



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
UNIDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
REGIONAL GOIÁS  
CURSO DE DIREITO**

**GUSTAVO KATRIEL DIAS MAIA**

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA DOS ATOS NORMATIVOS NA  
PANDEMIA DA COVID-19**

**CIDADE DE GOIÁS-GO  
DEZEMBRO/2021**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

## TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO NO REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio do Repositório Institucional (RI/UFG), regulamentado pela Resolução CEPEC no 1240/2014, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei no 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo dos Trabalhos de Conclusão dos Cursos de Graduação disponibilizado no RI/UFG é de responsabilidade exclusiva dos autores. Ao encaminhar(em) o produto final, o(s) autor(a)(es)(as) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

### 1. Identificação do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação (TCCG)

Nome(s) completo(s) do(a)(s) autor(a)(es)(as): **Gustavo Katriel Dias Maia**

Título do trabalho: **CONFLITO DE COMPETÊNCIA DOS ATOS NORMATIVOS NA PANDEMIA DA COVID-19.**

Orientadora: **Maria Carolina Carvalho Motta**

### 2. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador) Concorda com a liberação total do documento [ X ] SIM [ ] NÃO<sup>1</sup>

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante: a) consulta ao(à)(s) autor(a)(es)(as) e ao(à) orientador(a); b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo do TCCG. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

#### Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro.

**Obs.: Este termo deve ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.**



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 20/12/2021, às 14:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **GUSTAVO KATRIEL DIAS MAIA, Discente**, em 20/12/2021, às 15:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

[https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2587008** e o código CRC **EED8F36B**.

---

Referência: Processo nº 23070.066050/2021-64

SEI nº 2587008

**GUSTAVO KATRIEL DIAS MAIA**

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA DOS ATOS NORMATIVOS NA  
PANDEMIA DA COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás – Regional Goiás.

Orientador: **Prof. Dra. Maria Carolina Carvalho Motta.**

**CIDADE DE GOIÁS-GO  
DEZEMBRO/2021**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Maia, Gustavo Katriel Dias

Conflito de competência dos atos normativos na pandemia da covid-19 [manuscrito] / Gustavo Katriel Dias Maia. - 2021.

LVI, 56 f.

Orientador: Prof. Maria Carolina Carvalho Motta.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Ciências Sociais Aplicadas, Direito, Cidade de Goiás, 2021.

Bibliografia.

Inclui abreviaturas, lista de tabelas.

1. Federalismo. 2. Controle de Constitucionalidade. 3. Covid-19. 4. Supremo Tribunal Federal. I. Motta, Maria Carolina Carvalho, orient. II. Título.

CDU 342



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
UNIDADE ACADÊMICA ESPECIAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

### ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte dias do mês de dezembro do ano de 2021 iniciou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado “CONFLITO DE COMPETÊNCIA DOS ATOS NORMATIVOS NA PANDEMIA DA COVID-19.”, de autoria de GUSTAVO KATRIEL DIAS MAIA, do curso de Direito, da UAECSA da UFG. Os trabalhos foram instalados pelo(a) DRA. Maria Carolina Carvalho Motta da UAECSA - curso de Direito com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Dra. Talita Tatiana Dias Rampin - Membro externo (UnB) e Dra. Sofia Alves Valle Ornelas da UAECSA - curso de Direito. Após a apresentação, a banca examinadora realizou a arguição do(a) estudante. Posteriormente, de forma reservada, a Banca Examinadora considerou o TCC aprovado.

Proclamados os resultados, os trabalhos foram encerrados e, para constar, lavrou-se a presente ata que segue assinada pelos Membros da Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 20/12/2021, às 14:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Talita Tatiana Dias Rampin, Usuário Externo**, em 20/12/2021, às 16:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sofia Alves Valle Ornelas, Professora do Magistério Superior**, em 21/12/2021, às 10:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **2586979** e o código CRC **A03AF862**.

GUSTAVO KATRIEL DIAS MAIA

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA DOS ATOS NORMATIVOS NA  
PANDEMIA DA COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso Orientado pelo  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Carolina Carvalho Mota,  
apresentado ao curso de Bacharelado em Direito  
pela Universidade Federal de Goiás – Regional  
Goiás, como requisito para obtenção do grau em  
bacharel em Direito.

**APROVADO EM:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**NOTA:** \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. MARIA CAROLINA CARVALHO MOTA**  
ORIENTADORA - UFG

---

**Profa. Dra. SOFIA ALVES VALLE ORNELAS**  
EXAMINADORA INTERNA - UFG

---

**Profa. Dra. TALITA DIAS RAMPIN**  
EXAMINADORA EXTERNO - UnB

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a minha mãe, mulher forte, guerreira e de muita oração. Também aos meus avós, que são minha base espiritual.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, que foi meu companheiro nas madrugadas de leitura e escrita deste trabalho. Quando o tempo se fazia escasso e condições adversas me sobrevieram, quando, vencido pelo cansaço, pensei em desistir, Ele foi a minha Fortaleza e Socorro bem presente na angústia.

Também a minha irmã Mellyssa, que emprestou seu ombro e ouvidos para as minhas angústias e alegrias, bem como minha família que acreditou em mim.

A minha orientadora, que com muito amor no coração foi minha bússola durante esse trabalho, não deixando de cobrar quando necessário, mas sempre com muita sensibilidade e compreensão.

Por fim, a todos que oraram por mim, em especial aos jovens J.C.E.S que são uma benção de Deus na minha vida.

## EPÍGRAFE

“Se o meu povo, que se chama pelo meu nome, se humilhar e orar, buscar a minha face e se afastar dos seus maus caminhos, dos céus o ouvirei, perdoarei o seu pecado e curarei a sua terra.” (BÍBLIA, 2 Crônicas, 7, 14).

## RESUMO

A Pandemia da Covid-19 trouxe uma série de desafios nos mais diversos ramos da sociedade, colocando em xeque até mesmo a forma como o federalismo vinha sendo entendido e exercido no Brasil. Este trabalho tem por objetivo analisar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 6341-DF, que foi o ponto de partida para desencontros entre os governos Federal, estaduais e municipais. Também, dentro dessa divergência de entendimentos, apresentar que a presente pesquisa concluiu ser os municípios os entes da federação com maior competência para tratar de medidas sanitárias, principalmente àquelas não farmacológicas como o distanciamento social e o *Lockdown*. Para tanto, foi realizado um estudo bibliográfico nos referenciais teóricos sobre o tema, bem como análise da própria decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal e, por fim, um levantamento das discussões e ações no âmbito do estado de Goiás e dos municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia, com ponto focal no primeiro e o último, onde se identificou maior tensão.

**Palavras- chave:** Federalismo. Controle de Constitucionalidade. Covid-19. Supremo Tribunal Federal.

## **ABSTRACT**

The Covid-19 Pandemic brought a series of challenges in the most diverse branches of society, putting into question even the way in which federalism was being understood and exercised in Brazil. This work aims to analyze the understanding of the Federal Supreme Court, when the judgment of ADI 6341-DF, which was the starting point for disagreements between the Federal, state and municipal governments. Also, within this divergence of understandings, to present that the present research concluded that the municipalities are the entities of the federation with the greatest competence to deal with sanitary measures, especially those non-pharmacological such as social distancing and Lockdown. Therefore, a bibliographical study was carried out on the theoretical references on the subject, as well as an analysis of the decision taken by the Federal Supreme Court and, finally, a survey of discussions and actions within the state of Goiás and the municipalities of Goiânia and Aparecida from Goiânia, with a focal point in the first and last, where greater tension was identified.

**Keywords:** Federalism. Constitutionality Control. Covid-19. Federal Court of Justice.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- CAUC - Sistema de infrações sobre requisitos fiscais
- EBTU - Empresa Brasileiro de Transportes Urbanos
- ESPII - Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
- ESPIN - Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional
- MP - Medida Provisória
- OMS - Organização Mundial da Saúde
- PDT - Partido Democrático Trabalhista
- PL - Projeto de Lei
- STF - Supremo Tribunal Federal
- SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

## LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 1 - Resultado das liminares das Adins impetradas, 1988-2002.....	29
Tabela 2 - Resultado do mérito das Adins impetradas, 1988-2002.....	30
Tabela 3 - ACOs entre União e estados. Distribuição por temas nos casos em que o STF reconheceu sua competência para julgamento do processo. Presença de conflito federativo..	31
Tabela 4 - ACOS entre União e estados. Distribuição por tipo de julgamento, considerando o polo processual da União e dos estados .....	32
Tabela 5 - OMS declara Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional .....	34
Tabela 6 - Linha do tempo coronavírus, 2019-2020 .....	34
Tabela 7 - Decretos do estado de Goiás durante a pandemia da Covid-19, 2020-2021 .....	42

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 O FEDERALISMO .....</b>	<b>15</b>
1.1 O Federalismo Histórico .....	15
1.2 Os Modelos de Federalismo .....	17
1.3 O Federalismo Brasileiro .....	19
1.4 Competências Concorrentes na Constituição Federal de 1988: A Função Normativa dos Entes Federados .....	24
<b>2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS NO BRASIL .....</b>	<b>28</b>
2.1 O Crescente Entendimento do STF Sobre a Autonomia Federativa dos Estados Membros .....	28
2.2 Pandemia da Covid-19 .....	33
2.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade 6341-DF .....	38
<b>3 FEDERALISMO EM XEQUE: O CASO DE APARECIDA DE GOIÂNIA .....</b>	<b>42</b>
3.1 A Pandemia e o Governo do Estado de Goiás .....	42
3.2 A Pandemia e os Governos Municipais Goianos .....	44
3.3 O Conflito Federativo: O Caso de Aparecida de Goiânia .....	46
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019 um surto epidemiológico iniciado em um mercado de peixes e animais vivos na cidade de Wuhan, província de Hubei na China despertou a atenção do mundo. Identificou-se o vírus responsável pelo surto como sendo da família do coronavírus, que recebeu o nome de SARS-CoV-2, com sintomas que iam desde os semelhantes ao da gripe, febre, tosse, dor de garganta até quadros bem graves como os da síndrome respiratória aguda grave. Apesar de sua taxa de mortalidade pequena se comparada com outros vírus, o SARS-CoV-2 ou simplesmente Covid-19, apresentava um número básico de reprodução (RO) elevado, o que significa dizer que sua taxa de transmissão é alta, logo o pequeno surto em Wuhan se tornou uma crise sanitária.

