

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO DO ESTADO**

Amanda Rodrigues Gayoso Freitas Martins

**O ESTADO BRASILEIRO É CAPAZ DE LIDAR COM SITUAÇÕES DE CRISE?
ANÁLISE DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO A LUZ DAS DECISÕES DO
STF NO CONTEXTO DA PANDEMIA.**

PORTO ALEGRE-RS

2022

Amanda Rodrigues Gayoso Freitas Martins

**O ESTADO BRASILEIRO É CAPAZ DE LIDAR COM SITUAÇÕES DE CRISE?
ANÁLISE DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO A LUZ DAS DECISÕES DO
STF NO CONTEXTO DA PANDEMIA.**

Monografia apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Direito do Estado, como requisito
parcial para a obtenção do título de

Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Dieder
Reverbel.

PORTO ALEGRE-RS

2022

Amanda Rodrigues Gayoso Freitas Martins

**O ESTADO BRASILEIRO É CAPAZ DE LIDAR COM SITUAÇÕES DE CRISE?
ANÁLISE DO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO A LUZ DAS DECISÕES DO
STF NO CONTEXTO DA PANDEMIA.**

Monografia apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Direito do Estado, como requisito
parcial para a obtenção do título de

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer ao meu marido pelo apoio e incentivo durante todo o período de curso, especialmente na etapa de confecção deste trabalho, sua compreensão e ajuda em alguns pontos foram essenciais. E ao meu filho, Ricardinho, nos momentos solitários de leitura, pesquisa e produção, suas brincadeiras e risadas me traziam alegria e leveza para continuar.

Muito obrigada. Vocês são tudo para mim.

RESUMO

Com o escopo de analisar as principais decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro acerca da definição das competências dos entes federados no contexto da pandemia causada pelo COVID-19, o presente trabalho visou verificar se a atual forma de organização do Estado brasileiro é capaz de superar satisfatoriamente um cenário de crise econômica, sanitária e financeira. Para tal, realizou-se uma incursão histórica acerca do federalismo, destacando conceitos, a importância do paradigma de estruturação estatal criada pelos estadunidenses e como tal modelo é observado na atual constituinte brasileira. Após, analisou-se o cenário de crise sanitária que assolou o território pátrio considerando as principais decisões emanadas da Corte Constitucional brasileira nesse período e, por fim, demonstrou-se como a situação de urgência provocada pela Pandemia do COVID-19 foi administrada nos Estados Unidos da América, nação cuja distribuição do poder é essencialmente descentralizada. Como metodologia, adotou-se a revisão bibliográfica. Em relação aos resultados, o trabalho concluiu que, a partir das decisões proferidas pela corte constitucional pátria, é perceptível que o federalismo brasileiro encaminha-se para um contexto de descentralização de competências, o que possibilita que os estados-membros e municípios ajam de modo mais ativo no exercício de políticas públicas e na regulamentação de assuntos que lhe são afins.

Palavras-chave: Federalismo; Crise; Covid-19; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

With the scope of analyzing the main decisions of the Brazilian Federal Supreme Court regarding the definition of the competences of the federated entities in the context of the pandemic caused by COVID-19, the present work aimed to verify if the current form of organization of the Brazilian State is able to satisfactorily overcome a scenario of economic, health and financial crisis. To this end, a historical incursion into federalism was carried out, highlighting concepts, the importance of the paradigm of state structuring created by the U.S.A and how such a model is observed in the current Brazilian constituent. Afterwards, the scenario of the health crisis that devastated the country was analyzed, considering the main decisions emanating from the Brazilian Constitutional Court in this period and, finally, it was demonstrated how the emergency situation caused by the COVID-19 Pandemic was managed in the United States of America, a nation whose distribution of power is essentially decentralized. As a methodology, the literature review was adopted. In relation to the results, the work concluded that, from the decisions handed down by the country's constitutional court, it is noticeable that Brazilian federalism is heading towards a context of decentralization of competences, which makes it possible for member states and municipalities to act in a more efficient way in the exercise of public policies and in the regulation of matters related to it.

Keywords: federalism; crisis; Brazilian Federal Supreme Court.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABRADEE - Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica.

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

IBIDEM – Na mesma obra.

IBID – Na mesma obra, em páginas diferentes.

OAB – Ordem de Advogados do Brasil.

PDT - Partido Democrático Trabalhista.

RCL – Reclamação Constitucional.

STF - Supremo Tribunal Federal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O FEDERALISMO	13
2.1 CONCEITO	13
2.2 ACEPÇÕES HISTÓRICAS DO FEDERALISMO	14
2.3 CLASSIFICAÇÕES DOUTRINÁRIAS DO FEDERALISMO	16
2.4 O FEDERALISMO NO BRASIL: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA	17
2.5 O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS EM ESTRUTURAS FEDERALISTAS	21
3. PRINCIPAIS DECISÕES DO STF NO CONTEXTO DA PANDEMIA CAUSADA PELO COVID-19	23
3.1 COVID-19: ASPECTOS GERAIS.....	23
3.2 ADI 6341	24
3.3 ADPF 672.....	28
3.4 RECLAMAÇÃO 40.342	30
3.5 OUTRAS DECISÕES RELEVANTES	31
3.5.1 ADI 6406 e ADI 6432.....	31
3.5.2 ADI's 6586 e 6587.....	32
4. DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS: A MELHOR ALTERNATIVA PARA CENÁRIOS DE CRISE?	35
4.1 O FEDERALISMO COOPERATIVO NORTE-AMERICANO NO COMBATE À PANDEMIA	35
4.2 IMPORTÂNCIA DAS DECISÕES TOMADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	36
4.3 DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A RECENTE ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	38
4.3.1 Recurso Extraordinário 649379/RJ.....	38
4.3.2 ADI 5112/BA.....	40
4.3.3 Recurso Extraordinário 1293453/RS	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das sociedades no decurso do tempo implicou na adoção de modelos organizacionais que melhor atendessem aos interesses de cada época. Com efeito, o surgimento do Estado como uma estrutura independente possibilitou que se estabelecesse um controle sobre as nações através do incremento de instituições capazes de garantir seu pleno funcionamento.

Nessa toada, tem-se que o fortalecimento de países de grande extensão territorial demonstrou que a forma de organização do poder dentro dessas estruturas estatais seria mais efetiva se pautada em um modelo descentralizado, construindo assim as bases para o federalismo.

Destarte, o modelo federalista norte-americano sobressaiu-se dos demais e inaugurou a possibilidade de, através de um pacto federativo, estruturar o Estado de modo que os entes federados que o integram são dotados de autonomia, sem prejuízo da existência de um governo central. Isso posto, acolheu-se uma noção de descentralização de competências.

Desta feita, pautando-se nos alicerces norte-americanos, o modelo organizacional do Estado brasileiro foi, aos poucos, sendo direcionado para o federalismo, de forma que a Constituição Federal de 1988 foi responsável por melhor edificar suas bases.

No entanto, é perceptível que a estrutura aventada no território pátrio em muito diferencia-se do que é visto nos Estados Unidos da América, já que, pela observância da atual Carta Magna, o constituinte originário optou por atribuir à União a grande maioria das competências, colocando os demais entes federados em posição residual.

Assim, o constitucionalismo brasileiro corrente empenhou-se em afastar das unidades federativas as atribuições mais relevantes e, até mesmo quando a Suprema Corte era instada a se manifestar acerca de eventuais conflitos de atribuições entre os entes, o posicionamento habitual envolvia a tomada de decisões que viam na concentração do poder na União a solução mais plausível.

Ocorre que, no ano de 2020, o território global foi severamente atingido por uma crise sanitária envolvendo a propagação do vírus *Sars-CoV-2* (COVID-19), a qual desencadeou um estado pandêmico perdurando até os anos seguintes. No contexto inicial dessa conjuntura de emergência, o Presidente da República brasileira elaborou

diplomas normativos visando a decretação de medidas que promovessem o enfretamento da situação.

Tais atos do chefe do poder Executivo trouxeram à baila uma série de entraves em relação a competência para a sua elaboração sendo levados à discussão perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, momento em que se argumentou que a União havia centralizado o poder de decidir sobre as medidas de combate ao momento de crise, podendo a possibilidade dos demais entes federativos regulamentarem o tema.

Ao enfrentar a questão, a Corte Constitucional brasileira, indo de encontro às bases norte-americanas do federalismo e dissonante ao ideal federalista brasileiro que concentra poderes na União, decidiu no sentido de asseverar que o Presidente da República poderia deliberar a respeito dos serviços e atividades essenciais, desde que estivesse assegurada a competência de cada ente estatal em versar sobre o mesmo tema.

Em razão do exposto, o presente trabalho visou de forma precípua empenhar uma análise das principais decisões da Suprema Corte pátria acerca da definição das competências dos entes federados no contexto da pandemia causada pelo COVID-19, de modo a debater se a atual forma de organização do Estado brasileiro é capaz de superar satisfatoriamente um cenário de crise econômica, sanitária e financeira.

Para tal desiderato, inicialmente, abordou-se a construção histórica do federalismo, destacando conceitos, origem histórica, a importância do paradigma de estruturação estatal criada pelos estadunidenses e como tal modelo é observado na atual constituinte brasileira.

Após, analisou-se o cenário de crise sanitária que assolou o território pátrio considerando as principais decisões emanadas da Corte Constitucional brasileira nesse período, quais sejam: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 e a Reclamação Constitucional nº 40.342, acentuando o objeto de cada uma delas e seus efeitos práticos no que se refere a atuação dos entes federados em uma situação de descentralização de competências.

Finalmente, demonstrou-se como a situação de urgência provocada pela Pandemia do COVID-19 foi administrada nos Estados Unidos da América, nação cuja distribuição do poder é essencialmente descentralizada, corroborando para o entendimento de que a descentralização de competências foi o melhor artifício a ser

usado no Brasil perante um período de grave crise nas mais diversas instâncias estatais.

Como metodologia, foi adotada a pesquisa exploratória, realizada mediante revisão bibliográfica. Ainda, os procedimentos são de análise exploratória e crítica, ou reflexiva, de modo que a abordagem se mostra qualitativa.

2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O FEDERALISMO

2.1 CONCEITO

Conceber o federalismo como forma de organização pressupõe uma breve elucidação acerca dos mais diversos conceitos elaborados com vistas a versar sobre esse modelo estatal composto, compreendendo suas nuances e seu papel na evolução histórica da teoria do Estado.

Para o cientista político Bobbio¹, o federalismo foi construído objetivando que a soberania nacional ocupasse local de destaque, asseverando o autor que se trata de uma “teoria do Governo democrático supranacional, instrumento político que permite instaurar relações pacíficas entre as nações e garantir ao mesmo tempo sua autonomia, através da sua subordinação a um poder superior”².

