assim defende:

²²⁷ BRASIL, op. cit., nota 128.

A expressão democrática do federalismo realiza-se pela estrita adesão às regras constitucionais e, em especial, aos direitos e garantias fundamentais. O federalismo de fato promove maior profusão de normas, mas seja qual for o nível de governo que as promova têm sempre a mesma razão de existir: a concretização ampla dos direitos e liberdades fundamentais.

O melhor exemplo se relaciona com a própria saúde pública aqui tratada. No Brasil, o SUS é a corporificação do federalismo cooperativo, tendo em vista que o sistema se organiza no plano federal, mas a prestação dos serviços é totalmente regionalizada, com a União, os Estados e os Municípios se unindo sob a liderança daquela para a execução do programa. O objetivo é que o ente federativo mais próximo do cidadão – o Município – seja responsável pela execução imediata dos serviços, enquanto as unidades mais distantes – o Estado e a União – sejam responsáveis pela coordenação; viabilizando, assim, uma maior efetividade do serviço e concretude do direito fundamental à saúde. Essa é a lógica da Federação como facilitadora do acesso a direitos.

No segundo viés, a Federação é protetora da democracia e também da cidadania, já que reforça a ideia de distribuição de poderes entre os centros regionais e locais, dando voz a todas as comunidades e a todos os cidadãos, permitindo que sejam representados em todos os níveis de poder. A própria dotação de autonomia ao Município e sua elevação como unidade federativa, diferentemente do que ocorre em outros países do mundo, exemplifica este argumento. Neste sentido, explica o ministro Alexandre de Moraes²²⁸:

O Ministro Alexandre de Moraes começou seu voto fazendo referência a que estamos a cuidar de tema específico da Federação, Presidente. Este é um tema da maior importância, porque, embora a gente sempre fale da Federação como exercício de poder repartido entre vários entes - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, no caso do Brasil, de forma muito especial, federação tem tudo a ver com democracia.

(...)

Por isso a Constituição cuidou de entronizar, em 1988, já em seu art. 1º, o Município como ente da Federação, para que as comunidades todas pudessem falar, para que os cidadãos pudessem falar, e a Federação fosse, portanto, instrumento a mais de democracia.

O poder dos entes federados exprimido na autonomia inclusive incentiva a produção normativa descentralizada, a fim de que cada um deles verifique as peculiaridades locais para legislar e dar voz à sua população local.

Sob esse segundo viés surge, ainda, uma ligação mais complexa entre federação e democracia: a faceta do federalismo como laboratório social da prática democrática, expressão utilizada por Justice Louis Brandeis – juiz associado da Suprema Corte dos Estados

²²⁸ Ibid.

Unidos - no precedente firmado no caso *New State Ice Co. v. Liebmann* (1932). Foi introduzida a ideia de que os Estados da Federação seriam, em sua atividade legislativa, verdadeiros “laboratórios da democracia”, valorizando ao máximo sua autonomia. Com isso, se seus cidadãos assim permitissem e decidissem, normas editadas à nível local poderiam servir de experimentos, trazendo ensinamentos e servindo como modelo futuro à população nacional em geral²²⁹.

Apesar de essa expressão coadunar mais com o federalismo norte-americano em razão da autonomia do ente estatal naquele país ser maior do que no Brasil, o ministro Edson Fachin a utilizou no julgamento da ADI nº 6343²³⁰ ao defender que não se pode tolher o exercício das competências dos entes federados na promoção de direitos fundamentais, referindo-se especificamente ao direito fundamental à saúde durante a pandemia da Covid-19.

O federalismo, portanto, é uma forma de Estado estruturada para garantir à população amplo acesso a direitos fundamentais e para ampliar o exercício da democracia e da cidadania pela mesma. Sendo a Constituição Federal expressão do próprio pacto federativo brasileiro, durante a pandemia da Covid-19, suas imposições, no que tange à saúde pública, foram postas à mercê em decorrência da ausência de liderança da União Federal em estabelecer parâmetros gerais, com embasamento técnico e científico, para guiar os Estados e Municípios em suas políticas regionais e locais.

Dessa forma, teria sido criada uma política nacional de enfrentamento à pandemia da Covid-19, equânime em todo território, com alicerce no próprio federalismo de cooperação positivado. O que se deu, não obstante, foi um federalismo distinto, aqui apontado como “federalismo real”, que desdobrou-se em impasses federativos baseados em disputas ideológicas e políticas que influenciaram direta e negativamente o direito à saúde do povo brasileiro e o exercício de sua cidadania, ressaltando, assim, a importância do fortalecimento do pacto federativo.