Os Estados passaram a adotar cada um, uma série de medidas de contingenciamento, algumas recomendadas pela OMS e outras próprias, no esforço de parar o avanço rápido da contaminação pelo vírus. No dia 30 de janeiro de 2020 foi declarado pela OMS a situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), como reflexo da contaminação em quase todos os países do mundo.

Somando-se aos esforços mundiais, o Brasil declara situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional e adota através da Lei Ordinária 13.979/20, medidas de contingenciamento. Com o avanço do vírus, a União, na pessoa do Presidente da República, resolve aditar a MP 926/20 alterando trechos da lei supra, principalmente nas questões de distanciamento social e aqui o fechamento do comércio, de escolas, de repartições públicas e outros ambientes coletivos.

Acontece que, como no Brasil o movimento federativo adotado pela Constituição Federal de 1988, foi no sentido da descentralização, como resposta aos períodos pretéritos de concentração do poder na figura da União, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) questionou a referida MP, junto ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 6341-DF, justamente se fundamentando na ideia de que o Presidente da República estava chamando para si competências que não lhe foram conferidas pela Carta Maior, mas eram próprias dos demais entes da federação.

O presente trabalho tem por intuito examinar os reflexos do entendimento da Máxima Corte no julgamento da referida ADI, apresentando um conflito entre os municípios de Aparecida de Goiânia, Goiânia e o estado de Goiás, no que diz respeito aos atos normativos editados por estes entes da federação, no combate a crise sanitária da Covid-19.

Serão abordados os decretos, portarias e notas técnicas dos referidos entes, desde as primeiras edições que tratavam da crise sanitária, até o momento de maior tensão entre eles.

Com essa análise, buscar-se-á responder se o Supremo Tribunal Federal causou um problema federativo como reflexo do julgamento da ADI 6341-DF. Também se a Máxima Corte tem tendência centralizadora ou descentralizadora no que diz respeito às competências e prerrogativas dos entes federados.

Com esse intuito, será exposto no primeiro capítulo o federalismo, desde os primeiros sinais de seu surgimento nas chamadas confederações, passando pelo primeiro país do mundo a consagrá-lo definitivamente e declaradamente como sendo sua forma de Estado, até sua implementação no Brasil. Neste ponto através da apreciação das Constituições brasileiras, desde a do Império até a atual, e das bibliografias históricas sobre o contexto de cada uma delas, será demonstrado o movimento federativo neste país, seus avanços e retrocessos. Também, sob a égide da Constituição Federal de 1988, serão apresentadas de forma sucinta as competências privativas, exclusivas, comuns e concorrentes dos entes da federação.

No segundo capítulo abordaremos a ADI 6341-DF, sua motivação e julgamento, também a crise sanitária da Covid-19. Neste último, será apresentado o conceito de sindemia, que basicamente é a soma dos fatores sanitários, sociais e econômicos em atuação conjunta, durante uma crise de saúde. A sindemia da Covid-19 não se dá apenas pela propagação do SARS-CoV-2, mas pelas condições da realidade de cada localidade onde o vírus chega.

Já no terceiro e último capítulo, apresentaremos o conflito entre os municípios goianos e o estado de Goiás, quando da edição de decretos e notas técnicas no mês de março de 2021, tratando do escalonamento das atividades consideradas não essenciais. Também, essa situação como um exemplo do problema jurídico que os tribunais nacionais precisarão se debruçar, afim de oferecer melhores esclarecimentos.

Foi utilizado o método de estudo de caso, onde deu-se a análise dos municípios goianos e o estado de Goiás e, para isso, lançamos mão da análise bibliográfica do material pertinente a temática, para compreender o surgimento do federalismo e sua concepção no Estado Brasileiro. Também da análise estatística em parte do trabalho, como forma de sistematizar as ações do Supremo Tribunal Federal, especificamente aquelas nas quais um

ente federativo questiona outro, bem como análise normativa das legislações que permearam o tema.

# 1 O FEDERALISMO

## 1.1 O FEDERALISMO HISTÓRICO

Para se entender o federalismo, suas características, classificação, crises e evoluções necessário é observar historicamente sua gênese, entender o cenário em que se viu a necessidade de um novo sistema de organização do Estado, o que se esperava com essa mudança e como ele foi influenciado no ato de sua implementação nos diferentes Estados, pelas culturas e relações sociais locais.

A etimologia da palavra federalismo vem do latim “*foedus*” que significa pacto. Neste sentido e em um primeiro momento, o federalismo pode ser entendido como um pacto entre Estados diferentes. Vale dizer, porém, que em toda a história é possível observar Estados se unindo através de um pacto para determinados fins, sem, contudo, isso resultar no surgimento de um Estado federal.

Os primeiros sinais de algo que pode ser comparado ao federalismo, surgiram, segundo Tavares, na Grécia antiga quando eram firmados tratados confederativos para guerra ou paz, tendo sempre uma cidade-estado ocupando o poder central.

A Suíça também passou pela experiência confederativa iniciada “em 1291, por quatro pequenos cantões suíços, visando em particular a defesa externa, a confederação foi-se firmando, sendo ratificada em 1315.” (TAVARES, 2012, p.1085). Perdurou-se a confederação suíça até 1848, quando foi substituída pelo federalismo.

O autor também aponta, nos chamados países baixos, uma forma de confederação, havendo a união das províncias próximas por meio de um pacto, este firmado em 1579.

Os exemplos que Tavares apresenta são formas de Estados Confederados, o que se assemelha ao federalismo, porém não podem ser classificados como tal. O federalismo necessariamente se apresenta com princípios basilares a sua constituição e a união permanente é um desses princípios, não sendo o caso da Grécia, nem da Suíça ou mesmo dos países baixos.

Siqueira (2003, p.415) citando o entendimento de Pelayo, argumenta que a confederação é a união de Estados que antes eram independentes, mas que por força de um tratado internacional se vincularam uns aos outros. Apesar dessa vinculação, cada estado confederado preserva sua soberania e o tratado firmado não afeta, de forma imediata, as populações de cada Estado participante do pacto. A confederação é classificada como uma

entidade jurídico-internacional, diferentemente da federação que é uma entidade jurídico-política e está alicerçada na cooperação, subordinação e na existência de uma Constituição Federal.

Souza (2006, p.710) também apresenta seu entendimento e aponta que já na Roma antiga era possível identificar o princípio do que hoje conhecemos como federalismo, quando “Os exércitos romanos conquistavam novos territórios e ao grupo de pessoas que neles viviam impunham uma nova ordem jurídica, subordinada a Roma.”

Em sentido diverso, Dallari contraria os demais entendimentos aqui citados, e argumenta que somente a partir do século XVIII é que se pode falar em federalismo, pois:

Embora o termo federalismo seja empregado muitas vezes em sentido genérico e impreciso para significar qualquer ‘aliança de Estados’, tecnicamente Estado Federal corresponde a determinada forma de Estado, criada pelos norte-americanos no final do século XVIII. (1986, p.07).

Para o autor as antigas alianças entre Estados datadas de séculos anteriores ao XVIII, quando surge os Estado Unidos da América, não podem ser classificadas como a formação de um Estado Federal, pois consistiam em alianças temporárias e para fins específicos, destoando dos princípios intrínsecos do federalismo.

Nota-se, portanto, que para se conceber um Estado federal algumas características basilares necessariamente precisam estar evidenciadas, neste sentido Baracho aponta três elementos indispensáveis a existência de um Estado federal. O primeiro deles é a edição de uma Constituição, pois, segundo ele, esta é a base jurídico-política de todo o Estado federal.

Outra característica intrínseca que é apontada, diz respeito as relações de coordenação e de subordinação entre os estados-membros e o poder central, havendo:

(...) uma repartição de competências estatais entre duas espécies de órgãos superpostos: uns situam-se em nível de estados-membros; os outros a nível da federação. Em decorrência dessa repartição, determinada pela Constituição, surgem variações entre os diversos Estados, devendo-se acentuar que a competência internacional permanece reservada ao governo federal. (1986, p.47-48).

Uma terceira característica apontada é a necessidade de representatividade igualitária dos entes participantes da federação. Isso se dá através da existência de uma Câmara dos Estados, contando com uma quantidade igual de representantes para cada estado-membro não importando sua extensão territorial ou a sua densidade populacional.

Dallari também apresenta sua análise sobre quais seriam as características de um Estado federal e elas são:

a) A Constituição como base jurídica; b) Nascimento de um novo Estado; c) Proibição de secessão; d) Soberania da União e autonomia dos Estados-membros; e) Competências próprias e exclusivas; f) Autonomia financeira da União e dos Estados; g) Desconcentração do poder político; h) Nascimento de uma nova cidadania. (1986, p.15 e seg.).

Esta caracterização foi baseada na experiência norte-americana, visto que eles foram, segundo Dallari, os pioneiros na implementação do federalismo.

Mesmo havendo divergências sobre onde e quando exatamente surgiram os primeiros sinais do federalismo, é majoritário o entendimento de que o federalismo como o conhecemos, em sua estrutura, princípios e características basilares, surgiu no século XVIII com os norte-americanos.

A criação do modelo federalista pelos norte-americanos se deu em um contexto de busca por fortalecimento interno e externo. As antigas 13 colônias britânicas haviam proclamado sua independência e perceberam que juntas de alguma forma, teriam melhores condições de se defenderem de possíveis investidas da coroa britânica, então, em 1781 foram assinados os Artigos de Confederação que pouco depois mostraram-se ineficazes. Os Estados confederados mantinham sua independência, soberania e povo, portanto, a qualquer tempo poderiam se retirar da confederação, o que dificultaria ações conjuntas.

Identificada a necessidade do fortalecimento do tratado entre os 13 Estados confederados, representantes de todos eles, com exceção do de *Rhode Island*, reuniram-se no ano de 1787 na cidade de Filadélfia onde foi firmado por meio de uma Constituição a forma federativa de Estado e criada a figura da União que basicamente cuidaria das questões externas militares e de comércio.