De modo semelhante, o doutrinador pátrio Silva³ alinha-se à conceituação clássica acima mencionada, acrescentando que o federalismo está diretamente ligado a uma “união de coletividades públicas dotadas de autonomia político constitucional”.

Nesse ínterim, tem-se que é importante estruturar o papel da União e dos demais entes subnacionais, já que “o estado federal requerer duplo ordenamento, desencadeando as normas e as regras próprias a cada um”.⁴

Outrossim, Reverbel⁵ destaca importante distinção a ser feita entre federalismo e federação. Para o autor, com o federalismo “estamos indicando um substantivo, isto é, uma dimensão da teoria política e da Teoria do Estado”

Já a federação, esta seria uma forma de materializar o federalismo, de modo que:

“Há uma adjetivação de um determinado universo político territorial. A federação busca caracterizar um certo Estado particularizado na geografia política e, assim, defini-lo de maneira comparativa, distinguindo-o dos demais

¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998. p. 487.

² *Ibidem*, p. 487.

³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005. p.99.

⁴ HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, n. 87, p. 21-38, jul./set. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181618/000418271.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 25 ago. 2022. p.6.

⁵ REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. s.p.

Estados federais através do poder constituinte e da realidade constitucional de cada ordem política.”⁶

Ferreira Filho⁷ disserta sobre o tema dando ênfase a dois importantes elementos do federalismo: a autonomia e a soberania. Na ocasião, o autor ressoa que aos estados-membros é atribuído, pela Constituição federal, a possibilidade de possuir autonomia, de modo que o estado total é responsável por tecer diretrizes que norteiam os demais entes federados.

Diante do exposto, evidencia-se que o ideal federalista se constitui a partir da convergência das mais diversas definições que pretendem, precipuamente, apontá-lo como uma estruturação autônoma do Estado.

2.2 ACEPÇÕES HISTÓRICAS DO FEDERALISMO

Hodiernamente, o modelo federalista mais difundido como o responsável por estruturar as bases dessa forma estatal em um viés contemporâneo é o norte-americano.

Nessa toada, Almeida⁸ explica que, nos Estados Unidos da América, o federalismo foi concebido originalmente como uma forma de ajustar o país em meio a uma série de adversidades surgidas após o advento da Revolução, no entanto, tal construção paulatinamente tornou-se um caminho para a superação do autoritarismo político centralizado típico de um período pós-revolução Francesa.

Diante disso, a autora aduz que, ao idealizar o Estado federal em 1787, os norte-americanos objetivavam:

[...] Criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais. Pois bem, a solução federativa que prevaleceu na Convenção de Filadélfia, muito mais do que um mero acordo entre Estados, muito mais do que um meio-termo no avanço rumo à centralização, mostrou-se alternativa altamente eficaz, tanto no proporcionar eficiência às instituições de governo, quanto no afastar os temores do autoritarismo⁹

⁶ *Ibidem*

⁷ FILHO, Ferreira Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2012.

⁹ *Ibidem*, p.5.

Complementarmente, Fraga et. al¹⁰ explicam que a concepção dos Estados Unidos da América, de logo, enfrentava dois problemas relacionados a como estabelecer a soberania e como determinar a repartição de poderes, de forma que “[...] o primeiro resolveu-o instituindo o princípio da soberania popular (a soberania reside no povo); o segundo, através de uma repartição de poderes em que a Federação reserva para si competência sobre determinadas matérias”.

Deste modo, ao constituir o pacto federativo, os Estados Unidos da América necessitaram empreender um dificultoso labor para que fosse estabelecido uma duplicidade na autonomia do território da União e das outras unidades federadas.¹¹

Nessa seara, tem-se que “o desenho federativo estabeleceu um sistema de controles mútuos, os chamados freios e contrapesos institucionais, que buscavam limitar a atuação dos poderes centrais e subnacionais, propiciando o equilíbrio de poder”.¹²

Assim, originalmente, a Constituição norte-americana estruturou-se do seguinte modo: à União, ficou reservado o poder de tributar, regular empréstimos, lidar com o comércio internacional e interestadual, estabelecer o valor da moeda, pautar algumas penas, versar sobre questões de guerra e paz, além de regular o serviço postal e as forças armadas, ao tempo em que aos estados-membros cabe regulamentar todos os demais poderes não enumerados como competência da União.¹³

Dito isso, em que pese a exímia contribuição norte-americana para o federalismo, não se pode olvidar entretanto que, consoante elencado por Reverbel¹⁴, muito antes, Montesquieu fora responsável pela formação de uma teoria da república federativa que, visando equilibrar as vantagens e as desvantagens tanto das monarquias como das repúblicas, propôs que estas fossem federadas, evitando assim a ocorrência de invasão por forças externas.

¹⁰ FRAGA, Carlos; FIGUEIREDO, Eurico; CONDESSO, Fernando; MALTEZ, José Adelino. O federalismo norte-americano. **Público**. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/08/20/politica/opiniao/o-federalismo-norteamericano-1781983>. Acesso em 10 ago. 2022. s.p.

¹¹ SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo de Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.

¹² *Ibidem*, s.p.

¹³ HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, n. 87, p. 21-38, jul./set. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181618/000418271.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 25 ago. 2022. p.9.

¹⁴ *Ibidem*, s.p.

Nesse ponto, argumenta o autor que a teoria de Montesquieu poderia ser aglutinada em oito valorosos pontos:

(1) Aquele que pretendesse usurpar seu poder não seria aceito pelos demais Estados confederados, ou, ainda, repelidos pelas repúblicas-membros; (2) se uma república se tornasse muito poderosa, chamaria rapidamente atenção das demais, evitando tal mal, ou controlando a sua expansão; (3) se uma república subjugasse outra parte, as demais partes livres poderiam resistir-lhe e derrotá-la antes mesmo que tivesse terminado de se estabelecer; (4) se abusos se introduzissem em uma parte, poderão ser corrigidos pelas partes sãs; (5) o perecimento de um lado não necessariamente pereceria o outro; (6) a confederação pode ser dissolvida e os confederados permanecerem soberanos; (7) os associados teriam uma proporcionalidade no exercício do poder, influenciando na quantidade dos votos, no sufrágio, na eleição dos juizes e dos magistrados, demonstrando claramente, um tratamento diferenciado às repúblicas maiores e as menores segundo um critério de proporcionalidade; e (8) o consentimento mútuo como requisito necessário à aliança das repúblicas.¹⁵

Em complemento, Loewenstein *apud* Almeida¹⁶ traduz que, na Grécia antiga, já era possível observar a formação de ligas como as sinoikias délica, anfitriônica, helênica e acaiana, porém, tais associações não chegaram a constituir um Estado federal de fato, estando mais assemelhadas à uma confederação, que seria uma fase anterior à federação.

2.3 CLASSIFICAÇÕES DOUTRINÁRIAS DO FEDERALISMO

Em razão do diverso desenvolvimento do federalismo a depender do período em que está inserido, tem-se uma multiplicidade de classificações oriundas desse processo.

No que se refere ao federalismo simétrico e assimétrico, Reverbel¹⁷ arrazoa que aquele ocorre quando à Constituição, incube-se o mesmo grau de poder aos Estados, como ocorre nos Estados Unidos da América e no Brasil, enquanto este diferencia a quantidade de poder atribuída, o que é vivenciado em países como Canadá e Índia.

Em relação ao federalismo dualista, Ferreira Filho¹⁸ explica que esta era a forma percebida nos séculos XVIII e XIX, em que havia uma grande separação entre

¹⁵ *Ibidem*, s.p.

¹⁶ *Ibidem*

¹⁷ *Ibidem*

¹⁸ *Ibidem*

a União e o Estado-Membro, caracterizando uma repartição horizontal de competências.

Noutro giro, o referido autor assevera que, já em um período pós Primeira Guerra Mundial, optou-se por um federalismo cooperativo, cujo ideal “é coordenar as duas esferas, sob evidentemente a batuta da União. Daí a repartição vertical, os tributos partilhados, reflexo de uma repartição vertical de competências”.¹⁹

Sobre a classificação do federalismo sob o ponto de vista centrípeto e centrífugo, Reverbel²⁰ pontua que, quando o intuito do constituinte é reforçar o poder central em prejuízo do poder local, o federalismo é centrípeto, de modo que há uma concentração de poderes nas mãos da União e, ao revés, quando o foco for resguardar o poder local, o federalismo é centrífugo.

Nesse diapasão, perceber-se que as formas de concepção do federalismo são múltiplas, razão pela qual este pluralismo ressoa na diversidade de tratamentos que os institutos jurídicos possuem a depender do modelo federal em que foram engendrados.²¹

2.4 O FEDERALISMO NO BRASIL: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA

Antes de propriamente evidenciar o federalismo no Brasil, cumpre trazer à baila que, conforme Ferreira Filho²², a formação dos estados federais costuma ser o produto de dois processos distintos que, ao final, redundam em um federalismo agregador ou segregador.

Em países como os Estados Unidos, a Alemanha e a Suíça, a formação do estado federal foi fruto de um processo de agregação de estados que já existiam. Já no caso do Brasil, paulatinamente, houve a descentralização de um Estado que antes era unitário, caracterizando um processo de segregação.²³

¹⁹ *Ibidem*, p.335.

²⁰ *Ibidem*

²¹ HORTA, Raul Machado. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 19/20, p. 223–249, jan./dez., 2001. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>. Acesso em 25 ago. 2022.

²² *Ibidem*

²³ *Ibidem*

No entanto, consoante arrazoa o referido autor, quando a formação do estado federalista ocorre por agregação, é perceptível que eles “resistem melhor à universal tendência para a centralização que hoje se registra, motivada especialmente pela intervenção no domínio econômico (desenvolvida o mais das vezes pela União)”.²⁴

Nesta senda, consoante explicita Silva²⁵, ainda em 1889, a Proclamação da República no Brasil foi responsável por instituir um Estado federal, que foi preservado nas constituições seguintes, mas sempre percorrendo um caminho acidentado.

Quanto a esse aspecto desnivelado do federalismo brasileiro, Loperato²⁶ acentua que, historicamente:

“A origem do projeto federalista é recorrentemente atribuída à primeira constituição republicana, desenhada com o intuito de atender às demandas das burguesias regionais, sobretudo dos interesses paulistas, preocupados em garantir as condições de gerenciar a acumulação do complexo cafeeiro em momento de franca expansão. O seu ocaso, precoce, teria lugar na era Vargas (1930 a 1945), com a centralização do poder na esfera federal, a frear os arroubos iniciais da República e a restaurar a força da União em ditar os destinos da nação. O fim dos anos Vargas deslocaria novamente o pêndulo no sentido de retomar o caminho da descentralização e redimensionar o federalismo, com os estados recuperando forças e autonomia de ditarem os próprios percursos até o advento do regime militar, quando voltaria a prevalecer o movimento de centralização.”