²²⁹ MIGALHAS. *A federação como laboratório da democracia*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/stf-vs-supreme-court/349536/a-federacao-como-laboratorio-da-democracia-stf-re-1-188-352-df-rg>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

²³⁰ BRASIL, op. cit., nota 145.

CONCLUSÃO

Este trabalho está sendo concluído em agosto de 2021, ainda durante o curso da pandemia mundial. Por isso, diversas outras nuances jurídicas imprevisíveis podem surgir com o decorrer do tempo até que o Coronavírus esteja totalmente controlado. No momento atual, especialistas apontam que a doença está começando a ser contida no Brasil, tendo em vista que cerca de 60% da população brasileira já foi vacinada com pelo menos uma dose do imunizante e que 26% dela se encontra totalmente imunizada. Soma-se a isso a considerável diminuição da média de mortes em agosto em comparação aos primeiros meses do ano de 2021.

Apesar dessa contenção, fato é que o Brasil ultrapassou uma crise sem precedentes na sua história, que se alastrou pelos âmbitos social, econômico e jurídico do país ao longo deste 1 ano e meio de pandemia, tendo seu ápice com a morte de mais de 500 mil brasileiros em decorrência da doença. Não só o direito fundamental à vida da população foi violado, como também o direito à saúde, à cidadania e à igualdade.

Quanto a este último direito, a desigualdade se mostrou latente nesse período. Desde o direito de ir e vir dos cidadãos, que fora restrito em razão das imposições de *lockdown* de forma amplamente distinta, já que Estados e até mesmo diferentes Municípios localizados no mesmo Estado-membro impuseram normas opostas quanto à circulação de pessoas e à restrição do comércio; até a questão da vacinação, que se desenvolveu por faixas etárias distantes nos diferentes Estados – enquanto alguns vacinavam idosos, alguns já vacinavam jovens-adultos, como fora demonstrado no quarto capítulo.

Nesse contexto de desigualdade latente e insegurança jurídica, ocorreu a violação massiva e generalizada de direitos fundamentais, a qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu como estado de coisas inconstitucional e que foi fruto do enfraquecimento da Federação Brasileira. Esta teve sua estrutura constitucional desrespeitada pelas próprias unidades federativas ao atuarem de forma distinta ao positivado na Constituição Federal – carta política que concretiza o pacto federativo.

A observância das normas constitucionais federadas, principalmente no que tange à saúde pública aqui discutida, ocasiona a imposição de uma atuação de liderança da União Federal, que detém poderes para impor normais gerais às demais entidades federadas a fim de unificar as políticas públicas em todo o território nacional – dever este imposto pelo direito de igualdade formal e material do cidadão.

Entretanto, como abordado no segundo capítulo, a liderança da União durante o período pandêmico foi falha e provocou uma distinção entre o texto positivado e a realidade federativa, não respeitando a lealdade necessária ao pacto federado. Com efeito, o transcurso da pandemia denotou um cenário marcado por relações ruidosas entre os diversos níveis federados, com reiterados casos de dissenso e disputas, o que agravou toda a adversidade enfrentada.

Defende-se, assim, em consonância com as diversas decisões do Supremo Tribunal Federal apresentadas no terceiro capítulo, que a União Federal deveria ter assumido um papel de liderança enquanto administradora da crise e legisladora de normas gerais, sem intervenção direta na autonomia estadual e municipal, entendendo que as singularidades regionais e locais deveriam ter sido respeitadas. Mas também se defende como essencial uma aderência dos demais entes às normas gerais, alicerçadas em posicionamentos técnicos e científicos que estabelecessem parâmetros de contaminação e número de mortes para imposição, em todo o país, de normas sobre *lockdown*, uso de máscaras, horário de abertura de comércios, entre outras referentes à pandemia, uma vez que, apesar de os entes estaduais e municipais serem autônomos, todos eles estão conectados por uma união indissolúvel da nação.

Dito isso, o agravamento da crise poderia ter sido impedido se o federalismo positivado na Constituição Federal de 1988 tivesse sido seguido à risca pelas entidades federativas, sendo ele a solução para o enfrentamento da mesma e o responsável pelo acesso a diversos direitos da população – o que não ocorreu. Percebe-se, portanto, uma distopia entre o federalismo real, incapaz de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos neste período, e o federalismo positivado, aquele que foi desenhado para tanto.