## 1.2 OS MODELOS DE FEDERALISMO

A concepção de um Estado federal pode acontecer basicamente de duas formas: a) por agrupamento, quando Estados distintos resolvem através de uma Constituição abrir mão de sua soberania, firmando um pacto de união indissolúvel nascendo aí um Estado federal, também chamado de federalismo centrípeto, sendo exemplo os EUA; b) por cisão, quando um Estado unitário resolve dividir as competências, antes reservadas apenas a centralidade do poder, mas que agora também serão exercidas pelas unidades federativas criadas, também

chamado de federalismo centrífugo. Esta descentralização do poder é firmada através de uma Constituição Federal e um exemplo desse tipo de formação de Estado federal é o Brasil.

O federalismo foi se modificando de acordo com as crises e as necessidades de cada momento histórico, portanto, não há atualmente apenas um modelo de federalismo, Anacleto citando o entendimento de Ferreira, apresenta três mutações do federalismo sendo:

a) o federalismo clássico ou de equilíbrio, que é o federalismo norte-americano interpretado segundo a Emenda X da reserva de poderes aos estados-membros; b) o federalismo neoclássico, que é o novo federalismo norte-americano, aumentando gradativamente os poderes da União perante os estados-membros, e que é também o atual federalismo brasileiro; c) o federalismo racionalizado ou hegemônico, como ocorreu na Constituição social-weimariana e nas vigentes constituições da República Democrática da Alemanha, URSS, Áustria, Canadá e Índia. (2008, p.28).

Baracho no mesmo sentido argumenta que o federalismo não é algo estático, ele tem a sua origem, suas bases e razões, mas vem se aperfeiçoando e deixando mais evidente seu propósito, a conciliação, vejamos:

O federalismo assenta-se, originariamente sobre a repartição dualista de competência e poder. Entretanto, nos últimos tempos, o federalismo dualista evoluiu, graças aos processos de cooperação e coordenação política, criando uma espécie de federalismo intergovernamental ou cooperativo. Procura-se conciliar a unidade, na diversidade. (1995, p.153).

É importante ressaltar que o movimento evolutivo do federalismo nos EUA, teve influência direta da crise econômica de 1929, onde o país passou por uma forte ressecção e Roosevelt precisou lançar mão do chamado *New Deal*, afim de ajudar os estados-membros a se recuperarem. Afirma Liziero que:

Em diversos momentos nos Estados federais, é possível observar o movimento centrípeto. Nos Estados Unidos, a partir do *New Deal*, houve uma intervenção maior do governo federal sobre os Estados, com uma interpretação inovadora até então da repartição de competências da Constituição. (2019, p.234).

A suprema corte norte-americana também decidiu, ajudando nessa transição federalista, pela superação do chamado federalismo dualista, dando início ao federalismo de cooperação, com divisão de competências verticais.

Importante dizer que é ponto pacífico entre os estudiosos do federalismo a necessidade de haver uma Constituição, que irá traçar as características e princípios de cada experiência federalista. Segundo Cavalcante, nas Constituições: “(...) destacam-se certas normas básicas

que se costuma denominar de leis do federalismo. São elas: as leis da autonomia, da participação, do objetivo comum e da identidade de regime ou forma de governo.” (1987/1988, p.88).

Os entes federados não possuem soberania, nem povo, nem nacionalidade próprios, contudo, eles são dotados de autonomia e esta que se expressa através de Constituições dos estados-membros, através de eleições internas para regência política, através de competências tributárias, entre outras autonomias que garantem o real exercício do federalismo e a não regressão ao totalitarismo, onde todo o poder se concentra. Neste sentido, Peirre Duclos afirma:

Não é a ideia de federalismo que contradiz o absolutismo do Estado: é a ideia do Direito, que não admite a soberania e só aceita as competências medidas pelo Direito. O federalismo é um meio de realização do Direito distinto do unitarismo, um princípio de organização das relações sociais que tem, como o unitarismo, suas vantagens e seus inconvenientes próprios, uma ordem das relações sociais em que “a origem das competências jurídicas não está mais na força legitimada pelo seu uso ou na exteriorização de uma vontade unilateral” mas “no livre consentimento e no acordo mútuo das vontades” (...). (1966, p.16).

A participação se manifesta nos poderes legislativo, executivo e judiciário, pois as pessoas que estarão exercendo funções a nível de União, serão eleitas para representarem os interesses e necessidades dos membros de cada unidade federativa. No Brasil a exceção é no judiciário, compondo-se a máxima corte de pessoas indicadas e não eleitas.

Quando da formação do primeiro Estado federal, pelos norte-americanos, haviam objetivos comuns entre os Estados que os fizeram abrir mão de sua soberania para conseguí-los. Com o passar do tempo os objetivos podem mudar, mas devem ser comuns entre os estados-membros e a União.

Também é necessário não haver regimes políticos diferentes entre os entes federados, pois seria uma tarefa impossível manter a unidade entre um estado com regime democrático e outro com regime totalitário, dentro de uma mesma federação por exemplo. Então a Constituição Federal regulará o regime a que toda a federação estará sujeita.

### **1.3 O FEDERALISMO BRASILEIRO**

Historicamente o federalismo no Brasil se deu de forma muito diferente da sua gênese nos Estados Unidos da América. Enquanto no norte as 13 nações já independentes precisaram abrir mão de sua soberania, em um movimento centrípeto, para a constituição do federalismo,

aqui no sul passamos de Estado unitário, num contexto de centralidade do poder, em um movimento centrífugo, para o federalismo. Daí já se identifica que ambos os sistemas, por mais que tenham princípios basilares iguais, são extremamente diferentes e, nesta parte do trabalho será observado a concepção brasileira do federalismo.

Para entendermos o Federalismo no Brasil, sua implantação, sua influência e suas modificações, é importante analisarmos os textos constitucionais que o declararam como a forma de Estado brasileiro. Paralela à análise dos textos constitucionais, é necessária a observação do contexto histórico e dos reflexos práticos na conjuntura nacional à cada movimentação dessa forma de Estado.

No Brasil Império, temos uma Constituição outorgada pelo Imperador D. Pedro I, que quando percebeu que seus poderes seriam limitados, pelo texto Constitucional que estava sendo construído na Assembleia Constituinte da época, a desfez e expulsou do país os seus críticos, publicando sua própria constituição. Costa afirma que:

De fato, a Constituição de 1824 não só atribuiu ao Imperador a chefia do Poder Executivo, como também, pela criação do Poder Moderador – que, em tese, deveria preservar a independência e zelar pela harmonia entre os demais poderes políticos, concedeu ao Monarca a faculdade de adiar a Assembleia Geral, de dissolver a Câmara dos Deputados, de demitir imotivadamente os ministros de Estado, de suspender magistrados e de modificar sentenças judiciais (art. 101). Bonifácio refutava tudo isso, falando em prol da independência da Câmara, do Ministério e do Conselho de Estado e do norteamento da atuação do Imperador por meio de dispositivos constitucionais que indicassem a competência de cada instância de poder (...). (2015, p.68).

Bonifácio na época foi um dos exilados do país, justamente por apresentar fortes críticas ao poder centralizador do Imperado, mas é relevante dizer que a ideia de Bonifácio também não era da implantação do federalismo no Brasil, ele apenas queria uma desconcentração do poder, pois não acreditava que a população brasileira estivesse preparada para uma descentralização.

Os primeiros sinais de que o federalismo chegaria no Brasil, vieram do Ato Adicional de 1834, que segundo Horbach (2013, p.9), foi responsável por criar as Assembleias Legislativas provinciais, que podiam legislar sobre os assuntos de interesse local. Já neste período se desenvolveu uma espécie de controle de constitucionalidade, responsável pela solução de conflitos entre leis provinciais e leis nacionais.

Com o fim do Império e a partir do decreto nº1, 15 de novembro de 1889, o Brasil declarou sua forma federativa de Estado e firmou-se como República. O texto do decreto

deixou clara a sua provisoriedade, conforme positiva o artigo primeiro e também o destino que se daria às antigas províncias:

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa. Art. 2º. As Províncias do Brazil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brazil. (BRASIL, 1889).

Para Michel Temer (2008, p.73), este decreto já trazia em si os elementos basilares da forma federativa de Estado, o que serviu para subsidiar a Constituição de 1891, que em seu artigo primeiro, firmou de fato e definitivamente o federalismo no Brasil:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. (BRASIL, 1891).

De maneira um pouco mais analítica, Thomazini, observando a evolução do federalismo no Brasil, cita os ensinamentos de Barroso sobre a Constituição de 1891:

(...) o federalismo brasileiro, a princípio, fora adotado de maneira extremamente superficial, ignorando a real situação brasileira, servindo apenas de “cortina de fumaça” para as problemáticas que atingiam de fato a população, beneficiando apenas os detentores de poder que já estavam no poder desde a época imperial. (THOMAZINI, 2020).

Nota-se, portanto, que por mais que o texto Constitucional trouxesse expressamente a forma federativa de Estado, não havia no plano da realidade um exercício federativo das relações de poder. Pois o federalismo pressupõe uma divisão de poderes, ele não é compatível com o unitarismo e não foi concebido para privilegiar grupos específicos em detrimento de outros.

Na década de 30, após derrubar o governo de Washington Luís e também dando fim a chamada “República do Café com Leite”, Getúlio Vargas se instala no poder e dá início a um governo extremamente centralista e intervencionista, dissolvendo o Congresso Nacional e, retornando a um governo absolutista.

Passou por Vargas as Constituições de 1934, que apesar de toda centralidade do governo, deu início ao chamado federalismo triplo, definindo a autonomia municipal e mantendo a forma federativa de Estado.

Ainda na era Vargas, a segunda Constituição outorgada da história do Brasil entra em vigor, mais especificamente no ano de 1937, dando início também ao chamado “Estado Novo”, fortalecendo ainda mais os poderes do Presidente da República, havendo a possibilidade de maior intervenção nos estados.

O governo de Getúlio Vargas teve seu fim através da intervenção das Forças Armadas, somando-se aos anseios da população que pediam por mais liberdade. Esse fato aconteceu depois da aproximação do governo brasileiro com o norte americano que exigia um rompimento com os modelos de governo que até então, Vargas tinha proximidade, como o fascismo italiano.