Continuamente na evolução do federalismo, tem-se que no Brasil, o processo de descentralização está diretamente ligado ao período de transição vivenciado com o fim da Ditadura Militar no país.

Nesse ínterim, Silva *apud* Liziero²⁷ aduz que, desde 1984, observa que a população brasileira ansiava uma mudança, o que era demonstrado principalmente através do movimento Diretas Já, restando evidente o enalço por uma nova Constituição que conseguisse afastar os princípios autoritaristas do texto de 1969.

Em razão do exposto, os esforços emanados para a construção de uma nova constituinte já traziam a descentralização do poder como tema a ser debatido.

Nessa seara, consoante arrazoa Horta, a concepção de um estado federal está vinculado à existência de uma Carta Magna, visto que “sempre que se cuidar de nova

²⁴ *Ibidem*, s.p.

²⁵ *Ibidem*

²⁶ LOPREATO, Francisco Luiz C. L. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Unicamp**. Campinas, n. 388, jul. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em 08 jul. 2022. p.4.

²⁷ LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil: O federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis: Editora Modara, 2018.

Constituição Federal, como acontece no processo histórico que estamos atravessando, tema relevante deste momento é o que envolve a própria concepção do estado federal”.²⁸

Desta feita, Almeida²⁹ preceitua que a necessidade de repartir competências foi um tema bastante discutido durante os debates constituintes realizados, de forma que três subcomissões que trataram sobre a organização do estado foram responsáveis por pautar a questão.

Continuamente, explica a autora que “os relatórios que acompanham os respectivos anteprojetos demonstram claramente a posição dos membros dessas Subcomissões, favorável à modificação da estrutura federativa no sentido de uma descentralização maior”.³⁰

Nessa toada, Conci³¹ aventa que a constituinte de 1987-1988 restabeleceu o debate acerca da descentralização “[...] pois o pacto formulado para a elaboração e promulgação da Constituição ressaltou, no plano textual, fórmulas de cooperação entre os entes regionais com o intuito de diminuir as assimetrias federativas”

Ainda, Lopreato³² especifica que a tendência descentralizadora visava, concomitantemente, “suprir a ausência do estado de bem-estar social e reequilibrar as relações dos entes federativos, devolvendo aos governos subnacionais a receita tributária e os direitos usurpados na era militar”.

Outrossim, o texto promulgado em 1988 trouxe um modelo de repartição de competências que reúne “um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente”.³³

Raul Machado Horta *apud* Pereira³⁴ elenca as seguintes características como inerentes ao federalismo brasileiro:

²⁸ HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, n. 87, p. 21-38, jul./set. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181618/000418271.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 25 ago. 2022. p.6.

²⁹ *Ibid.*, p.49

³⁰ *Ibid.*, p.49

³¹ CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: descentralizando a disfuncionalidade. **Opinião Jurídica**. Edición especial 2020, p. 07. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-25302020000300225&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 20 jul. 2022.

³² *Ibid.*, p.23

³³ *Ibid.*, p.58

³⁴ PEREIRA, Caroline Quadros da Silveira. Federalismo cooperativo e segurança jurídica: o STF e a pandemia. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, n. 59, p. 21-38,

1. indissolubilidade do vínculo federativo; 2. pluralidade dos entes constitutivos; 3. soberania da União; 4. autonomia constitucional e legislativa dos Estados; 5. repartição de competências; 6. intervenção federal nos Estados; 7. organização bicameral do Poder Legislativo, assegurada a existência da Câmara dos Deputados, órgão de representação popular, e do Senado Federal (ou Segunda Câmara), órgão de representação dos Estados na Federação; 8. iniciativa das Assembleias Legislativas Estaduais, para propor emenda à Constituição Federal; 9. Poder Judiciário da União, com a inclusão neste de uma Corte Constitucional, para garantir a tutela da Constituição; 10. Poder Judiciário Estadual, com organização e competências distintas do Judiciário da União; 11. competências tributárias próprias.

Por conseguinte, a Carta Magna vigente elenca as competências da União nos artigos 21 e 22, referindo-se respectivamente, à atividade política e administrativa e as matérias em que é possível que haja uma organização normativa privativa das autoridades federais. Sobre as competências comuns, essas estão dispostas no artigo 23, que condensa questões que é necessário um esforço comum dos entes para que se realizem de maneira assertiva.³⁵

Já o artigo 24 traz a concorrência de competências legislativas. Ademais, a Constituição prevê a possibilidade de delegação de competências, consoante exposto no parágrafo único de seu artigo 22, que traz a previsibilidade de Estados legislarem sobre matérias específicas da competência legislativa da União, desde que autorizados por lei complementar.³⁶

Em uma ponderação sobre a formulação de competências acima apontada, Almeida³⁷ reconhece que o texto de 1988 em muito evoluiu no que se refere ao estabelecimento de um maior equilíbrio entre as relações federativas. No entanto, a autora menciona que alguns ajustes são cabíveis em um possível processo de revisão constitucional, de modo a rever algumas competências que originalmente foram atribuídas à União, mas que poderiam integrar o rol de competências concorrentes dos entes federados subnacionais.

Dito de outro modo, tem-se o alerta para o fato de que a repartição de competências no Brasil em muito privilegiou a União em detrimento dos demais entes, extrapolando as bases de um modelo federalista cooperativo, o que reverbera em

jul./set. 2021. Disponível em:
https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n59_02_federalismo%20cooperativo%20e%20seguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica_final.pdf?d=637642105140815639.
 Acesso em 14 ago. 2022. p.25.

³⁵ *Ibidem*

³⁶ *Ibidem*

³⁷ *Ibidem*

consequências práticas comumente observadas nas decisões proferidas nos tribunais pátrios.

2.5 O PAPEL DAS CORTES CONSTITUCIONAIS EM ESTRUTURAS FEDERALISTAS

A plena existência de um estado democrático de direito exige que instituições sejam criadas visando sua proteção. Com efeito, Issacharoff *apud* Streck e Motta³⁸, explica que:

[...] É preciso uma confiança de que as regras do jogo sejam razoavelmente justas, e de que os perdedores de hoje possam ressurgir como os vencedores potenciais do amanhã. Deve estar garantida, acima de tudo, alguma segurança de que as decisões políticas possam ser reconsideradas, e de que os vencedores de hoje estarão dispostos a deixar suas posições no governo ao passo que mudem as marés eleitorais.

Destarte, as cortes constitucionais são grandes aliados da consolidação da democracia, de modo que também atuam na solução de eventuais conflitos que envolvam a definição de competência dos entes federados.

Nesse ponto, conforme elucida Coêlho³⁹, ao Supremo Tribunal Federal não compete atuar em decorrência de qualquer conflito entre entes federativos, mas tão somente naqueles que “além de envolver os entes federados como partes litigantes (elemento subjetivo), também se revestir da potencialidade de desequilibrar o próprio pacto federativo (elemento objetivo)”.⁴⁰

No constitucionalismo pátrio, Dantas⁴¹ explica que conflitos de competência no Supremo Tribunal Federal podem surgir de duas maneiras: quando, no controle

³⁸ STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco José Borges. Democracias frágeis e cortes constitucionais: o que é a coisa certa a fazer? **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, Fortaleza, v. 25, n. 4, jan./dez. 2020. Disponível em:

<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/11284#:~:text=Este%20ensaio%20discute%20o%20conceito,condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20proteger%20a%20democracia>. Acesso em 13 mai. 2022. p.2.

³⁹ COÊLHO, Marcus Vinicius Furtado. O pacto federativo ante o enfrentamento à Covid-19 e a jurisprudência do STF. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-11/constituicao-pacto-federativo-enfrentamento-covid-19-jurisprudencia-stf>. Acesso em 05 jul. 2022.

⁴⁰ *Ibidem*, s.p.

⁴¹ DANTAS, Andreade Quadros. O STF como árbitro da federação: Uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito FGV**. São Paulo, v. 16, n. 2, p. 1-36, 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjch8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/?lang=pt#:~:text=Parte%2Dse%20da%20pesquisa%20emp%C3%ADrica,diretos%20entre%20Uni%C3%A3o%20e%20Estados>. Acesso em 12 jun. 2022.

concentrado de constitucionalidade, debate-se a repartição de competências legislativas ou em conflitos diretos entre União e Estados.

Em observância a atuação da corte constitucional brasileira, a referida autora destaca que, no que se refere à jurisprudência do STF sobre a estrutura federalista, é possível perceber a existência de um “caráter centralista da Suprema Corte, na medida em que suas decisões ampliavam o alcance interpretativo da competência legislativa concorrente e privativa da União”.⁴²

Bercovici⁴³ também aponta a propensão centralista vivenciada no Supremo Tribunal Federal, que em muito é impulsionada pelo fato de que, ao instituir uma competência concorrente, a Constituição o fez utilizando parâmetros insuficientes para caracterizá-la, o que reverbera na atuação do poder Judiciário, que necessitará atuar de modo mais positivo, interpretando extensivamente as cláusulas abertas contidas no texto maior.

De forma semelhante, ao comparar a maneira como o federalismo é empregado na corte constitucional dos Estados Unidos da América e do Brasil, Rangel et. al. asseveram que esta corte está sempre inclinada à centralização dos poderes nas mãos da União, enquanto aquela preza pelo debate aprofundado da questão, de forma que a ausência de tais discussões no território pátrio atribulam a construção de um federalismo de fortes estruturas.⁴⁴

À vista do exposto, percebe-se que, em regra, as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise do conflito de competências optam por atribuir à União o maior número possível de atribuições, no entanto, tal posicionamento sofreu uma drástica mudança quando a corte constitucional precisou decidir sobre uma situação de emergência de ordem internacional.

⁴² *Ibidem*, s.p.

⁴³ BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica de Brasília**. Brasília, v. 10, n. 90, p. 1-18, abr./maio. 2008. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/253/241>. Acesso em: 07 ago. 2022.

⁴⁴ RANGEL, Henrique; FADEL, Alexandre; NERI, Bianca; BOLONHA, Judicialização do Federalismo e Federalismo Formal. **Revista Direito FGV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 217-250, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/59461>. Acesso em: 17 jun. 2022.

3. PRINCIPAIS DECISÕES DO STF NO CONTEXTO DA PANDEMIA CAUSADA PELO COVID-19

3.1 COVID-19: ASPECTOS GERAIS

No começo do ano de 2020, a população mundial foi surpreendida com o advento de uma crise sanitária em razão da propagação do vírus *Sars-CoV-2* (COVID-19). A doença foi o terceiro surto de Coronavírus que surgiu nos últimos 20 anos, após a síndrome respiratória aguda grave – SARS e a síndrome respiratória do Oriente Médio – MERS⁴⁵.

No entanto, ao contrário das duas epidemias anteriores, que estavam quase que confinadas aos territórios de emergência original, o COVID-19 se espalhou rapidamente por todo o mundo, desencadeando um estado pandêmico que, mesmo que em menores proporções, perdura até os dias atuais⁴⁶.