Ao fim deste trabalho, propõem-se as seguintes reflexões: quantas mortes poderiam ter sido evitadas se a Federação Brasileira tivesse se mantido leal ao pacto federativo delimitado pela Constituição? Quanto os demais direitos da população, como à saúde e à cidadania, poderiam ter sido protegidos? Trata-se de perguntas que revelam como as questões jurídicas propostas neste estudo estão intrinsecamente conectadas às consequências práticas vivenciadas pelos cidadãos durante a crise de saúde pública.

Conclui-se, por conseguinte, com a observância do enfraquecimento do pacto federativo brasileiro e também com a necessidade do seu fortalecimento como solução não só para o enfrentamento da crise decorrente da Covid-19, como também de possíveis futuras crises que impactem os direitos fundamentais da população bem como a sua cidadania.

REFERÊNCIAS

A GAZETA. *De "jacaré" a "vacina do Doria":* relembre frases de Bolsonaro sobre vacinação. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/es/politica/de-jacare-a-vacina-do-doria-relembre-frases-de-bolsonaro-sobre-vacinacao-0121>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

BBC. *'Um dólar por dose':* Luiz Paulo Domingueti reafirma à CPI ter recebido pedido de propina por vacina. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57683689>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

_____. *500 mil mortos por covid: 4 gráficos para comparar a tragédia do Brasil com a de outros países.* Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57523633>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

_____. *Covid: Como vacinação em massa desde janeiro teria mudado rumo da pandemia no Brasil.* Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57674512>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. *Código Penal Brasileiro.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

_____. *Decreto Federal nº 10.282,* de 20 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282compilado.htm>. Acesso em: 24 jan. 2021.

_____. *Decreto Federal nº 10.292,* de 25 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm>. Acesso em: 24 jan. 2021.

_____. *Decreto Federal nº 10.344,* de 8 de maio de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10344.htm>. Acesso em: 26 jan. 2021.

_____. *Lei Federal nº 13.979,* de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. *Lei Federal nº 14.035,* de 11 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. *Lei Federal nº 14.125*, de 10 de março de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14125.htm>. Acesso em: 25 mai. 2021.

_____. *Medida Provisória nº 927*, de 22 de março de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm>. Acesso em: 27 abr. 2021.

_____. *Programa Nacional de Imunização – 30 anos*. Brasília: Secretaria de Vigilância a Saúde, Ministério da Saúde, 2003.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ACO nº 3385*. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342938537&ext=.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ACO nº 672*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADI nº 6341*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344964720&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADI nº 6343*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344984917&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADPF nº 672*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão na ADPF nº 770*. Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344826938&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 750*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/770040238/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-750-rj-rio-de-janeiro-0000981-2419921000000/inteiro-teor-770040248>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 109*. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339418048&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão liminar na ADI nº 6341*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342747913&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão liminar na ADI n.º 6343*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342754741&ext=.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Decisão liminar na ADPF n.º 672*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342867936&ext=.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ED no RE n.º 855.178/SE*. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342892719&ext=.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida liminar na ADPF n.º 822*. Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2021/6/462C9A5171F20B_5364115.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ministro determina entrega ao Maranhão de respiradores requeridos pela União*. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441838&ori=1>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na ADPF n.º 770*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345861511&ext=.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Referendo na Medida Cautelar na ACO n.º 3451*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346654619&ext=.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. *STF referenda liminar que autoriza estados e municípios a importar vacinas*. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=461090&ori=1>>. Acesso em: 25 mai. 2021.

_____. Tribunal Regional da Primeira Região. *Processo n.º 1000448-56.2021.4.01.3200*. Juiz Ricardo Augusto de Sales. Disponível em: <<https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=af7049c2185ab57b8b5c3eae5b4644b4f3bc42e59ebc00da58dd7f730d5ea5217c1ab99ad54474c943e398a63ac0bd092653da42821ed3f&idProcessoDoc=414873354>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

_____. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. *AI n.º 0804540-81.2020.4.05.0000*. Relator: Desembargador Vladimir Souza Carvalho. Disponível em: <<https://images.jota.info/wp-content/uploads/2020/05/agtr-0804540-81-2020-4-05-0000-ce.pdf?x86870>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

CARTA CAPITAL. *Randolfe*: 'Descobrimos que a Pfizer ficou sem resposta do governo 81 vezes'. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/randolfe-descobrimos-que-a-pfizer-ficou-sem-resposta-do-governo-81-vezes/>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CNN. *50 países já iniciaram a vacinação contra Covid-19 e Brasil não está na lista*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2021/01/08/50-paises-ja-iniciaram-a-vacinacao-contracovid-19-e-brasil-nao-esta-na-lista>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

_____. *Documentos apontam que governo comprou vacina indiana por valor 1000% maior*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/2021/06/22/documentos-apontam-que-governo-comprou-vacina-indiana-por-valor-1000-maior>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. *Sentença T-025/04*. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>>. Acesso em: 15 ago. 2021.