Em 1946 foi promulgada uma Constituição que também não implementou grandes modificações na forma federativa do Estado, mas segundo Thomazini (2020), serviu como motivadora da passagem do federalismo dualista clássico para o federalismo cooperativo, que garantia uma assistência financeira maior da União aos estados, e devolveu aos estados-membros suas autonomias administrativa e política, diminuindo a interferência federal nos estados conforme dispõe os artigos 7º e 8º da referida Constituição:

Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para: Art 8º - A intervenção será decretada por lei federal nos casos dos nº s VI e VII do artigo anterior. Parágrafo único - No caso do nº VII, o ato argüido de inconstitucionalidade será submetido pelo Procurador-Geral da República ao exame do Supremo Tribunal Federal, e, se este a declarar, será decretada a intervenção. (BRASIL, 1946).

Agora a regra seria que o governo federal não interviria, e quando se tratava de matéria estruturante do próprio Estado, como a forma republicana, a independência dos poderes, autonomia municipal e outras, o Supremo Tribunal Federal deveria ser consultado.

Substancialmente, foi apenas a partir da CF/1946 que o federalismo cooperativo pôde ser melhor executado, havendo precipuamente uma compreensão maior, por parte dos governantes da necessidade de atuações cooperativas entre eles. Com o passar do tempo a cooperação se intensificou apenas entre a União e os municípios, isto pela repartição da competência tributária, que se concentrava nos dois entes citados e permanecia de forma residual para os estados-membros.

Em um contexto de crises econômica, política e social, com protestos nas ruas e articulações militares, deu-se, em 1º de abril de 1964 a vacância ao cargo de Presidente da República e o início da ditadura militar. Veio a Constituição de 1967 que, como já era de se

esperar de um governo ditatorial, instituiu mais uma vez a centralização do poder nas mãos do Poder Executivo.

Esse processo de centralização contou, para além da Constituição, com a forte ajuda dos atos institucionais que eram editados pelo Poder Executivo, sendo que a cada ato editado mais os demais poderes da federação ficavam sujeitos aos mandos e desmandos do Presidente.

Em 17 de outubro de 1969 foi assinada a Emenda Constitucional nº1, estando o congresso de recesso forçado, foi outorgada pelos militares e serviu para manter o Ato Institucional nº5, aprofundando ainda mais o retrocesso político no país. O federalismo ficou marcado pelo centralismo, contrariando a cooperação desenvolvida na Constituição anterior ao golpe militar.

Com o passar do tempo o país foi caminhando para tímidos sinais da volta à democracia e, esse período que compreende entre a Constituição de 1969 e a de 1988, foi marcado por avanços e retrocessos, o que culminou numa campanha que uniu partidos políticos, a igreja, os sindicatos e o povo nas ruas clamando por “diretas já”.

Tancredo de Almeida Neves foi o primeiro Presidente civil do Brasil no pós-64, mas com seu falecimento José Sarney precisou assumir a Presidência e teve um relevante papel para a edição da Constituição de 1988, Costa argumenta que:

(...) sancionando, em 15 de maio de 1985, a Emenda Constitucional nº 25, que legalizou todos os partidos políticos que existiam ainda em clandestinidade, estabeleceu o voto direto para todos os cargos eletivos e estendeu o direito de voto aos analfabetos. Meses depois, foi marcada para 1º de fevereiro de 1987 a primeira reunião da Assembleia Nacional Constituinte que elaboraria a nova Carta Magna do Brasil. (2015, p.142)

Apesar da volta a democracia, a CF/88 não se mostrou num primeiro momento tão descentralizadora quanto se podia esperar, a União permaneceu, em grau bem menor do que no golpe militar, com extensos poderes. Isso talvez se explique pela recente experiência de extrema centralização. Mesmo assim, segundo Thomazini a CF/88 já representava uma esperança ao país dando fim ao autoritarismo:

Buscando dar o fim ao autoritarismo pelo qual o Brasil havia passado durante a ditadura militar e focando trazer de volta o modelo federativo com descentralização, surge a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã – por trazer de volta direitos que foram retirados e acrescentar novos. (THOMAZINI, 2020).

Novamente estabeleceu-se o sistema trinário constituído pela União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal como entes administrativos. Aos estados-membros mais uma vez foram designadas apenas competências residuais daquelas expressas para a União e aos municípios, por outro lado enquanto os estados tinham representação no Congresso Nacional os municípios foram privados dessa possibilidade.

#### **1.4 COMPETÊNCIAS CONCORRENTES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: A FUNÇÃO NORMATIVA DOS ENTES FEDERADOS**

A repartição de competências no Brasil tem como princípio basilar a predominância de interesse e, segundo este princípio, cabe a cada ente federado tratar de assuntos que lhe afetem ou que a eles estejam diretamente ligados. À União cabem os assuntos de interesse nacional, aos estados os de interesse regional e aos municípios de interesse local.

Essa repartição parece bem simples e de fácil execução não fosse a problemática em se definir o que seria de fato interesse nacional, regional e local, segundo Silva:

(...) Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles. Os problemas da Amazônia, os do polígono da seca, os do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguaí, são exemplos que se citam na Federação Brasileira. (2014, p.482).

Essa problemática da identificação das competências de cada ente federativo levou as constituições dos Estados Federais a buscarem técnicas para a efetiva repartição, que segundo o autor são:

(a) Na enumeração dos poderes da União, reservando-se aos Estados os poderes remanescentes; é a técnica predominante (EUA, Suíça, Argentina, ex-URSS, México e Austrália são federações que a adotam); (b) na atribuição dos poderes enumerados aos Estados e dos remanescente à União, ao inverso, pois, do sistema anterior, e que é empregado quase só pela Federação do Canadá; (c) na enumeração das competências das entidades federativas (Índia e Venezuela podem ser indicadas como exemplos, compreendendo ambas poderes concorrentes e atribuição de poderes residuais à União). (2014, p.482)

É importante dizer que as competências são basicamente sobre a função legislativa e executiva do Estado, também denominadas de material e legislativa ou administrativa e legislativa, sendo expressões sinônimas. Ainda segundo o autor, essa divisão pode ser subdividida em:

(...) sob esses vários critérios, podemos classificar as competências primeiramente em dois grandes grupos com suas subclasses: (1) competência material, que pode ser: (a) exclusiva (art. 21); e (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 25, §§1º e 2º); (2) competência legislativa, que pode ser: (a) exclusiva (art. 25, §§1º e 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, §2º). (2014, p.484).

As competências legislativas podem ser encontradas nos artigos 22, 24 e 30 da Constituição Federal, que trazem em seus caputs as seguintes redações: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: Art. 30. Compete aos Municípios:” (BRASIL, 1988).

É perceptível apenas pela leitura dos caputs dos referidos artigos que, existe também uma divisão entre competência privativa e concorrente, sendo a primeira de matéria reservada a União, contudo existindo uma margem para delegação, como por exemplo quando uma lei complementar atribui aos estados competência específica sobre determinado tema do artigo 22. Já a competência concorrente traz que cumpre a União estabelecer normas gerais e aos estados a suplementação destas ou conforme o parágrafo 3º, inexistindo norma geral editada pela União, caberá aos estados a competência legislativa plena afim de atender matérias de seu interesse.

Os estados recebem competência remanescente, ou seja, não há um rol estabelecido para eles na Constituição, ao contrário dos municípios que têm delimitadas suas competências no artigo 30 e da União já mencionada. Aos estados cabe, segundo o artigo 25 da CF/88, tratar de gás canalizado e sobre a criação de microrregiões e regiões metropolitanas. Neste sentido Oliveira vai dizer que:

Se um jurista estrangeiro olhar hoje para nossos artigos 21, 22, 23 e 24 terá clara impressão de que somos, na realidade, um Estado Unitário. A provisão subsidiária de competências aos Estados -Membros, isto é, aquilo que não estiver previsto a outro ente, é mero engodo, ante o fato do detalhamento administrativo e legislativo realizado pelo constituinte em relação a União. Tampouco serve a previsão genérica de “assuntos locais” aos pobres municípios brasileiros. Igualmente irreconhecível a constante ideia de predominância do interesse a justificara tantas competências para a União. (OLIVEIRA, 2010).

Notória é a concentração de competências pela União, restando o entendimento de que o constituinte a favoreceu em detrimento dos demais entes da federação. Isto talvez se explique pelo contexto do período imediatamente anterior a promulgação da atual Carta Maior.

As competências administrativa, executiva ou material estão estabelecidas basicamente nos artigos 21 e 23 da Carta maior, vejamos seus caputs: “Art. 21. Compete à União: Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:”. (BRASIL, 1988).

Essas competências são subdivididas em exclusiva ou comum entre os entes da federação. Na primeira temos temas caros a nação brasileira como um todo, então não há a possibilidade de delegação por parte da União dessas competências para algum outro ente da federação, em matéria, por exemplo, de emissão de moeda ou declaração de guerra é imprescindível no Estado Brasileiro a centralização das ações, portanto não seria possível nem mesmo dentro do federalismo uma repartição descentralizada aqui. O artigo 23, por sua vez fala das competências comuns que são aquelas de interesse local, regional e nacional como por exemplo o cuidado com as pessoas portadoras de deficiência, zelar pela guarda da Constituição, a proteção do meio ambiente entre outros assuntos que cabem a todos zelar.

As competências também podem ser classificadas, quanto a sua divisão, em horizontal e vertical, sendo que a primeira atribui a cada ente matérias que lhe são próprias, não havendo concorrência entre eles. Nesta não há subordinação e hierarquia entre os entes federados, cada um deles tem sua autonomia, pois a divisão é hígida advindo do federalismo norte-americano quando em sua fase dual.

Noutro sentido é a divisão vertical que permite a atuação de dois ou mais entes concorrentemente sobre a mesma matéria, é o chamado regime de condomínio legislativo e advém da Constituição de Wemer de 1919. No Brasil essa técnica chega com a Constituição de 1934, responsável por introduzir pela primeira vez o federalismo cooperativo. Aqui leva-se em consideração o princípio da predominância do interesse, nesse sentido o Ministro Celso de Mello, julgando a ADI 2344-SP, em seus argumentos citou os ensinamentos de Raul Macho Horta, dizendo que:

A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre as pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (art. 24, § 2º), (...) deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em “inexistindo lei federal sobre normas gerais”, a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que “para atender as suas peculiaridades” (art. 24, § 3º). (BRASIL, 2002).