Nessa seara, com vistas a estabelecer medidas hábeis ao enfretamento da conjuntura de emergência, o Presidente da República brasileira elaborou diplomas normativos que foram questionados perante o Supremo Tribunal Federal brasileiro, sob o argumento de que a União havia centralizado o poder de decidir sobre as medidas de combate ao momento de crise, tolhendo assim, a possibilidade dos demais entes federativos regulamentarem o tema.

A seguir, realizar-se-á uma análise das principais decisões da Suprema Corte pátria no que se refere a definição das competências dos entes federados no contexto da pandemia causada pelo COVID-19, de modo a destacar os principais fundamentos utilizados pelos Ministros para justificar a importância da atuação dos entes federados em um contexto de descentralização de competências.

⁴⁵ LIPPI, Giuseppe et al. **Biosafety measures for preventing infection from COVID-19 in clinical laboratories: IFCC Taskforce Recommendations**. Disponível em: <https://search.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/en/covidwho-937252>. Acesso em 11 ago. 2022.

⁴⁶ *Ibidem*

3.2 ADI 6341

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341 foi responsável por realizar grande discussão acerca do § 9º do art. 3º da Lei 13.979, de forma que o entendimento proferido em sede de medida cautelar e posteriormente referendado pelo plenário do STF representou importante modificação no entendimento jurisprudencial acerca das competências legislativas dos entes federativos.⁴⁷

Conforme relatado pelo Ministro Marco Aurélio⁴⁸, o Partido Democrático Trabalhista – PDT foi responsável por ajuizar a ação direta em comento, objetivando a declaração de incompatibilidade da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, que realizou alterações no artigo 3º da Lei federal 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, principalmente no que se refere o §9º do referido diploma legal, que atribuiu ao Presidente da República a competência de dispor, através de decreto, acerca do funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais.

Dentre outras argumentações, o Partido evidenciou que a competência constitucional para versar sobre a saúde é comum, razão pela qual a todos os entes federativos seria possível a edição de decretos que versassem sobre as questões de enfrentamento à situação de crise.⁴⁹

No voto proferido pelo Ministro Relator, este rechaçou as demais acepções de inconstitucionalidade levantadas pelo Partido Político legitimado, mas debruçou-se sobre a questão da competência para legislar sobre a saúde, de modo a caucionar que a atuação do Presidente da República quando da edição de diplomas normativos voltados à situação pandêmica em nada retira dos demais entes federativos a possibilidade de legislar.⁵⁰

Assim, explicou o Ministro Marco Aurélio⁵¹ que “presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, há de concluir-se que,

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341**. Referendo Em Medida Cautelar Em Ação Direta Da Inconstitucionalidade. Direito Constitucional. Direito À Saúde. Emergência Sanitária Internacional. Lei 13.979 De 2020. Competência Dos Entes Federados Para Legislar E Adotar Medidas Sanitárias De Combate À Epidemia Internacional. Hierarquia Do Sistema Único De Saúde. Competência Comum. Medida Cautelar Parcialmente Deferida. Rel. Min. Marco Aurélio, *in* DJe de 20/07/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 07 jul. 2022.

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ *Ibidem*

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ *Ibidem*, s.p.

a tempo e modo, atuou o Presidente da República ao editar a Medida Provisória”. No entanto, “o que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios”.⁵²

Assim, ainda em sede de medida acauteladora, o Ministro Relator deferiu parcialmente o pleito do Partido Político, apenas no que se refere a necessidade de explicitar que compete a todos os entes da federação a disciplina de questões relacionadas a saúde.⁵³

O Ministro Alexandre de Moraes, ao analisar a temática, optou por percorrê-la partindo do pressuposto de que o federalismo é um “dos alicerces Estado Democrático de Direito”⁵⁴. Nessa seara, explicou que a existência do federalismo está diretamente ligada à necessidade de limitação de poder dos entes.

No entanto, tal Ministro ressalta que o federalismo vivido pelo Brasil carece de potência, aduzindo que:

[...] esse Federalismo brasileiro é sofrido, nasceu com a Constituição de 1891 e até hoje não conseguiu chegar ao verdadeiro Federalismo, ao Federalismo idealizado pelos norte-americanos, em 1787 - e lá também, nós estamos vendo um dilema entre o governo central e os governos estaduais. Esse Federalismo brasileiro tão sofrido recebeu pela Constituição de 88 um fortalecimento, seja porque o passado, no Brasil, demonstrou que a excessiva concentração de poder, principalmente nos períodos de ditadura - Ditadura Vargas, Ditadura Militar -, fora nociva ao desenvolvimento do País, seja porque o tamanho continental do Brasil não permite decisões de todas as matérias em todos os aspectos do ente central.⁵⁵

Para além, o Ministro aventou a necessidade de preservar o princípio da predominância de interesses, dada a extensão territorial continental do Brasil, o que ocasiona grande disparidade entre a realidade dos mais diversos territórios que compõem o país.⁵⁶

Dito isso, Alexandre de Moraes⁵⁷ pontuou que, mesmo diante de tantas fragilidades do modelo federalista pátrio, o momento de crise sanitária vivenciada requer uma cooperação entre os entes, de forma que as disputas que vinham sendo travadas com a finalidade de sobrepor a atuação de um ente em detrimento do outro em nada colaboram para a resolução da questão, concluindo pela necessidade de

⁵² *Ibidem*, s.p.

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ *Ibidem*, s.p.

⁵⁵ *Ibidem*, s.p.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ *Ibidem*

interpretar as alterações trazidas pela Lei nº 13.979 como acepções gerais que em nada invadem a competência concorrente e suplementar dos Estados e Municípios.

Em seu voto, o Ministro Edson Fachin⁵⁸ considera como ofensivo às bases de um estado democrático de direito que Estados e Municípios não possam implementar políticas públicas que são importantes para o enfrentamento da crise sanitária. Assim, explica o Ministro que:

[...] Na organização das competências federativas, a União exerce a preferência, a preempção em relação às atribuições dos demais entes. E, no silêncio da legislação federal, têm Estados e Municípios uma presunção de atuação contra essa preempção - numa conhecida expressão da Teoria do Direito Constitucional -, esse haurio da experiência do Direito norte-americano. Por isso, o Congresso Nacional pode - e poderá, se assim entender - regular, de forma harmonizada e nacional, determinado tema ou política pública. No entanto, no seu silêncio, na ausência de manifestação legislativa, quer por iniciativa do Congresso Nacional, quer da chefia do Poder Executivo Federal, não se pode tolher o exercício da competência dos demais entes federativos na promoção dos direitos fundamentais.⁵⁹

Ante os fundamentos expostos, Edson Fachin⁶⁰ posicionou-se no sentido de proferir interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979, assegurando a cada esfera de governo a possibilidade de legislar sobre as questões que lhe são afins.

Continuamente, em voto proferido pela Ministra Rosa Weber⁶¹, está também avultou a importância da temática do federalismo, notabilizando-o sob a ótica cooperativa, em que o princípio da predominância de interesses seja privilegiado, de forma a assegurar a garantia de direitos fundamentais.

À vista disso, a Ministra ressoa que o federalismo é importante mecanismo para o enfrentamento de crises, cabendo à União a determinação de acepções gerais sobre o tema e aos demais entes, a adoção de medidas que melhor atendam a sua realidade local, já que o Brasil é uma nação de dimensões continentais, o que requer a criação de políticas públicas que estejam adaptadas a realidade de cada local, criando assim mecanismos mais eficazes no controle da pandemia vivenciada em todo o território nacional.⁶²

⁵⁸ *Ibidem*

⁵⁹ *Ibidem*, s.p.

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ *Ibidem*

⁶² *Ibidem*

Portanto, reiterando o já dito por outros ministros, a Ministra Rosa Weber proferiu voto no sentido de garantir que Governadores e Prefeitos, no limite de suas respectivas competências, versem sobre o funcionamento das atividades em meio ao caos pandêmico.⁶³

De modo mais inequívoco, o Ministro Luiz Fux⁶⁴ aponta para o fato de que, apesar do Brasil adotar um modelo federalista, o que pressupõe a divisão de competências, o que se vê na prática é uma centralização de poderes na União, sendo reflexo de alguns fatores, inclusive da atuação do Supremo Tribunal Federal, que optou por “exercer o controle de constitucionalidade de lei ou ato federal e estadual, sobretudo aquele inspirado no ‘princípio da simetria’ e numa leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União”.⁶⁵

Por isso, visando superar tal centralismo, o Ministro pugna pela tomada de decisões que estejam mais focadas em incluir a atuação dos estados membros e dos municípios no que se refere a elaboração de leis, desde que não haja desrespeito ao disposto na Constituição Federal.⁶⁶

O Ministro Ricardo Lewandowski⁶⁷ chamou atenção para o fato de que a efetivação de um federalismo cooperativo é evidenciada na prática, pois “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 [...]”.⁶⁸

Destacados alguns excertos essenciais hábeis a fundamentar o entendimento do plenário do STF, tem-se que, pela maioria dos votos, foi dada interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei 13.979/2020, com o fulcro de evidenciar que, desde que assegurados aos demais entes a possibilidade de versar sobre serviços públicos e atividades essenciais, o Presidente da República poderá, através de decreto, versar sobre o tema.⁶⁹

⁶³ *Ibidem*

⁶⁴ *Ibidem*

⁶⁵ *Ibidem*, s.p.

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ *Ibidem*

⁶⁸ *Ibidem*

⁶⁹ *Ibidem*

3.3 ADPF 672

De modo mais abrangente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 inclinou-se para uma análise de toda a Lei 13.979/2020 e demais diplomas legais a ela correlacionados e, por unanimidade, referendou medida cautelar julgando o mérito parcialmente procedente, endossando a competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios para, na medida de suas atribuições e territórios, elaborarem as medidas que melhor lhes aprouver com o fulcro de enfrentar a crise sanitária vivenciada.⁷⁰

Em apertada síntese, o Ministro Relator Alexandre de Moraes⁷¹ demonstra que a referida ADPF foi movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil para questionar atos tanto comissivos como omissivos do Chefe do Poder Executivo federal, que estariam em dissonância às medidas já recomendadas por órgãos de natureza internacional e pelos demais entes federativos da nação.