CONTINENTINO, Marcelo Cassesb; PINTO, Ernani Varjal Madicis. *Estamos diante de um novo federalismo brasileiro?*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-abr-18/observatorio-constitucional-estamos-diante-federalismo-brasileiro>>. Acesso em: 20 out. 2020.

DALLARI, Dalmo. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIAZ, Lucas. *#AdiaEnem: estudantes pedem mudança de data da prova*. Disponível em: <<https://guiadoestudante.abril.com.br/atualidades/adiaenem-estudantes-pedem-adiamento-da-prova/>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

DOMINGUES, Carla Magda Allan Santos. *Desafios para a realização da campanha de vacinação contra a COVID-19 no Brasil*. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/KzYXRtNwy4fZjTXsgwSZvPr/?lang=pt>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

ESTADÃO. *Monitor da CPI da Covid: entenda as investigações*. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,monitor-da-cpi-da-covid-siga-as-investigacoes-do-senado,1165610>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

EXAME. *Veja as regras que templos religiosos terão que seguir para reabrir no Rio*. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/veja-as-regras-que-templos-religiosos-terao-que-seguir-para-reabrir-no-rio/>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

FAPESP. *Morosidade da vacinação pode comprometer a eficácia da campanha na redução das mortes por Covid-19*. Disponível em: <<https://agencia.fapesp.br/morosidade-da-vacinacao-pode-comprometer-a-eficacia-da-campanha-na-reducao-das-mortes-por-covid-19/35386/>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

FERNANDES, Talita; PUPO, Paulo. *Após ignorar ministro, Bolsonaro diz ter vontade de baixar decreto para população poder trabalhar*. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2020/03/apos-ignorar-ministro-bolsonaro-diz-ter-vontade-de-baixar-decreto-para-populacao-poder-trabalhar-.html>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Governo Doria multa Bolsonaro por não usar máscara em motocicleta em São Paulo.* Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/06/governo-doria-multa-bolsonaro-por-nao-usar-mascara-em-motocicleta-em-sao-paulo.shtml>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

G1. *500 mil mortos por Covid: de cada 425 brasileiros, um foi levado pela pandemia.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2021/06/20/500-mil-mortos-por-covid-de-cada-425-brasileiros-um-foi-levado-pela-pandemia.ghtml>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

_____. *Anac diz que cabe somente à União determinar fechamento de aeroportos.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/19/anac-diz-que-cabe-somente-a-uniao-determinar-fechamento-de-aeroportos.ghtml>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

_____. *Após decreto de Bolsonaro, Doria mantém academias e salões de beleza fechados no estado de SP.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/13/apos-decreto-de-bolsonaro-doria-mantem-academias-e-saloes-de-beleza-fechados.ghtml>> . Acesso em: 26 jan. 2021.

_____. *Bolsonaro fala que proibição de circular em praia de Santos é exagero: 'deixa o povo relaxar'.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/03/29/bolsonaro-fala-que-proibicao-de-circular-em-praia-de-santos-e-exagero-deixa-o-povo-relaxar.ghtml>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

_____. *Brasil registra média móvel de 899 mortes por Covid a cada dia; total se aproxima de 565 mil.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2021/08/10/brasil-registra-media-movel-de-899-mortes-por-covid-total-se-aproxima-de-565-mil.ghtml>>. Acesso em: 11 ago. 2021.

_____. *Com praia proibida, dupla 'dribla' decreto para pegar sol no Rio.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/03/27/com-praia-proibida-dupla-dribla-decreto-para-pegar-sol-em-ipanema.ghtml>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

_____. *Coronavírus: Bolsonaro inclui salão, barbearia e academia como 'atividades essenciais'.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/11/coronavirus-bolsonaro-inclui-salao-barbearia-e-academia-como-atividades-essenciais.ghtml>> . Acesso em: 26 jan. 2021.