Vale dizer que no Brasil, o Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição é quem irá interpretar e melhor esclarecer essa divisão de competências, assunto que será tratado nos próximos capítulos, também que existem outras subdivisões de competências legislativas e executivas como as que levam em consideração a origem, a extensão, o conteúdo a forma, entre outras que não serão objeto de estudo neste trabalho.

## **2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DOS ATOS NORMATIVOS NO BRASIL**

### **2.1 O CRESCENTE ENTENDIMENTO DO STF SOBRE A AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ESTADOS MEMBROS**

Para que possamos entender o impacto de uma decisão do Supremo Tribunal Federal no Estado brasileiro, necessário é, primeiramente entender qual o papel que a Constituição determinou para essa instituição. Neste sentido o artigo 102 da Constituição de 1988, elencou as competências atribuídas a suprema corte e entre elas está o chamado controle de constitucionalidade que, nas palavras de Barroso, é um mecanismo indispensável no ordenamento jurídico brasileiro, sendo garantidor de harmonia constitucional, vejamos:

O ordenamento jurídico é um sistema. Um sistema pressupõe ordem e unidade, devendo suas partes conviver de maneira harmoniosa. A quebra dessa harmonia deverá deflagrar mecanismos de correção destinados a restabelecê-la. O controle de constitucionalidade é um desses mecanismos, provavelmente o mais importante, consistindo na verificação da compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. (2012, p.18)

Isto porque no ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição é considerada efetivamente a Lei Maior, sob a qual todos os atos normativos deverão estar em conformidade.

Quando se pretende editar uma lei ordinária, por exemplo, o legislador deverá se atentar a essa realidade sob pena de ter sua norma declarada inconstitucional, portanto ineficaz.

O controle de constitucionalidade, ao revés do que pode parecer, não se limita aos editos do poder legislativo. A federação brasileira é inteiramente regida pela Constituição, então os atos do poder Executivo como por exemplo as medidas provisórias e os atos do próprio Judiciário, em seus regimentos internos, também estão sujeitos e obrigados a observar o que diz a Constituição para não a contrariar e conseqüentemente terem suas ações consideradas inconstitucionais.

A Corte Suprema é a guardiã da Constituição, portanto, suas ações reverberam em toda a nação brasileira, não escapando de sua alçada a resolução de conflitos entre os entes federativos. O entendimento da corte pode servir de mola propulsora até mesmo para uma mudança na forma como o federalismo é exercido no Brasil, a exemplo do que aconteceu nos Estados Unidos da América quando, somando-se ao movimento econômico gerado pela crise

de 1929, a suprema corte americana tomou decisões que ajudaram na superação do chamado federalismo dual pelo federalismo cooperativo.

A ferramenta mais utilizada para fazer esse controle de constitucionalidade no Brasil é a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), nesta, um ente federativo pode questionar a constitucionalidade dos atos normativos de outro, cabendo ao judiciário analisar se houve ou não desrespeito aos padrões da Norma Maior.

Sobre o tema, Oliveira (2010) realizou um estudo sobre as decisões envolvendo conflitos entre os entes da federação, com recorte temporal indo desde a promulgação da Constituição em 1988 até o ano de 2002. Foram analisadas 305 ADIs em um universo de 941, levando-se em consideração àquelas que envolviam especificamente ações entre estados-membros versos União ou União versos estados-membros, afim de se verificar uma possível inclinação da Suprema Corte para determinado ente federativo. Primeiramente houve uma análise sobre as ações com pedidos liminares, ou seja, que exigiam urgência pela sua relevância e grau de importância, vejamos a Tabela 1:

Tabela 1 - Resultado das liminares das Adins impetradas, 1988-2002

			<b>Estados x União</b>	<b>União x Estados</b>	<b>Total</b>
		Nº	39	47	86
	<b>Não prosperou</b>	%	64,4%	22,6%	32,5%
		Resíduo ajustado	6,5	-6,5	
		Nº	9	153	162
		%	15,8%	73,6%	61,1%
<b>Resultado da liminar</b>	<b>Prosperou</b>	Resíduo ajustado	-7,9	7,9	
		Nº	9	8	17
	<b>Aguardando</b>	%	15,8%	3,8%	6,4%

	<b>juízo</b>	Resíd uo ajustado	3,3	-3,3	
<b>Total</b>	Nº		57	208	265
	%		100%	100%	100%

Fonte: Oliveira (2010).

Segundo a autora os dados colhidos confirmam seu entendimento de que o STF tende a julgar favorável a União em detrimento dos estados-membros e, mesmo que posteriormente algumas dessas liminares foram cassadas elas já representam uma intervenção da União nas ações estaduais. Com relação ao mérito das ADIs a autora encontrou mais disparidade entre as ações de estados versus união e vice e versa. Segundo ela a análise das estatísticas de mérito deixa ainda mais claro os êxitos da União em detrimento dos estados-membros, vejamos:

Tabela 2 - Resultado do mérito das Adins impetradas, 1988-2002

			<b>Estados x União</b>	<b>União x Estados</b>	<b>Total</b>
		Nº	25	58	83
		%	38,5%	24,2%	24,2%
<b>Resultado da liminar</b>	<b>Não prosperou</b>	Resíduo ajustado	2,3	- 2,3	
		Nº	0	54	54
		%	,0%	22,5%	17,7%
	<b>Prosperou</b>	Resíduo ajustado	-4,2	4,2	
		Nº	40	128	168
		%	61,5%	53,3	55,1%
<b>Aguardando juízo</b>	Resíduo	1,1	-		

	ajustado	1,2		
<b>Total</b>	Nº	65	240	305
	%	100%	100%	100%

Fonte: Oliveira (2010).

Em oposição ao julgamento das liminares, a autora destaca que com relação ao mérito a Suprema Corte tem talvez se resguardado da tomada de decisões, visto que mais da metade das ações estão aguardando uma resposta. Oliveira ainda destaca que “(...) ao passo que nenhuma ação estadual teve seu mérito julgado procedente, 22,5% das Adins federais tiveram seu mérito julgado e prosperaram”.

Noutro sentido e sob outra perspectiva, Dantas (2020) analisando as jurisprudências da Suprema Corte, com recorte para as Ações Cíveis Originárias (ACOs) ajuizadas entre 1988 e 2019 pelos estados-membros versos União ou administração direta versos indireta, o que resultou em um montante de 2.948 ações, viu-se que estas tratavam majoritariamente de questões fiscais, por fim, notou-se uma tendência a descentralização. A autora baseou sua escolha pelas ACOs respaldada tanto por sua atuação como advogada da União como por uma pesquisa realizada por Arlota Carolina e Garoupa Nuno (2014), que levantaram as principais ações que chegaram ao STF sobre conflito federativo entre União e estados, verificando que as ACOs são as mais recorrente. Importa dizer também, que o tratamento dos dados colhidos pela autora do estudo identificou que as ações civil originárias tiveram como fundamento principal a alínea ‘f’ do inciso I do artigo 102 da CF/88, ou seja, o STF como tribunal da federação.

Depois de um outro tratamento dos dados colhidos, a autora revelou que em grande parte das ações estudadas, o STF afastou sua competência alegando não haver conflito federativo, quando por exemplo em um polo da ação havia a administração indireta e o litígio envolvia questões patrimoniais, outras vezes a corte entendeu que a simples presença de um ente da administração direta já era motivo suficiente para haver o conflito federativo, por fim, como resultado dessa variação de entendimentos a autora apresentou a seguinte tabela:

Tabela 3 - ACOs entre União e estados. Distribuição por temas nos casos em que o STF reconheceu sua competência para julgamento do processo. Presença de conflito federativo

**TEMA**

**QUANTIDADE**

CAUC	441
REDISTRIBUIÇÃO/ACESSO DE RECURSO	81
TRIBUTÁRIO	30
ADMINISTRATIVO	12
DOMÍNIO DE TERRAS/IMÓVEL	15
REFINANCIAMENTO DE DÍVIDA	15
SIAFI (ANTES DO CAUC)	8
COBRANÇA – UNIÃO SUCESSORA EBTU	7
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	2
DESMEMBRAMENTO DO ESTADO	2
AMBIENTAL	1
CAUC SUBSIDIÁRIO	1
<b>TOTAL</b>	<b>615</b>

Fonte: Dantas (2020).

SIAFI: sistema integrado de administração financeira - CAUC: sistema de informações sobre requisitos fiscais - EBTU: empresa brasileira de transportes urbanos

Os números acima representam as ações em que o Supremo entendeu ser o tribunal competente, pois havia um conflito federativo. Essas ações discutem majoritariamente questões relacionadas ao cadastros dos estados membros em sistema de inadimplência da União.

Para definir se há ou não uma tendência centralizadora ou descentralizadora nas decisões do STF, Dantas fez um recorte para as ações com julgamento de mérito e a tabela abaixo mostra o resultado:

Tabela 4 - ACOS entre União e estados. Distribuição por tipo de julgamento, considerando o polo processual da União e dos estados

<b>PARTE AUTORA</b>	<b>PERCENTUAL</b>	<b>QUANTIDADE DE AÇÕES</b>
---------------------	-------------------	----------------------------

<b>ESTADO AUTOR</b>	92,4%	292
PROCEDENTE	76,6%	242
IMPROCEDENTE	15,8%	50
<b>UNIÃO AUTORA</b>	7,6%	24
PROCEDENTE	5,1%	16
IMPROCEDENTE	2,5%	8

Fonte: Dantas (2020).

Resta deixar as palavras da própria autora sobre o resultado da análise dos dados levantados, mostrando a tendência descentralizadora nas decisões de mérito proferidas pelo Supremo, vejamos:

Da análise dos dados coletados, percebe-se que, em sede de ação cível originária, o conflito federativo é essencialmente um litígio acerca da redistribuição de recursos da União para os Estados, ou retenção de receitas pela União, o qual é decidido majoritariamente em favor dos Estados. Considerando essas duas premissas, pode-se afirmar que a jurisprudência da Corte, em sede de ACO, favorece a descentralização dos recursos da União para os Estados, reforçando o movimento centrífugo das verbas e descortinando uma tendência descentralizadora do STF. (DANTAS, 2020).