Na arguição, relata o Ministro que o Conselho Federal da OAB destacou como preceitos fundamentais desrespeitados:

[...] o direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196 da CF) e o direito à vida (art. 5º, caput, da CF); o princípio federativo (art. 1º, caput, da CF), na medida em que o Presidente da República age para esvaziar e desacreditar políticas adotadas por outros entes federativos com fundamento em suas respectivas competências constitucionais (art. 23, II, e art. 24, XII, da CF); e a independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF).⁷²

O voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes⁷³ rechaçou a possibilidade aventada pelo Conselho Federal da OAB em relação a plausibilidade do Poder Judiciário determinar ao Poder Executivo federal a necessidade de adoção de medidas que mais se alinhassem ao posicionamento adotado pelas autoridades de saúde internacionais.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672**. Constitucional. Pandemia Do Coronavírus (Covid-19). Respeito Ao Federalismo. Lei Federal 13.979/2020. Medidas Sanitárias De Contenção À Disseminação Do Vírus. Isolamento Social. Proteção À Saúde, Segurança Sanitária E Epidemiológica. Competências Comuns E Concorrentes E Respeito Ao Princípio Da Predominância Do Interesse (Arts. 23, li, 24, Xii, E 25, § 1º, Da Cf). Competências Dos Estados Para Implementação Das Medidas Previstas Em Lei Federal. Arguição Julgada Parcialmente Procedente. Rel. Min. Alexandre de Moraes, *in* DJe de 29/10/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em 08 jul. 2022.

⁷¹ *Ibidem*

⁷² *Ibidem*

⁷³ *Ibidem*

Nesse sentido, o Ministro asseverou que a atuação do Presidente da República é tracejada pela conveniência e oportunidade, o que, no entanto, não afasta a possibilidade do poder judiciário exercer controle judicial sobre possíveis ações ou omissões daquele.⁷⁴

Já em relação à importância de garantia das bases federalistas, o Ministro destacou que a existência de um estado federal pressupõe a garantia da autonomia dos entes, os quais são plenamente capazes de elaborar as medidas que melhor adequem-se à preservação da saúde da população, sempre tendo em vista a necessidade de equacionar os preceitos constitucionais que versam sobre a liberdade econômica.⁷⁵

Além do exposto, Alexandre de Moraes⁷⁶ adverte que, em que pese a patente necessidade de se garantir a autonomia dos entes subnacionais, as medidas adotadas com vistas a combater o avanço da Pandemia no Brasil apresentavam divergências, havendo “reiterados casos de dissenso e irresignação entre diferentes formuladores de políticas públicas a respeito do alcance, intensidade e duração das medidas de restrição às atividades sociais rotineiras”.⁷⁷

No entanto, a existência de entendimentos dissonantes não dá azo para que o Poder Executivo federal desautorize medidas que foram adotadas em Estados e Municípios, ao tempo em que o exercício da competência destes entes não implica a total desoneração da União de seu papel de coordenadora das ações que envolvam a garantia da saúde pública, revelando assim, a óbvia necessidade de cooperação⁷⁸.

À vista do exposto, concluiu Alexandre de Moraes⁷⁹ que não cabe 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 [...] importantes medidas restritivas”.

Ademais, o Ministro alerta para a indispensabilidade do preceito cooperativo entre os entes federativos, de modo que à União compete agir com vistas a sistematizar o núcleo principal das ações epidemiológicas, principalmente no que

⁷⁴ *Ibidem*

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ibidem*, s.p.

tange a disponibilização de recursos financeiros, estando os estados membros e municípios adstritos a seguir os limites gerais impostos pela União.⁸⁰

3.4 RECLAMAÇÃO 40.342

A Reclamação 40.342 foi proposta pelo Município de Londrina (PR) em face da Relatora do Agravo de Instrumento de nº 0019324-57.2020.8.16.0000, oriundo do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. No caso analisado, o referido tribunal deferiu tutela antecipada determinando que a municipalidade mencionada reinstaurasse decretos anteriormente publicados que determinavam que as atividades econômicas consideradas não essenciais continuassem sem funcionamento.⁸¹

Tal reclamação foi ajuizada sob o argumento de que o posicionamento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná estava em desconformidade com o decidido na ADI 6.341 e na ADPF 672, de forma que a reclamação seria a medida cabível para assegurar a autoridade das decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal.⁸²

Nesse contexto, o Município de Londrina pleiteou, liminarmente e no mérito, a suspensão da decisão liminar proferida nos autos do Agravo de Instrumento nº 0019324-57.2020.8.16.0000.⁸³

Em sede de medida cautelar, o Ministro Edson Fachin relator da presente reclamação, pontuou que a decisão ora reclamada adotou entendimento no sentido de arrobustar a competência federal para legislar sobre as questões que envolviam a situação de crise causada pelo Covid-19, não havendo a possibilidade de decretos municipais adotarem posição contrária, sendo vedado a tal ente dispor sobre a abertura ou fechamento de atividades essenciais.⁸⁴

Entretanto, o Ministro relator elucida que a decisão proferida na medida cautelar da ADI n. 6.341, a *contra sensu* do fundamentado na decisão reclamada, resguardou a competência dos entes federados em legislar sobre a matéria, aduzindo que:

[...] a decisão reclamada, ao se fundar no esgotamento da competência municipal em virtude do exercício da competência federal, ofende essa

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 40342/PR**. Rel. Min. Edson Fachin, *in* DJe de 06/05/2020.

⁸² *Ibidem*

⁸³ *Ibidem*

⁸⁴ *Ibidem*

decisão do Plenário deste Supremo Tribunal Federal. Seja o exercício da competência dos entes federados, seja o seu afastamento, deve-se fundar, em cada caso concreto, em evidências científicas e nas recomendações da OMS, o que, todavia, não consta na decisão reclamada.⁸⁵

Nessa toada, o Ministro ratificou o posicionamento adotado previamente na ADI n. 6.341, reafirmando o compromisso do Supremo Tribunal Federal em assegurar aos entes federados a possibilidade de editar decretos que versem sobre o enfrentamento da pandemia.⁸⁶

Porém, receando que o STF exercesse papel que não lhe é atribuído, qual seja, abastar a fundamentação de decisões proferidas nos tribunais, no caso concreto, optou o Ministro por determinar que o tribunal de origem proferisse outra decisão.⁸⁷

Por fim, cumpre ressoar que a decisão proferida na Reclamação ainda está pendente de referendo, visto que seu julgamento não foi finalizado.

3.5 OUTRAS DECISÕES RELEVANTES

3.5.1 ADI 6406 e ADI 6432

Além das decisões acima descortinadas, o Supremo Tribunal Federal, quando da análise de outras situações relativas à tentativa de minimizar os efeitos causados pela Pandemia, debruçou-se sobre tais temas a partir de um viés descentralizador.

Nessa seara, destaca-se a ADI 6406, proposta pela Associação Brasileira de Distribuidores de Energia Elétrica (ABRADEE), que trouxe à baila a questão da competência do Estado do Paraná em criar uma lei que impedia o corte no fornecimento de energia no período pandêmico de usuários que preenchessem dados requisitos de vulnerabilidade econômica e social⁸⁸.

A discussão ocorrida na referida ação direta de inconstitucionalidade circundava se a edição desta norma configurava exercício de competência legislativa concorrente ou representava invasão das competências da União, de modo que se

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ *Ibidem*

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ LEONI, Fernanda. O Papel Do Supremo Tribunal Federal Na Intermediação Dos Conflitos Federativos No Contexto Da Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania - FGV EAESP**. São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1-17, mai./ago. 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83851>. Acesso em: 02 ago. 2022.

negou provimento ao pedido realizado na medida cautelar para que os efeitos da norma fossem suspensos, já que a maioria do plenário do STF considerou que a lei apenas complementava a disciplina federal, não havendo ofensa a competência da União⁸⁹.

De modo semelhante, a ADI 6432, que também foi proposta pela ABRADÉE, mas relativa à lei sancionada no Estado de Roraima, possuía fundamentação afim à ADI 6406 sendo julgada improcedente, já que o STF entendeu que o estado-membro estaria tão somente suplementando a legislação consumerista, não havendo apoderação de competências da União⁹⁰.

Em seu voto, a Ministra relatora Carmen Lúcia⁹¹ explicou que a proibição ao corte de energia durante o estado pandêmico vivenciado também é uma medida de saúde pública, já que visa a manutenção de um aspecto da dignidade de pessoas já vulneráveis e que estão em um momento em que esta condição foi ainda mais alavancada.

3.5.2 ADI's 6586 e 6587

Já no que tange a obrigatoriedade da vacinação prevista na Lei Federal 13.979/2020, as ADI's 6586 e 6587 discutiram se o advento de tal diploma normativo esgotava a competência dos demais entes federativos em versar sobre a vacinação⁹².

O julgamento das ações fixou tese no sentido de que a implantação de um Programa Nacional de Imunizações coordenado pelo governo federal não exclui a atuação dos demais entes subnacionais, já que estes estão “no exercício do poder-

⁸⁹ *Ibidem*

⁹⁰ *Ibidem*

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6432**. Ação Direta De Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Expressão Energia Elétrica, Prevista No § 1º Do Art. 2º Da Lei N. 1.389/2020 De Roraima: Pedido De Interpretação Conforme À Constituição Do § 2º Do Art. 2º E Dos Arts. 3º, 4º, 5º E 6º Da Lei Estadual Pela Qual Vedada A Interrupção Do Serviço De Distribuição De Energia Elétrica Pela Inadimplência Dos Usuários: Cobrança E Pagamento Dos Débitos. Fluência E Exigibilidade De Multa E Juros Moratórios Pelos Débitos Sobre A Fruição Do Serviço Durante A Pandemia Da Covid-19. Normas De Direito Do Consumidor E De Proteção À Saúde Pública. Competência Legislativa Concorrente Da União, Dos Estados E Do Distrito Federal. Incs. V E Xii Do Art. 24 Da Constituição Da República. Ação Direta Julgada Improcedente. Rel. Min. Carmen Lúcia, in DJe de 17/03/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5916208>. Acesso em: 17 ago. 2022.

⁹² *Ibidem*

dever de cuidar da saúde e assistência pública que lhes é cometido pelo art. 23, II, da Constituição Federal⁹³.

Em que pese a vasta discussão acerca da obrigatoriedade ou não da vacinação no território nacional, o voto do Ministro Relator Ricardo Lewandowski⁹⁴ destacou a importância das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal com vistas a ressaltar “a possibilidade de atuação das autoridades locais para o enfrentamento dessa emergência de saúde pública de importância internacional, em especial na hipótese de omissão por parte do governo central”.