_____. *Doria pede que igrejas façam missas e cultos virtuais após Bolsonaro incluir atividades religiosas como serviço essencial.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/03/26/doria-pede-que-igrejas-facem-missas-e-cultos-virtuais-apos-bolsonaro-incluir-atividades-religiosas-como-servico-essencial.ghtml>> . Acesso em: 31 jan. 2021.

_____. *Governo da Bahia entra com ação no STF para fazer compra direta de vacina russa.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/01/17/governo-da-bahia-entra-com-acao-no-stf-para-fazer-compra-direta-de-vacina-russa.ghtml>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

_____. *Justiça Federal determina que empresa entregue respiradores comprados pelo Ceará.* Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/04/29/justica-determina>>

liberacao-de-respiradores-comprados-pelo-ceara-diz-camilo.ghtml>. Acesso em: 08 fev. 2021.

_____. *Maranhão aciona STF para autorizar importação e uso emergencial da vacina Sputnik V*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/04/09/maranhao-aciona-stf-para-autorizar-importacao-e-uso-emergencial-da-vacina-sputnik-v.ghtml>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

_____. *São Luís se torna a primeira capital a vacinar pessoas a partir de 18 anos sem comorbidades contra a Covid-19*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2021/06/22/sao-luis-se-torna-a-primeira-capital-a-vacinar-pessoas-a-partir-de-18-anos-sem-comorbidades-contra-a-covid-19.ghtml>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

_____. *STF libera importação de vacina russa contra Covid-19 pelo Ceará, caso Anvisa não se manifeste até o fim de abril*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/04/19/stf-libera-compra-de-vacina-russa-contra-covid-19-pelo-ceara-caso-anvisa-nao-autorize-ate-o-fim-de-abril.ghtml>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

_____. *Vacinação contra Covid-19 avança de forma desigual nas periferias da Grande SP, apontam pesquisadores da USP*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/07/23/vacinacao-contra-covid-19-avanca-de-forma-desigual-nas-periferias-da-grande-sp-apontam-pesquisadores-da-usp.ghtml>>. Acesso em: 09 ago. 2021.

_____. *OMS reforça que medidas de isolamento social são a melhor alternativa contra o coronavírus*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contra-o-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 24 jan. 2021.

GONÇALVES, Eduardo. *Doria recomenda suspensão de cultos e missas em São Paulo*. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/governo-de-sp-vai-recomendar-reducao-de-cultos-nas-igrejas/>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

GUIMARÃES, Mariana Rezende. *O estado de coisas inconstitucional: a perspectiva de atuação do Supremo Tribunal Federal a partir da experiência da Corte Constitucional colombiana*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, ano 16, nº 49, p. 79-11, jan./jun. 2017.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HORBACH, Carlos Bastide. *A postura do STF em questões de conflito federativo*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

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

IBGE. *Portaria nº PR-254, de 25 de agosto de 2020*. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-pr-254-de-25-de-agosto-de-2020-274382852>>. Acesso em: 17 jan. 2021.

_____. *Você sabia que o Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial?*. Disponível em: <<https://cnae.ibge.gov.br/en/component/content/article/97-7a12/7a12-voce-sabia/curiosidades/1629-o-tamanho-do-brasil.html#:~:text=O%20Tamanho%20do%20Brasil&text=Voc%C3%AA%20sabia%20que%20o%20Brasil,%2C%20China%2C%20Canad%C3%A1%20e%20R%C3%BAssia.>>. Acesso em: 02 ago. 2021.

IORIO FILHO, Rafael Mário; DUARTE, Fernanda. *Reflexões Sobre O Federalismo À Brasileira Em Tempos De Pandemia Da Covid-19*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-cria-covid-19>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

ISTO É, DINHEIRO. *Witzel sobe o tom e fala em omissão do governo federal: 'Fica fazendo política'*. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/witzel-sobe-o-tom-e-fala-em-omissao-do-governo-federal-fica-fazendo-politica/>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

LEONCY, Léo Ferreira. *Apreciação do RDC pelo Supremo deverá considerar a lealdade federativa*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2014-nov-15/observatorio-constitucional-supremo-devera-considerar-lealdade-federativa-apreciar-dc?pagina=2#author>>. Acesso em: 10 nov. 2020.