O que se conclui de todo o escopo apresentado nesta parte do trabalho é que não dá para se falar em uma tendência clara de centralização ou descentralização nas decisões tomadas pelo STF. O que se tem desenhado é que a depender da matéria analisada há uma predominância para uma ou outra parte, isso, claro, dentro do espaço temporal estudado pelos autores aqui citados.

## 2.2 PANDEMIA DA COVID-19

Em meados de dezembro de 2019, foi registrado na China o princípio de um surto de pneumonia de etiologia desconhecida e, no dia 31 do referido mês o país resolve então comunicar a OMS – Organização Mundial da Saúde, a situação. Constatou-se que todas as primeiras pessoas infectadas haviam frequentado um mercado de frutos do mar e animais vivos na cidade de Wuhan, localizada na província de Hubei, o que ocasionou o isolamento do mercado. Em 7 de janeiro de 2020 a China divulga que a situação se tratava de contágio por um novo coronavírus que recebeu o nome de SARS-CoV-2, responsável por causar uma

síndrome respiratória aguda grave e com o número básico de reprodução (RO) elevado quando comparado com outros coronavírus. Já nos primeiros 30 dias a China registrou 11.821 casos confirmados do novo coronavírus e destes, 259 mortes.

O primeiro país a tomar medidas preventivas contra uma possível propagação do surto, foi a Coreia do Sul, que passou a fazer testagem nas pessoas vindas da China e as colocar em quarentena. Eles não estavam errados, pois no dia 30 de Janeiro de 2020 a OMS declarou que o surto da SARS-CoV-2 se tratava de uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII). Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde, foi a sexta vez na história que a OMS declarou um surto viral como se tratando de ESPII, vejamos as outras cinco vezes:

Tabela 5 - OMS declara Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional

25 de abril de 2009	Pandemia de H1N1
5 de maio de 2014	Disseminação internacional de poliovírus
8 de agosto de 2014	Surto de Ebola na África Ocidental
1 de fevereiro de 2016	Vírus zika e aumento de casos de microcefalia e outras malformações congênitas
18 de maio de 2018	Surto de Ebola na República Democrática do Congo

Fonte: [www.paho.org](http://www.paho.org)

No Brasil o Ministério da Saúde começou a acompanhar a situação do surto ainda antes dele chegar no país. Eram emitidos boletins e realizados coletivas constantes com o então ministro da Saúde Luiz Henrique Mandetta e sua equipe, esclarecendo o que se sabia até então sobre o vírus e relatando a situação da propagação no mundo. Foi divulgado pelo Ministério da Saúde uma linha do tempo que retrata desde as primeiras comunicações do surto na China, até o primeiro caso no Brasil e para que fosse melhor aproveitada essa linha do tempo no presente trabalho, foram feitos recortes na versão original divulgada, vejamos:

Tabela 6 - Linha do tempo coronavírus, 2019-2020

8 de dezembro de 2019	<b>Primeiros casos:</b> pneumonia em hospital de Wuhan/China
30 de dezembro de 2019	<b>Notificação para OMS:</b> Cluster de casos de “pneumonia de causa desconhecida”
3 de janeiro de 2020	<b>Ministério da Saúde detecta:</b> “pneumonia de causa

---

	desconhecida” na China
	<b>Solicitação de esclarecimento:</b> Brasil pede informações à OMS
10 de janeiro de 2020	<b>Monitoramento:</b> Comitê de Monitoramento de Eventos do Ministério da Saúde é acionado
20 de janeiro de 2020	<b>OPAS/OMS:</b> Reunião para alinhamento da estratégia internacional de resposta
22 de janeiro de 2020	<b>Ativação do COE-nCoV:</b> Comitê de Operações de Emergência (COE) é ativado em nível 1 de alerta, sem casos suspeitos
27 de janeiro de 2020	<b>1º caso suspeito:</b> Alteração do COE para nível 2 (perigo iminente) com mudança na definição de caso
30 de janeiro de 2020	<b>ESPII:</b> OMS declara Emergência Internacional
3 de fevereiro de 2020	<b>Emergência Nacional:</b> Brasil declara Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)
	<b>1ª Reunião GEI-ESPII:</b> Realizada a primeira reunião do Grupo Executivo Interministerial em Saúde Pública
4 de fevereiro de 2020	<b>Projeto de Lei de Quarentena:</b> Ministério da Saúde envia Projeto de Lei ao Congresso Nacional
4 e 5 de fevereiro de 2020	<b>Congresso Nacional aprova Projeto de Lei:</b> Legislativo aprova lei sobre quarentena
5 de fevereiro de 2020	Brasil realiza missão para repatriamento de 34 brasileiros que viviam na cidade de Wuhan, na China
6 de fevereiro de 2020	<b>CIT sobre o coronavírus:</b> Reunião na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) sobre o coronavírus com secretários de saúde dos Estados e capitais
7 de fevereiro de 2020	<b>Sancionada Lei de Quarentena:</b> Presidente da República sanciona Lei de Quarentena. Ministério da Saúde e Fiocruz realizam capacitação técnica de representantes de 9 países das Américas do Sul e Central para diagnóstico laboratorial do coronavírus
9 de fevereiro de 2020	<b>Chegada ao Brasil dos 58 envolvidos na Operação Retorno</b>
23 de fevereiro de 2020	Os brasileiros repatriados, que estavam de quarentena na base militar de Anápolis (GO), são liberados

---

---

26 de fevereiro de 2020

Confirmado o primeiro caso de coronavírus no Brasil, em São Paulo

---

Fonte: [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)

A SARS-CoV-2 ou simplesmente Convid-19, apresenta sintomas muito parecidos com os da gripe comum como tosse, dor de garganta, febre, perda do olfato e paladar isso nos casos leves da doença, já nos casos mais graves há relatos segundo o Ministério da Saúde de Síndrome Respiratória Aguda Grave que se manifesta em dificuldade para respirar, necessitando muitas vezes que a pessoa infectada receba suporte respiratório fazendo uso de respiradores em unidades de terapia intensiva, também verificou-se casos com disfunção de órgãos múltiplos e pneumonia grave.

Ainda segundo o Ministério da Saúde a transmissão do vírus se dá basicamente por contato direto com uma pessoa infectada. Não muito diferente da gripe. O vírus é introduzido no organismo pelo nariz, pelos olhos e pela boca, então, um simples aperto de mãos seguido de uma coçada no nariz é o suficiente para que a contaminação se propague. Também vale dizer que além do contágio pelo contato, há outro na mesma medida perigoso que se dá por exposição a gotículas, quando alguém infectado espirra perto de outra ou sobre superfícies, essas gotículas podem atingir pessoas até 1 metro de distância e permanecerem no ar, sendo levadas pelo vento por algumas horas.

Por causa de sua rápida propagação, no dia 11 de março de 2020 a OMS declarou tratar-se de uma pandemia global exigindo de todos os países do mundo um plano de contingência, considerando que 114 países já haviam confirmado contaminações em suas populações e o número de contaminados já ultrapassava os 110 mil casos.

Por todas essas características do vírus, todos os países do mundo adotaram medidas de contenção para tentar barrar a sua propagação. O que se sabe é que pela facilidade de contaminação é difícil parar por completo seu avanço, contudo, muitas das medidas sanitárias adotadas visavam a não sobrecarga do sistema de saúde. Em alguns países como na Itália, que foi o epicentro da pandemia, superando até mesmo a China, os hospitais chegaram ao nível de não terem nenhuma vaga para novos contaminados graves que necessitassem de cuidados especiais, o que obrigou os médicos a terem que escolher quem seria atendido e quem não seria. Esse tipo de situação mostra a força com que o vírus chegou e o despreparo mundial para algo de tamanha escala.

Medidas não farmacológicas foram recomendadas inclusive pela OMS que orientou o uso de máscaras, o distanciamento social e que se lavasse as mãos com frequência. Houve o fechamento de aeroportos e portos, proibição de entrada de estrangeiros em vários países e outras medidas no âmbito externo. Já no âmbito interno e levando em consideração o que foi implementado no Brasil, houve a repetição das recomendações da OMS, o fechamento do comércio classificado como não essencial, fechamento de escolas e universidades, recomendação para que a população permanecesse dentro de suas casas e até o chamado *Lockdown*, este último a medida mais severa e questionada tomada para conter o avanço rápido da Covid-19.

A medida de distanciamento social mais severa que é identificada por um termo em inglês *Lockdown*, foi motivada pela identificação da transmissão comunitária da SARS-CoV-2, ou seja, já não se tratava apenas de casos de pessoas que estiveram em viagens no exterior ou mesmo ligados àquelas já testadas, o vírus nesta fase aparecia em pessoas sem que se pudesse identificar a origem da transmissão, impossibilitando o rastreamento e a contenção da disseminação. O *lockdown* também estava intimamente ligado a taxa de ocupação dos leitos dos hospitais, afim de se evitar o esgotamento do sistema de saúde.

(TEM UM BURACO AQUI. EU PRECISO FALAR MAIS SOBRE MEDIDAS TOMADAS ANTES DE MAIO)

Ainda no Brasil, o Conselho Nacional de Saúde emitiu em 11/05/2020 uma recomendação a adoção de medidas mais restritivas (*lockdown*) em todos os entes federados, para que estes mantivessem pelo menos 60% da população em distanciamento social, dentro de suas casas, podendo essa porcentagem aumentar a depender da situação dos hospitais, também a aplicação de sanções quando do descumprimento das medidas implementadas e até mesmo a utilização das forças armadas e de segurança pública como assecuratórias dos protocolos adotados.

Por todos esses fatores e medidas adotadas e apesar de a Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional já haver sido declarada outras vezes pela OMS, a pandemia do novo coronavírus é reconhecidamente a pior crise sanitária do século e tem deixado marcas em todas as sociedades, nos povos, nas nações, cada um com suas particularidades, inseridos em realidades diferentes e também, afetados em grau e de formas diferentes.