De forma semelhante, o Ministro Alexandre de Moraes relembra que:

Este Supremo Tribunal Federal, desde o primeiro dia, desde o primeiro julgamento em que reconheceu a competência comum entre todos os entes federativos, salientou que o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais de combate à pandemia do coronavírus era do Governo central, até porque é a União que tem esse papel. A mesma coisa em relação à vacinação, mas - aqui já antecipo um ponto que entendo deva ser refletido nesta discussão - a ausência do desenvolvimento dessa ação central não impede que os entes federativos possam realizar as suas campanhas de vacinação.⁹⁵

Defendendo um discurso de expansão de um federalismo de competências descentralizadas, a Ministra Carmen Lúcia acrescentou que “o federalismo brasileiro precisa realmente realçar, cada vez mais, o comprometimento, a congruência e a convergência federativa”.⁹⁶

Ao final, as ações foram julgadas parcialmente procedentes, de modo a reconhecer, dentre outros, que a vacinação compulsória não necessariamente implica uma vacinação forçada, além de que parâmetros relacionados à vacinação poderiam

⁹³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6586 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6587**. Ações Diretas De Inconstitucionalidade. Vacinação Compulsória Contra A Covid-19 Prevista Na Lei 13.979/2020. Pretensão De Alcançar A Imunidade De Rebanho. Proteção Da Coletividade, Em Especial Dos Mais Vulneráveis. Direito Social À Saúde. Proibição De Vacinação Forçada. Exigência De Prévio Consentimento Informado Do Usuário. Intangibilidade Do Corpo Humano. Prevalência Do Princípio Da Dignidade Humana. Inviolabilidade Do Direito À Vida, Liberdade, Segurança, Propriedade, Intimidade E Vida Privada. Vedação Da Tortura E Do Tratamento Desumano Ou Degradante. Compulsoriedade Da Imunização A Ser Alcançada Mediante Restrições Indiretas. Necessidade De Observância De Evidências Científicas E Análises De Informações Estratégicas. Exigência De Comprovação Da Segurança E Eficácia Das Vacinas. Limites À Obrigatoriedade Da Imunização Consistentes Na Estrita Observância Dos Direitos E Garantias Fundamentais. Competência Comum Da União, Estados, Distrito Federal E Municípios Para Cuidar Da Saúde E Assistência Pública. Adis Conhecidas E Julgadas Parcialmente Procedentes. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, in DJe de 07/04/2021d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6033038>. Acesso em: 17 ago. 2022.

⁹⁴ *Ibid.*, p.28

⁹⁵ *Ibid.*, p.86

⁹⁶ *Ibid.*, p.116-117

ser estabelecidos por todos os entes federativos, preservada a competência de cada um deles⁹⁷.

⁹⁷ *Ibidem*

4. DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS: A MELHOR ALTERNATIVA PARA CENÁRIOS DE CRISE?

4.1 O FEDERALISMO COOPERATIVO NORTE-AMERICANO NO COMBATE À PANDEMIA

Landy *apud* Macedo et. al.⁹⁸ ressoa que, sempre que exsurge um cenário de crise, as alternativas que devem ser adotadas para que tal panorama seja superado envolvem o papel exercido pelo federalismo, já que os entes governamentais precisam atuar de modo coordenado para que a situação se resolva satisfatoriamente.

De forma semelhante, Mazzuoli e Frazão⁹⁹ explicam que “situações de crise causam enorme impacto sobre a forma de Estado. No entanto, não significa necessariamente um problema, dado que possibilita aos Estados testarem seus modelos de descentralização territorial”.

No caso da Pandemia causada pelo Covid-19, a situação não é diferente, de modo que é possível observar que, em países em que a descentralização de competências é a regra adotada desde o nascituro do federalismo, a resolução de questões associadas a crise sanitária dar-se de modo natural, sem a necessidade de intervenção de cortes constitucionais para definir qual seria a competência de cada ente federativo.

Conquanto, no caso dos Estados Unidos da América, em que pese a observância de algumas situações de desarranjo na tomada de decisões que visavam combater o avanço do vírus, ficou evidente que os entes federativos tiveram sua autonomia preservada.

Nesse ponto, tem-se que, de modo semelhante ao Brasil, o presidente da república norte-americana, inicialmente, procedeu com uma postura que pareceu subestimar a letalidade do vírus, mas, em sentido contrário, diversos líderes locais adotaram respostas imediatas à crise que estava em curso¹⁰⁰.

Desse modo, prontamente:

⁹⁸ MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes; MELO, James Rocha Rodrigues De; MIRANDA, Marconi Silva. Federalismo e respostas políticas ao enfrentamento da COVID-19: entre a fragmentação e a cooperação. **Revista Thema**. Rio Grande do Sul, v. 20, p. 156-168, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/1847>. Acesso em: 03 ago. 2022.

⁹⁹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. FRAZÃO, Hugo Abas. Papel Do Federalismo Em Situações De Crise: O Caso Da Pandemia Da Covid-19. **Revista CEJ**. Brasília, n. 79, p. 22-28, jan./jul. 2020. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2568>. Acesso em: 05 ago. 2022. p. 24.

¹⁰⁰ *Ibidem*

As autoridades estaduais de saúde trabalham com os Centers for Disease Control and Prevention (CDC), autoridades federais e outras agências de saúde para garantir uma resposta ao novo coronavírus. Já os governos estaduais e locais são os principais responsáveis por todos os aspectos da saúde pública, incluindo quarentena e isolamento.¹⁰¹

No que tange as medidas adotadas por cada ente federativo nos Estados Unidos da América, Macedo *et. al.*¹⁰² reverberam que os governos estaduais e municipais passaram a observar o caminho adotado pelo governo federal no combate à pandemia ao tempo em que aqueles “começaram a responder onde o governo nacional ainda não havia avançado, especialmente no que se refere às medidas de isolamento social”, estabelecendo assim uma política de cooperação.

Nesse sentido, tem-se que a descentralização de competências federativas repercute como um artifício importante para que as ações tomadas em um contexto de crise, principalmente quando considera-se a grande extensão territorial de países como os Estados Unidos da América e o Brasil.

Em contrapartida, no caso da Itália, em que pese o país adotar uma estrutura federalista que atribui aos entes subnacionais a capacidade de gerir dados assuntos, no momento crítico de gestão da crise, governadores anteciparam-se nas medidas de prevenção ao avanço da pandemia, determinando o fechamento de seus territórios, o que causou repercussão no âmbito jurídico italiano, que prevê, no artigo 77 da Constituição, que somente o Estado central pode tomar decisões que impliquem na liberdade dos cidadãos.¹⁰³

4.2 IMPORTÂNCIA DAS DECISÕES TOMADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Quanto ao ordenamento jurídico pátrio, mesmo com a necessidade reiterada de intervenção do Supremo Tribunal Federal em assegurar, em diversas situações, a competência concorrente entre os entes, tal posicionamento eclode como o mais adequado ao cenário, já que o reconhecimento da Suprema Corte no que tange a importância dos entes subnacionais na elaboração de políticas de contenção de crise

¹⁰¹ *Ibid p. 159*

¹⁰² *Ibid p.6*

¹⁰³ *Ibidem*

permite que estes ajam de modo mais congruente com as necessidades específicas de cada ente.¹⁰⁴

Em complemento, Coêlho¹⁰⁵ acrescenta que dividir a federação em níveis distintos de competência, “[...] antes de desencadear competição entre as esferas de governo, pretende, ao revés, promover o mútuo apoio dos entes federativos no que tange às competências compartilhadas”.

Nessa toada, vislumbra-se que o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal buscou garantir a efetividade de um federalismo de bases descentralizadas, baseado na cooperação, privilegiando assim, a atuação das autoridades locais e evitando que houvesse uma centralização do poder decisório apenas no Poder Executivo Federal¹⁰⁶.

Assim, consoante arrazoa os referidos autores, foi possível garantir, dada a maior proximidade que os estados-membros e municípios tem com os cidadãos, que as medidas tomadas garantissem que as políticas adotadas fossem mais adequadas a cada realidade, o que, por via de consequência, é uma forma de garantir a concretude de direitos fundamentais¹⁰⁷.

Nesse sentido, tem-se que a atuação de prefeitos e governadores “reforça a importância do federalismo cooperativo em um país como o Brasil, gigante em extensão territorial, bem como na desigualdade social”.¹⁰⁸

Para além, consoante explica Fernandes e Ouverney¹⁰⁹, foi preciso que as decisões proferidas pelo STF extrapolassem questões técnicas e seguissem “em direção a uma tentativa de balanceamento e calibragem do equilíbrio federativo”, o que “significaria uma inversão da tendência centralista na jurisprudência brasileira marcada por favorecimento do governo central nos litígios e disputas”.

¹⁰⁴ *Ibid* p. 13

¹⁰⁵ *Ibidem*, s.p

¹⁰⁶ HÜBNER, Bruna Henrique; RECK, Janriê Rodrigues. As decisões do Supremo Tribunal Federal referentes à pandemia da COVID-19 e a cooperação entre os entes federados. **Revista Videre**. Mato Grosso do Sul, v. 13, n. 28, p. 347-363, set./dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/13279>. Acesso em: 05 ago. 2022.

¹⁰⁷ *Ibidem*

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 361.

¹⁰⁹ FERNANDES, Fernando Manuel Bessa; OUVERNEY, Assis Luiz Mafort. Decisões do Supremo Tribunal Federal no início da pandemia de Covid-19: impactos no federalismo brasileiro? **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 48-61, mar. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sdeb/2022.v46nspe1/48-61/>. Acesso em 12 ago. 2022. p. 59.

Cumpra arrazoar ainda que, conforme levantamento realizado em janeiro de 2021, a atuação conjunta dos entes federados com vistas a conter os avanços da Pandemia ressoou em um aumento na elaboração de leis e decretos, de forma que:

No plano municipal, produziram-se em 2020 mais de 33 mil leis cujo tema sumulado é pandemia ou coronavírus, ao passo que no âmbito estadual esse número já alcançou cifra superior a 1,5 mil leis. A União Federal, por sua vez, entre emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e decretos legislativos (não computadas portarias e resoluções), atingiu, também até o final de 2020, a promulgação de duas emendas constitucionais, 38 leis ordinárias, duas leis complementares, 69 medidas provisórias, 47 decretos, dois atos conjuntos da Câmara dos Deputados e do Senado e um decreto legislativo.¹¹⁰

Nesse contexto, tem-se que a discussão de todos os pressupostos que fundamentam a atuação de cada ente federado ainda se apresenta como desafiadora, ante a complexidade e variedade dos temas analisados.¹¹¹

4.3 DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS E A RECENTE ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Desde que, no ano de 2020, o STF foi instado a se manifestar sobre o exercício da competência de cada ente estatal, adotando a Corte posicionamento majoritário no que tange a descentralização, tem-se observado que tal tendência manifesta-se no julgamento de outras questões não relacionadas a um contexto de crise, mas que ressaltam a busca pela constituição de um federalismo cooperativo.

4.3.1 Recurso Extraordinário 649379/RJ

No julgamento do recurso extraordinário 649379/RJ, o qual foi dado repercussão geral, discutiu-se se o art. 1º, § 1º, da Lei Estadual 5.190/2008, do Rio de Janeiro, que determinou que as datas de vencimento e de postagem de boletos, referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas, deveriam ser impressas na parte externa da correspondência de cobrança, seria

¹¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. O STF e os direitos fundamentais na crise da Covid-19 - uma retrospectiva. **Conjur**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-15/direitos-fundamentais-stf-direitos-fundamentais-covid-19>. Acesso em 12 jun. 2022. s.p.