MARRAFON, Marco. *CF estabelece cooperação federativa para superar crise do coronavírus*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-cria-covid-19>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MIGALHAS. *A federação como laboratório da democracia*. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/stf-vs-supreme-court/349536/a-federacao-como-laboratorio-da-democracia-stf-re-1-188-352-df-rg>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

MORAES, Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NERY, Ana Rita de Figueiredo. *Supremo Tribunal Federal e solução de conflitos federativos em serviços públicos: Porto de Suape*. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/ic7.pdf?d=636676094064686945>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

NEXO JORNAL. *A disputa sobre os cultos evangélicos na pandemia*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/03/20/A-disputa-sobre-os-cultos-evang%C3%A9licos-na-pandemia>> . Acesso em: 31 jan. 2021.

NITAHARA, Akemi. *Covid-19: Rio de Janeiro não vai reabrir salões de beleza e academias*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/rio-de-janeiro-nao-vai-liberar-saloes-de-beleza-e-academias>> . Acesso em: 26 jan. 2021.

OTOBONI, Jéssica. *Governadores criticam decreto e mantêm academias e salões de beleza fechados*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/05/12/governadores-criticam-decreto-e-mantem-academias-e-saloes-de-beleza-fechados>> . Acesso em: 26 jan. 2021.

PELLEGRINI, Aline. *A realização do Enem em meio à disparada da pandemia*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/01/16/A-realiza%C3%A7%C3%A3o-do-Enem-em-meio-%C3%A0-disparada-da-pandemia>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

PEREIRA, Felipe Barboza; LIMA, Cesar Henrique. *Pacto Federativo nos tempos de coronavírus*. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pacto-federativo-nos-tempos-do-coronavirus-01042020>>. Acesso em: 20 out. 2020.

PIAUI. *Vacina, prioridades e desigualdades*. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/vacina-prioridades-e-desigualdades/>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

POMPEU, Ana. *TRF5 nega requisição administrativa de respiradores pela União no Ceará*. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/trf5-nega-requisicao-administrativa-de-respiradores-pela-uniao-no-ceara-05052020>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

PONTES, Felipe. *Decreto estadual confirma suspensão do Enem no Amazonas*. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-01/decreto-estadual-confirma-suspensao-do-enem-no-amazonas>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 46.970*, de 13 de março de 2020. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjE%2C>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. *Decreto Estadual nº 46.973*, de 16 de março de 2020. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=30385182176182070&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC42000008239&_adf.ctrl-state=syj2aazbq_9>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. *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 fev. 2021.

_____. *Decreto Municipal nº 47.006*, de 27 de março de 2020. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyNDk%2C>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

SANCHES, Mariana. *O que é o isolamento vertical que Bolsonaro quer e por que especialistas temem que cause mais mortes?*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52043112>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

SÃO PAULO. *Decreto Estadual nº 64.862*, de 13 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto6486213.03.2020.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%20no,recomend%C3%A7%C3%B5es%20no%20setor%20privado%20estadual>>. Acesso em: 21 jan. 2021.

_____. *Decreto Estadual nº 64.881*, de 22 de março de 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64881-22.03.2020.html>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

SARMENTO, Daniel; TELLES, Cristina. *Judicialização da saúde e responsabilidade federativa: solidariedade ou subsidiariedade?* In: ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni. (Coord.). *Direito Sanitário*. Rio de Janeiro: Campus Jurídico, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Ltda., 2006.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Ltda., 2014.

SOARES, Ingrid. *Bolsonaro pede reabertura de escolas e critica governadores*. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/24/interna_politica,836430/bolsonaro-pede-reabertura-de-escolas-e-critica-governadores.shtml> . Acesso em: 22 jan. 2021.

THE GUARDIAN. *Bolsonaro rival hails Covid vaccinations as 'triumph of science against denialists'*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2021/jan/18/bolsonaro-rival-hails-covid-vaccinations-as-triumph-of-science-against-denialists>>. Acesso em: 05 ago. 2021.

TWITTER. Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1242945052382580738>>. Acesso em: 31 jan. 2021.

UOL. *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 fev. 2021.

VITAL, Danilo. *Justiça Federal vê segurança adequada e nega pedido de adiamento do Enem*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-jan-12/justica-federal-nega-pedido-adiamento-enem>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WELMA, Jéssica. *Justiça Federal determina que empresa entregue respiradores comprados pelo Ceará*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/04/29/justica-determina-liberacao-de-respiradores-comprados-pelo-ceara-diz-camilo.ghtml>> . Acesso em: 17 jan. 2021.