Vale dizer, que a pandemia não se dá unicamente pela propagação de um vírus, mas pelas realidades econômicas e sociais de cada localidade em que ele chegar. É preciso levar em consideração a capacidade de resposta de cada país ao vírus, seja com número de hospitais

e leitos disponíveis, seja com equipamentos de proteção individual e coletivos, a capacidade de testagem, a realidade econômica dos seus povos, a implementação de medidas assecuratórias de contingenciamento, as relações políticas internas e externas, enfim, a pandemia é um conjunto de situações e realidades não heterogêneas.

Neste sentido estudiosos classificam a Covid-19 no mundo não como uma pandemia, mas como uma sindemia, que é um termo com raiz etimológica das palavras sinergia e epidemia que expressam a ideia de doenças e fatores sociais independentes, mas que se unem agravando a situação de tal forma que se comparada a ação dessas doenças e desses fatores sociais atuando separadamente, a soma de seus resultados maléficis não chegaria ao nível de quando há uma atuação conjunta entre eles. Sendo assim a sindemia da Covid-19 é assim classificada por levar em consideração não apenas o SARS-CoV-2 como fator único determinante, mas também outras doenças não transmissíveis e mentais que se somam em uma atuação interconectada e também os fatores sociais e econômicos, que expressam como as populações marginalizadas, de regiões mais pobres foram afetadas por este conjunto de acontecimentos e fatores nas suas realidades.

Junior e Santos, citando Mendanhall lembram que o conceito de sindemia leva em consideração dois fatores, vejamos quais são eles: “(...) envolve o agrupamento de duas ou mais doenças em uma população; é decorrente da interação de fatores biológicos, sociais e psicológicos; os fatores sociais, na maior parte dos casos, constituem-se na maior força para o desenvolvimento das doenças.” (2021, p.3).

As medidas sanitárias, principalmente as de distanciamento social e fechamento do comércio foram de suma importância para a desaceleração do aumento do número de casos de Covid-19 e de internações, mas os seus efeitos não se encerraram aqui. A rapidez com que tudo aconteceu fez com que milhares e até milhões de pessoas perdessem seus empregos. No Brasil, a situação que já não era confortável, como nos países desenvolvidos economicamente, agravou-se o cenário do desemprego, da pobreza e da miséria. Grande parte do comércio com as portas fechadas foram a falência e precisaram demitir seus funcionários, que também eram impedidos de saírem nas ruas nos períodos de *lockdown*, sem justificativa. O isolamento de pessoas dentro de casas desencadeia uma discussão sobre os reflexos psicológicos dessa medida, isto sem falar na questão da violência doméstica contra mulheres, crianças e adolescentes. A sindemia é uma perspectiva sob a qual a sociedade precisa olhar os efeitos da Covid-19 para além dos números.

### 2.3 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6341 – DF

A resposta do Brasil frente a eclosão da SARS-CoV-2 no mundo foi adiantada, tendo em vista que já no dia 03 de fevereiro de 2020 o então Ministro da Saúde propôs um anteprojeto de Lei que depois seria submetido ao Congresso Nacional como Projeto de Lei 23/2020, que dispunha sobre as medidas a serem adotadas no combate a Covid-19 levando em consideração a declaração de ESPII pela OMS. Em apreciação pelo Legislativo Nacional, o PL se tornou a Lei Ordinária nº13.979/20, sendo sancionada pelo Presidente da República ainda no mês de fevereiro, no dia 6.

Acontece que, com a identificação dos primeiros casos de Covid-19 no país e o receio de que o surto que estava acometendo vários países do mundo também aqui se estabelecesse, no dia 20 de março de 2020 o Presidente da República editou a Medida Provisória nº926/20 que dava nova redação a alguns dispositivos da Lei nº13.979/20, contudo essa medida não foi bem recebida por algumas alas partidárias, como o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que irredimido entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº6341 no STF, sustentando que a referida Lei alterada pela MP redistribuiu os poderes de polícia sanitária dos entes federativos, concentrando no Chefe do Poder Executivo prerrogativas que afetam as competências concorrentes dos demais entes.

A referida MP alterou basicamente o artigo 3ª da Lei nº13.979/20, com seus incisos e parágrafos, vejamos o *caput* do artigo alterado e os parágrafos 8º e 9º, que foram os mais discutidos:

Art.3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

§8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o §8º. (BRASIL, 2020).

A discussão, portanto, se pautou em analisar se os referidos dispositivos legais afetavam as competências distribuídas pela Constituição Federal em seus artigos 24, que trata das competências concorrentes entre a União os estados e o DF, o artigo 23 das competências comuns entre todos os entes federados e o artigo 30 que trata da competência suplementar dos municípios.

Importante ressaltar que o Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, colocou que o federalismo no Brasil nunca chegou ao idealizado pelos norte-americanos, destacando que desde a sua implementação neste país, ele vem sofrendo com períodos de extrema concentração de poder. E trouxe um princípio do federalismo brasileiro chamado de predominância do interesse. Como já destacado neste trabalho, esse princípio é a base do atual federalismo brasileiro, estabelecendo critérios para a divisão de competências entre os entes federados, no sentido de estes tratarem de assuntos que lhes sejam mais próximos. Essa repartição de competências consagra o federalismo cooperativo, pois os entes federados não agem isoladamente, mas em cooperação entre si.

Neste sentido a União tem competência para tratar administrativa e legislativamente de assuntos próprios, como aeroportos, portos entre outros, bem como, no âmbito de suas competências, os demais entes federativos. Cabe também a União o papel, no entendimento do Ministro Alexandre de Moraes, de coordenação geral, respeitando as competências dos demais entes, mas liderando a cooperação entre eles.

O relator do Acórdão, Ministro Edson Fachin escreveu que a Lei e a MP não afetavam as competências dos estados, Distrito Federal e municípios, tendo em vista que o artigo 3º da MP dizia claramente que as autoridades adotariam medidas no âmbito de suas competências, mas, para que se aclarasse ainda mais a questão, em sede liminar, foi dada interpretação conforme a Constituição para o referido dispositivo dizendo que a competência da União não afastava a dos demais entes federativos, neste sentido vale citar o item 5 da ementa do referido acórdão, vejamos:

5. É preciso ler as normas que integram a Lei 13.979, de 2020, como decorrendo da competência própria da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, nos termos da Lei Geral do SUS, Lei 8.080, de 1990. O exercício da competência da União em nenhum momento diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços. (BRASIL, 2020).

A discussão seguiu para o plenário que manteve a decisão do Ministro Relator e acrescentou que o Presidente da República pode sim tomar medidas a respeito dos serviços essenciais, contudo isso não impediria que os demais Executivos dos entes federados o fizessem conforme o artigo 198 da Constituição Federal, que não hierarquiza as ações de saúde entre os entes federados, mas sim diz serem centralizadas em cada um deles.

A questão é que, posterior a esse entendimento, situações no mínimo estranhas ao estado democrático de direito, foram permeando os entes federativos em todo o país, ainda na

própria ADI, já havia sido levantada pelos Ministros uma certa preocupação nesse sentido. Nos desafiantes cenários, a apreciação caso a caso pelo judiciário se apresenta como um dos caminhos a serem seguidos na mitigação de conflitos federativos, também ferramentas que a própria União dispõe para evitar excessos, no âmbito da sua competência legislativa dada pelo artigo 23, parágrafo único e também o artigo 24. Nos referidos preceitos legais, explicita-se que Lei Geral ou Lei Complementar podem ser utilizadas pela União na cooperação entre os entes federativos.

### 3 FEDERALISMO EM XEQUE: O CASO DE APARECIDA DE GOIÂNIA

#### 3.1 A PANDEMIA E O GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS

Com o entendimento da Suprema Corte, de que o decreto do Executivo Federal não esvaziava a competência conferida pela Constituição aos demais entes da federação, os estados-membros lançaram mãos dos seus próprios decretos, regulando entre outras providências, o distanciamento social com o fechamento de instituições e o comércio, enumerando quais seriam os serviços essenciais.

O governo do estado de Goiás, por sua vez, também deu início a uma série de publicações de decretos, afim de mitigar a transmissão e os efeitos da Covid-19 e, para melhor visualização e compreensão do conteúdo dos principais decretos do estado e suas determinações mais relevantes, desde o dia 13 de março de 2020 até o dia 16 de março de 2021, foram compilados os dados em uma linha do tempo, vejamos:

Tabela 7 - Decretos do estado de Goiás durante a pandemia da Covid-19, 2020-2021

	<b>Emergência de Saúde Pública:</b> pelo prazo de 180 dias;
13 de março de 2020	Proibição de aglomeração e visita aos infectados nos hospitais; facultada à autoridade sanitária a suspensão das aulas; <b>Portaria nº507/2020:</b> Implantação do hospital de campanha para pacientes infectados com a SARS-CoV-2. Determinação das atividades consideradas essenciais;
17 de março de 2020	Determinação para que as autoridades administrativas competentes fiscalizem a violação ao artigo 268 do Código Penal. Proibição de entrada e circulação de viajantes vindos de outros estados ou países onde se havia detectada transmissão pela Covid-19;
20 de março de 2020	

---

	Suspensão dos cultos religiosos.
25 de março de 2020	<b>Calamidade Pública</b> Protocolo para as atividades econômicas em funcionamento;
13 de abril de 2020	Aplicação das sanções previstas no artigo 161 da Lei 16.140/07 (Lei do SUS) e as do artigo 268 do Código Penal.
29 de junho de 2020	Sistema de revezamento das atividades econômicas 14/14.
10 e setembro de 2020	Prorrogado por mais 120 dias a situação de Emergência em Saúde Pública no estado.
16 de março de 2021	Volta ao sistema de revezamento 14/14.

---

Fonte: [www.mpggo.mp.br](http://www.mpggo.mp.br), sistematizados pelo autor.