¹¹¹ *Ibidem*

inconstitucional, tendo em vista suposta invasão à competência privativa União para legislar sobre serviços postais¹¹².

Em seu voto, em que pese o Ministro Relator Gilmar Mendes¹¹³ ter considerado que, no caso concreto, havia uma invasão à competência da União, o ministro reconheceu como “válido e necessário o esforço que esta Corte vem desenvolvendo quanto à importância de que façamos uma revisão da interpretação do nosso modelo federativo”.

No caso em comento, o relator teve seu voto vencido pelo posicionamento dos da maioria dos ministros, que consignaram que os Estados-Membros e o Distrito Federal possuem competência legislativa para estabelecer regras de postagem de boletos.

Nesse diapasão, Alexandre de Moraes¹¹⁴ ressaltou que a posição adotada de forma recente pela corte constitucional brasileira visou privilegiar a competência legislativa concorrente no âmbito das relações de consumo, ante a importância a enaltecer a atuação normativa regional.

Desse modo, tem-se que o seguinte excerto do julgamento do Recurso Extraordinário destacou importantes pontos referentes à descentralização competências:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. NORMAS RELATIVAS À POSTAGEM DE BOLETOS DE COBRANÇA, REFERENTES A SERVIÇOS PRESTADOS POR EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADUAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. **1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal.** Princípio da predominância do interesse. ¹¹⁵

¹¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 649379**. Constitucional. Federalismo E Respeito Às Regras De Distribuição De Competência. Normas Relativas À Postagem De Boletos De Cobrança, Referentes A Serviços Prestados Por Empresas Públicas E Privadas. Competência Legislativa Estadual. Recurso Extraordinário Desprovido. Rel. Min. Gilmar Mendes, in DJe de 15/01/2021c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439176/false>. Acesso em: 10 ago. 2022

¹¹³ *Ibidem*

¹¹⁴ *Ibidem*

¹¹⁵ *Ibidem*

O referido julgamento culminou ainda na fixação da tese de repercussão geral transcrita no Tema 491 do STF, que ressoa que “os Estados-Membros e o Distrito Federal têm competência legislativa para estabelecer regras de postagem de boletos referentes a pagamento de serviços prestados por empresas públicas e privadas”.¹¹⁶

4.3.2 ADI 5112/BA

De modo semelhante sob o ponto de vista dos conflitos federativos, a ADI 5112/BA, questionou a possibilidade do estado-membro de autorizar e regulamentar a venda e do consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, estádios e arenas desportivas.¹¹⁷

Em apertada síntese, o Ministro Relator Edson Fachin asseverou que, o requerente, Procurador Geral da República, alegou que pacto federativo estabelecido na Constituição Federal determinou que à União cabe a edição de normas gerais acerca de consumo e desporto, ao tempo em que aos Estados e Distrito Federal cabe complementar tais diplomas legais.¹¹⁸

Neste cenário, como a União já havia editado a Lei nº 10.671/2003 (Estatuto do Torcedor), dispendo sobre normas gerais de proteção e defesa do consumidor torcedor no desporto profissional e considerando que a Lei nº 12.299/2010 acrescentou o art. 13-A ao Estatuto do Torcedor e proibiu, em todo território nacional, o porte de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, a Lei estadual baiana nº 12.959/2014, ao permitir a venda e consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, teria afrontado o pacto federativo, retirando a competência da União para o estabelecimento de normas gerais sobre consumo e desporto.¹¹⁹

Nas razões de seu voto, Fachin¹²⁰ assevera que, em conflitos como o do caso analisado, a concentração de competências no ente maior deve apresentar-se como a exceção, “não cabendo ao poder judiciário, à míngua de definição legislativa, retirar

¹¹⁶ *Ibidem*, s.p

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5112**. Ação Direta De Inconstitucionalidade. Lei Do Estado Da Bahia 12.959/2014 Que Dispõe Sobre Autorização E Regulamentação Da Venda E Do Consumo De Bebidas Alcoólicas Em Eventos Esportivos, Estádios E Arenas Desportivas. Constitucionalidade. Exercício Da Competência Constitucional Concorrente Para Legislar Sobre Consumo, Desporto E Segurança Pública. Rel. Min. Edson Fachin, *in* DJe de 09/09/2021a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452197/false>. Acesso em: 10 ago. 2022.

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ *Ibidem*

¹²⁰ *Ibidem*, s.p

a competência normativa de determinado ente da federação, sob pena de tolher-lhe sua autonomia constitucional".¹²¹

Ademais, a ementa do referido julgado ressoa a necessidade de garantir-se um federalismo cooperativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DA BAHIA 12.959/2014 QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DA VENDA E DO CONSUMO DE BEBIDAS ALCOÓLICAS EM EVENTOS ESPORTIVOS, ESTÁDIOS E ARENAS DESPORTIVAS. CONSTITUCIONALIDADE. EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE CONSUMO, DESPORTO E SEGURANÇA PÚBLICA. 1. A autorização e regulamentação da venda e do consumo de bebidas alcoólicas em eventos esportivos, estádios e arenas desportivas em um Estado-membro não invade a competência da União prevista no art. 24, V e IX e §§1º a 3º, da Constituição da República. 2. Ante a ausência de nitidez do comando constante do Estatuto do Torcedor, norma federal, há espaço de conformação para os demais entes da federação para, em nome da garantia da integridade física, regulamentar da maneira mais eficiente possível as medidas para evitar atos de violência. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. 3. Não atenta contra a proporcionalidade, ao contrário vai a seu encontro, disposição, como a que consta da lei impugnada, que limite o consumo da bebida alcoólica entre o início da partida e o intervalo do segundo tempo. 4. Ação direta de inconstitucionalidade a que se nega procedência.¹²²

Pelo exposto, os Ministros participantes da votação foram unânimes quanto ao julgamento improcedente do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral da República.¹²³

4.3.3 Recurso Extraordinário 1293453/RS

No âmbito do direito financeiro e tributário, o recurso extraordinário com repercussão geral de nº 1293453/RS também trouxe à baila a necessidade de descentralização de competências como forma de fortalecimento da autonomia dos entes subnacionais, contribuindo assim para que não haja um poder econômico adstrito ao governo federal.¹²⁴

¹²¹ *Ibidem*, s.p.

¹²² *Ibidem*

¹²³ *Ibidem*

¹²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1293453**. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Incidente De Resolução De Demandas Repetitivas (Irdr). Direito Tributário. Direito Financeiro. Repartição De Receitas Entre Os Entes Da Federação. Titularidade Do Imposto De Renda Incidente Na Fonte Sobre Rendimentos Pagos, A Qualquer Título, Pelos Municípios, A Pessoas Físicas Ou Jurídicas Contratadas Para Prestação De Bens Ou Serviços. Art. 158, Inciso I, Da Constituição Federal. Recurso Extraordinário Desprovido. Tese Fixada. Rel. Min. Alexandre de Moraes, in DJe de

Assim, o julgamento do reuniu os seguintes pontos mais relevantes no que se refere a repartição de receitas entre os entes federados:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (IRDR). DIREITO TRIBUTÁRIO. DIREITO FINANCEIRO. REPARTIÇÃO DE RECEITAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO. TITULARIDADE DO IMPOSTO DE RENDA INCIDENTE NA FONTE SOBRE RENDIMENTOS PAGOS, A QUALQUER TÍTULO, PELOS MUNICÍPIOS, A PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS CONTRATADAS PARA PRESTAÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS. ART. 158, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. TESE FIXADA. [...] **2. A análise dos dispositivos constitucionais que versam sobre a repartição de receitas entre os Entes Federados, considerando o contexto histórico em que elaborados, deve ter em vista a tendência de descentralização dos recursos e os valores do federalismo de cooperação, com vistas ao fortalecimento e autonomia dos entes subnacionais.**¹²⁵

Por fim, o julgamento do Recurso Extraordinário culminou na fixação de tese presente do Tema 1130, que aduz que os Municípios, Estados e Distrito Federal possuem “a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas”.¹²⁶

22/10/2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454782/false>. Acesso em: 10 ago. 2022.

¹²⁵ *Ibidem*

¹²⁶ *Ibidem*, s.p.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo federativo de distribuição de competências foi inserido no ordenamento jurídico pátrio ainda quando da Proclamação da República em 1889, passando por diversas modificações até atingir a forma como foi concebido no texto constitucional vigente.

Nesse cenário, consignou-se que a Carta Magna de 1988 trouxe um sistema de repartição de competências que pretende coadunar seu exercício sob o ponto de vista privativo e concorrente, sendo observado que, em que pese o ideal descentralizador que pairou sob a construção do novo texto constitucional, à União ainda foi atribuída a maior parte das atribuições.

Destarte, uma óbvia tendência centralizadora fora ocasionada, repercutindo diretamente nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal quando instado a se manifestar sobre eventuais conflitos federativos, ficando evidente que o modelo federalista seguido no Brasil afrontava as bases propostas no padrão norte-americano, desencontrando os ideais de cooperação.

No entanto, a situação emergencial de crise ocasionada pela transmissibilidade do vírus *Sars-CoV-2* (COVID-19), requereu que esforços conjuntos fossem emanados para que os efeitos da Pandemia fossem minimizados.

Desta feita, dada a extensão territorial do Brasil e as peculiaridades vivenciadas por cada região, é patente que as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal com vistas a assegurar o exercício da competência concorrente dos entes subnacionais para a tomada de medidas de contenção à propagação do vírus demonstraram-se acertadas.

Ao acolher tal posicionamento, percebe-se que a Corte Constitucional brasileira principiou uma remodelação das bases federalistas antes adotadas pelo Brasil, sendo possível auferir através tanto de decisões relacionadas ao caráter pandêmico como também em outras situações vivenciadas *a posteriori*, a menção à necessidade de fortalecer o caráter cooperativista do federalismo, o qual é posto em prática desde seu nascituro nos Estados Unidos da América.

Portanto, paulatinamente, observa-se a construção de um cenário de descentralização de competências, o que possibilita que os estados-membros e municípios ajam de modo mais ativo no exercício de políticas públicas e na regulamentação de assuntos que lhe são afins, preservando a predominância de

interesses e evitando a centralização de competências na União, que deve atuar tão somente como ente irradiador de normas gerais.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica de Brasília**. Brasília, v. 10, n. 90, p. 1-18, abr./maio. 2008. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/253/241>. Acesso em: 07 ago. 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341**. Referendo Em Medida Cautelar Em Ação Direta Da Inconstitucionalidade. Direito Constitucional. Direito À Saúde. Emergência Sanitária Internacional. Lei 13.979 De 2020. Competência Dos Entes Federados Para Legislar E Adotar Medidas Sanitárias De Combate À Epidemia Internacional. Hierarquia Do Sistema Único De Saúde. Competência Comum. Medida Cautelar Parcialmente Deferida. Rel. Min. Marco Aurélio, *in* DJe de 20/07/2020a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em 07 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5112**. Ação Direta De Inconstitucionalidade. Lei Do Estado Da Bahia 12.959/2014 Que Dispõe Sobre Autorização E Regulamentação Da Venda E Do Consumo De Bebidas Alcoólicas Em Eventos Esportivos, Estádios E Arenas Desportivas. Constitucionalidade. Exercício Da Competência Constitucional Concorrente Para Legislar Sobre Consumo, Desporto E Segurança Pública. Rel. Min. Edson Fachin, *in* DJe de 09/09/2021a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452197/false>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672**. Constitucional. Pandemia Do Coronavírus (Covid-19). Respeito Ao Federalismo. Lei Federal 13.979/2020. Medidas Sanitárias De Contenção À Disseminação Do Vírus. Isolamento Social. Proteção À Saúde, Segurança Sanitária E Epidemiológica. Competências Comuns E Concorrentes E Respeito Ao Princípio Da Predominância Do Interesse (Arts. 23, li, 24, Xii, E 25, § 1º, Da Cf). Competências Dos Estados Para Implementação Das Medidas Previstas Em Lei Federal. Arguição Julgada Parcialmente Procedente. Rel. Min. Alexandre de Moraes, *in* DJe de 29/10/2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5885755>. Acesso em 08 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional nº 40342/PR**. Rel. Min. Edson Fachin, in DJe de 06/05/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1293453**. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Incidente De Resolução De Demandas Repetitivas (Irdr). Direito Tributário. Direito Financeiro. Repartição De Receitas Entre Os Entes Da Federação. Titularidade Do Imposto De Renda Incidente Na Fonte Sobre Rendimentos Pagos, A Qualquer Título, Pelos Municípios, A Pessoas Físicas Ou Jurídicas Contratadas Para Prestação De Bens Ou Serviços. Art. 158, Inciso I, Da Constituição Federal. Recurso Extraordinário Desprovido. Tese Fixada. Rel. Min. Alexandre de Moraes, in DJe de 22/10/2021b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur454782/false>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 649379**. Constitucional. Federalismo E Respeito Às Regras De Distribuição De Competência. Normas Relativas À Postagem De Boletos De Cobrança, Referentes A Serviços Prestados Por Empresas Públicas E Privadas. Competência Legislativa Estadual. Recurso Extraordinário Desprovido. Rel. Min. Gilmar Mendes, in DJe de 15/01/2021c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur439176/false>. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6406**. Ação Direta De Inconstitucionalidade – Liminar – Pandemia – Coronavírus Providências – Consumidor – Proteção – Lei Estadual – Relevância E Risco – Inexistência. O Implemento De Medida Acauteladora Em Ação Direta Pressupõe Não Só Relevância Maior Do Pedido, Como Também Risco De Manter-Se Preceitos Normativos Com Plena Vigência, Entendendo-Se Este Último Como Irreparável. In DJE de 21/12/2020c. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2020-12-21;6406-5901071>. Acesso em 15 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6432**. Ação Direta De Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Expressão Energia Elétrica, Prevista No § 1º Do Art. 2º Da Lei N. 1.389/2020 De Roraima: Pedido De Interpretação Conforme À Constituição Do § 2º Do Art. 2º E Dos Arts. 3º, 4º, 5º E 6º Da Lei Estadual Pela Qual Vedada A Interrupção Do Serviço De Distribuição De Energia Elétrica Pela Inadimplência Dos Usuários: Cobrança E Pagamento Dos Débitos. Fluência E Exigibilidade De Multa E Juros Moratórios Pelos Débitos Sobre A Fruição Do Serviço Durante A Pandemia Da Covid-19. Normas De Direito Do Consumidor E De Proteção À Saúde Pública. Competência Legislativa Concorrente Da União, Dos Estados E Do Distrito Federal. Incs. V E Xii Do Art. 24 Da Constituição Da República. Ação Direta Julgada Improcedente. Rel. Min. Carmen Lúcia, in DJe de 17/03/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5916208>. Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6586 e Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6587**. Ações Diretas De Inconstitucionalidade. Vacinação Compulsória Contra A Covid-19 Prevista Na Lei 13.979/2020. Pretensão De Alcançar A Imunidade De Rebanho. Proteção Da

Coletividade, Em Especial Dos Mais Vulneráveis. Direito Social À Saúde. Proibição De Vacinação Forçada. Exigência De Prévio Consentimento Informado Do Usuário. Intangibilidade Do Corpo Humano. Prevalência Do Princípio Da Dignidade Humana. Inviolabilidade Do Direito À Vida, Liberdade, Segurança, Propriedade, Intimidade E Vida Privada. Vedação Da Tortura E Do Tratamento Desumano Ou Degradante. Compulsoriedade Da Imunização A Ser Alcançada Mediante Restrições Indiretas. Necessidade De Observância De Evidências Científicas E Análises De Informações Estratégicas. Exigência De Comprovação Da Segurança E Eficácia Das Vacinas. Limites À Obrigatoriedade Da Imunização Consistentes Na Estrita Observância Dos Direitos E Garantias Fundamentais. Competência Comum Da União, Estados, Distrito Federal E Municípios Para Cuidar Da Saúde E Assistência Pública. Adis Conhecidas E Julgadas Parcialmente Procedentes. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, in DJe de 07/04/2021d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6033038>. Acesso em: 17 ago. 2022.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. O pacto federativo ante o enfrentamento à Covid-19 e a jurisprudência do STF. **Conjur**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-11/constituicao-pacto-federativo-enfrentamento-covid-19-jurisprudencia-stf>. Acesso em 05 jul. 2022.

CONCI, Luiz Guilherme Arcaro. Impacto da pandemia da Covid-19 na federação brasileira: descentralizando a disfuncionalidade. **Opinião Jurídica**. Edição especial 2020, p. 225-242. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1692-25302020000300225&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 20 jul. 2022.

DANTAS, Andreade Quadros. O STF como árbitro da federação: Uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito FGV**. São Paulo, v. 16, n. 2, p. 1-36, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/vjcH8FNWDYMRRWcQRHKC6JJ/?lang=pt#:~:text=Parte%2Dse%20da%20pesquisa%20emp%C3%ADrica,diretos%20entre%20Uni%C3%A3o%20e%20Estados>. Acesso em 12 jun. 2022.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa; OUVENEY, Assis Luiz Mafort. Decisões do Supremo Tribunal Federal no início da pandemia de Covid-19: impactos no federalismo brasileiro? **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 48-61, mar. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/sdeb/2022.v46nspe1/48-61/>. Acesso em 12 ago. 2022.

FILHO, Ferreira Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRAGA, Carlos; FIGUEIREDO, Eurico; CONDESSO, Fernando; MALTEZ, José Adelino. O federalismo norte-americano. **Público**. Disponível em: <https://www.publico.pt/2017/08/20/politica/opiniao/o-federalismo-norteamericano-1781983>. Acesso em 10 ago. 2022.

HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. **Revista Informação Legislativa**. Brasília, n. 87, p. 21-38, jul./set. 1985. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181618/000418271.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 25 ago. 2022. p.6.

HORTA, Raul Machado. O federalismo no direito constitucional contemporâneo. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 19/20, p. 223–249, jan./dez., 2001. Disponível em: <http://www.ablj.org.br/revistas/revista19e20/revista19e20%20%20RAUL%20MACHADO%20HORTA%20-%20O%20Federalismo%20no%20Direito%20Constitucional%20Contempor%C3%A2neo.pdf>. Acesso em 25 ago. 2022.

HÜBNER, Bruna Henrique; RECK, Janriê Rodrigues. As decisões do Supremo Tribunal Federal referentes à pandemia da COVID-19 e a cooperação entre os entes federados. **Revista Videre**. Mato Grosso do Sul, v. 13, n. 28, p. 347-363, set./dez. 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/13279>. Acesso em: 05 ago. 2022.

LEONI, Fernanda. O Papel Do Supremo Tribunal Federal Na Intermediação Dos Conflitos Federativos No Contexto Da Covid-19. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania - FGV EAESP**. São Paulo, v. 27, n. 87, p. 1-17, mai./ago. 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/83851>. Acesso em: 02 ago. 2022.

LIPPI, Giuseppe et al. **Biosafety measures for preventing infection from COVID-19 in clinical laboratories: IFCC Taskforce Recommendations**. Disponível em: <https://search.bvsalud.org/global-literature-on-novel-coronavirus-2019-ncov/resource/en/covidwho-937252>. Acesso em 11 ago. 2022.

LOPREATO, Francisco Luiz C. L. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Unicamp**. Campinas, n. 388, jul. 2020. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/TD/TD388.pdf>. Acesso em 08 jul. 2022.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil: O federalismo na constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. Florianópolis: Editora Modara, 2018.

MACEDO, Suélem Viana; VALADARES, Josiel Lopes; MELO, James Rocha Rodrigues De; MIRANDA, Marconi Silva. Federalismo e respostas políticas ao enfrentamento da COVID-19: entre a fragmentação e a cooperação. **Revista Thema**. Rio Grande do Sul, v. 20, p. 156-168, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/1847>. Acesso em: 03 ago. 2022.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. FRAZÃO, Hugo Abas. Papel Do Federalismo Em Situações De Crise: O Caso Da Pandemia Da Covid-19. **Revista CEJ**. Brasília, n. 79, p. 22-28, jan./jul. 2020. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2568>. Acesso em: 05 ago. 2022.

PEREIRA, Caroline Quadros da Silveira. Federalismo cooperativo e segurança jurídica: o STF e a pandemia. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**. São Paulo, n. 59, p. 21-38, jul./set. 2021. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/cj_n59_02_federalismo%20cooperativo%20e%20seguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica_final.pdf?d=637642105140815639. Acesso em 14 ago. 2022.

RANGEL, Henrique; FADEL, Alexandre; NERI, Bianca; BOLONHA, Judicialização do Federalismo e Federalismo Formal. **Revista Direito FGV**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 217-250, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/59461>. Acesso em: 17 jun. 2022.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. O STF e os direitos fundamentais na crise da Covid-19 - uma retrospectiva. **Conjur**, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-15/direitos-fundamentais-stf-direitos-fundamentais-covid-19>. Acesso em 12 jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2005.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo de Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2018.

STRECK, Lenio Luiz; MOTTA, Francisco José Borges. Democracias frágeis e cortes constitucionais: o que é a coisa certa a fazer? **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, Fortaleza, v. 25, n. 4, jan./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/11284#:~:text=Este%20ensaio%20discute%20o%20conceito,condi%C3%A7%C3%B5es%20de%20proteger%20a%20democracia>. Acesso em 13 mai. 2022.