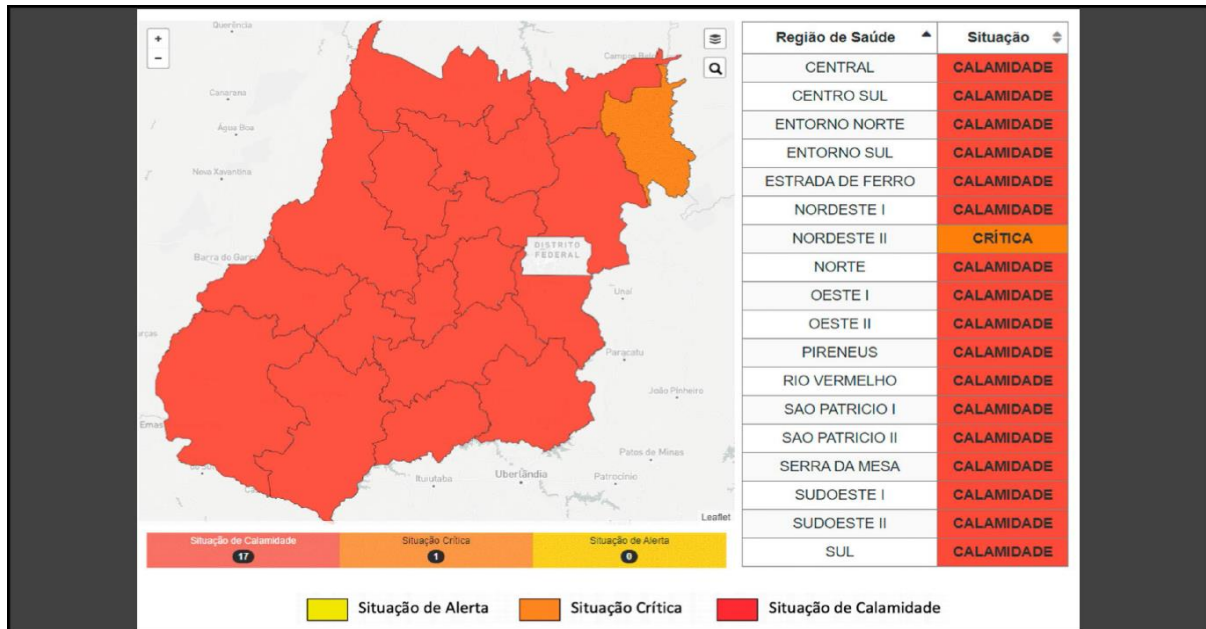
Como medida preventiva e, seguindo o exemplo do governo federal, o estado de Goiás através da portaria 416/2020, em fevereiro do mesmo ano, instituiu o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COE) como medida extraordinária para gerir e apoiar as ações de enfrentamento a Covid-19 no estado. Foi lançado também o Plano Estadual de Contingência, que tinha por intuito uma ação conjunta entre o estado e os municípios, tratando dos procedimentos a serem tomados frente a pandemia.

As orientações do Plano descrevem por exemplo como as equipes de vigilância epidemiológicas devem proceder em casos de suspeita de infecção pela SARS-CoV-2, os laboratórios competentes para a confirmação ou não da suspeita. Também comunicando a necessidade da notificação dos casos para a contabilização pela Secretaria de Saúde estadual.

O governo do estado de Goiás não poupou esforços para organizar uma ação conjunta, dirigida pela Secretaria de Saúde estadual, para padronizar as medidas a serem tomadas e a forma como se dariam, a exemplo dessa tentativa do governo do estado temos os decretos do poder executivo como o do dia 16 de março de 2021, que é o período final do recorte do presente trabalho. O referido decreto estadual estabeleceu a retomado do sistema de revezamento 14/14, e incluiu o artigo 4º que em seu §1º acentuou que os municípios do estado somente poderiam alterar as medidas previstas no decreto estadual, flexibilizando as restrições se estivessem em regiões consideradas críticas ou de alerta, não o podendo fazer se

estivessem em regiões de calamidade. A secretaria de saúde do estado mantém um mapa de risco que faz a classificação das regiões do estado, vejamos:

Figura 1 - Mapa de Risco estado de Goiás, 2021



Fonte: [www.saude.go.gov.br](http://www.saude.go.gov.br)

Acontece que, como veremos no decorrer deste trabalho, os municípios entenderam que a decisão do STF, julgando a ADI 6341-DF, lhes assegurou autonomia para tomarem medidas que considerassem necessárias para o enfrentamento a Covid-19. Assim como o atual Governador Ronaldo Caiado entendeu que poderia tomar medidas diversas das recomendadas pelo atual Presidente Jair Bolsonaro. Embates entre os dois políticos foram destaques nos noticiários, principalmente na matéria de atividades essenciais e flexibilização.

### 3.2 A PANDEMIA E OS GOVERNOS MUNICIPAIS GOIANOS

Para a análise dos atos dos municípios goianos, foram escolhidas três amostras: Goiânia, Aparecida de Goiânia e Rio Verde. Das ações tomadas por estes municípios, serão analisados os principais decretos, notas técnicas e pareceres com a finalidade de se identificar como eles pensaram o seu poder de polícia sanitária.

Os municípios supra tiveram como base de suas ações os primeiros decretos estaduais e também o Plano de Contingência da Secretaria Estadual de Saúde, e foram além, como por

exemplo o município de Rio Verde que emitiu Notas Técnicas através da Secretaria Municipal de Saúde, tratando de situações próprias como horário de funcionamento das Unidades Básicas de Saúde (UBS) em determinados bairros, horário de funcionamento dos supermercados, dos serviços odontológicos, recomendações sobre os serviços funerários, realização de velórios, seus horários e quantitativo de pessoas, estabeleceu um Centro de Operações de Emergência em Saúde (COES) municipal, também os procedimentos a serem tomados pelas unidades privadas de saúde frente a identificação de pacientes infectados, o distanciamento de 1,5 metros em filas de agências bancárias e casas lotéricas, medidas a serem adotadas pelo Centro de Comércio Popular (CAMELODROMO) local, a testagem em funcionários de empresas privadas entre outras medidas que exemplificam o trabalho do Município por meio de sua Secretaria de Saúde no enfrentamento a Covid-19.

A Prefeitura Municipal de Goiânia na mesma linha, já em seu primeiro decreto especificou as medidas que seriam adotadas tendo em vista o decreto estadual e as Notas Técnicas da Secretaria de Saúde estadual, suspendendo por exemplo as feiras populares, fazendo menção dos clubes locais que também teriam suas atividades suspensas. No transcorrer da pandemia outros decretos foram sendo editados, flexibilizando ou enrijecendo as medidas sanitárias e não farmacológicas, sempre pormenorizando. Houveram medidas também no sentido de evitar a aglomeração nos transportes públicos como a definição do horário de funcionamento dos serviços econômicos, alinhado com o horário dos ônibus, para que determinadas categorias utilizassem o transporte em determinados horários e outras noutros horários, ações para o combate à fome com a distribuição de cestas básicas às pessoas necessitadas, principalmente aquelas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal. Também, para além da fiscalização costumeira do município, a prefeitura instituiu de forma temporária a Central de Fiscalização Covid-19, com o intuito de intensificar a fiscalização às condutas tidas como incompatíveis com a situação de pandemia.

O município de Aparecida de Goiânia se somou nos esforços do combate a pandemia, tomando medidas como a criação do Comitê de Prevenção e Enfrentamento ao novo coronavírus (CPE-nCoV), com competência para acompanhar e tomar decisões de enfrentamento a pandemia, de alocação dos recursos, bem como a edição de portarias e recomendações direcionadoras do enfrentamento. Foi determinada a suspensão das atividades de estágio dos acadêmicos, exceto as de medicina e criou-se também um Protocolo Clínico Assistencial orientando medidas a serem adotadas pela Secretaria Municipal de Saúde. Também foi adotado um sistema de escalonamento do funcionamento do comércio por zonas,

levando-se em consideração o risco epidemiológico do município, afim de se evitar o fechamento completo do comércio no município.

Percebe-se que cada um desses municípios aqui citados tomou medidas levando em consideração as recomendações da OMS, do Ministério da Saúde e da Secretaria Estadual de Saúde, contudo todos eles precisaram também tomar medidas específicas, pois, como já dito neste trabalho, uma pandemia não se faz apenas com a propagação de um vírus, mas sim com inúmeros fatores da realidade de cada localidade onde ele chega o que leva a ideia de sindemia. A soma dos fatores sociais e sanitários em atuação conjunta gera um resultado pandêmico/sindêmico e um olhar multifocal por parte das autoridades competentes é fator determinante para mitigar esses efeitos. No caso do Brasil e de outros países com dimensões territoriais semelhantes, o desafio se dá na mitigação dos efeitos sindêmicos frente a desigualdade social e até mesmo cultural. Olhando apenas para o caso do Brasil, segundo o projeto social Ponte Social, 40% da população abaixo da linha da pobreza em 2018 vivia na região nordeste, com destaque para o estado do Maranhão que possuía 53% da sua população na linha da pobreza, portanto as estratégias de combate a sindemia devem ser pensadas levando em consideração essas realidades. No estado de Goiás as desigualdades também estão presentes e a assistência local parece ser a mais recomendada.

### **3.3 O CONFLITO FEDERATIVO: O CASO DO MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA**

Uma situação no mínimo curiosa aconteceu entre dois dos municípios citados no capítulo anterior. Geograficamente, a capital Goiânia e o município de Aparecida de Goiânia, são separados apenas por uma Avenida em determinados pontos, o que não é comum no estado de Goiás, que geralmente é marcado por zonas rurais extensas entre um município e outro. Essa peculiaridade entre os dois maiores municípios goianos pode passar despercebida pelos moradores das duas localidades, que talvez se acostumaram com esse fato. Acontece que a Covid-19 trouxe uma mudança significativa para o mundo, ao ponto de as fronteiras entre os países, os estados e os municípios, inclusive Goiânia e Aparecida de Goiânia, foram realçadas.

Especificamente no Brasil, com a decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6341 – DF, o esclarecimento para fins pedagógicos, como disse o Ministro relator, de

que os demais entes da federação também poderiam tomar medidas no âmbito de suas competências para mitigar os efeitos da pandemia, gerou uma situação confusa.

Vejamos o cenário atual: o Presidente da República editou uma Medida Provisória alterando parte de uma Lei Ordinária, tratando de atividades essenciais e outras ações contra a Covid-19. Os 26 estados-membros, mais o distrito federal, por sua vez também editaram decretos tratando da mesma situação, contudo cada um com suas particularidades e perspectivas. Não podendo ficar de fora, os mais de 5 mil municípios também editaram decretos pormenorizando ainda mais as medidas, levando em consideração suas particularidades. Essa situação fática no Brasil poderia dar certo se fosse seguida a mesma primícia com relação as Lei Maiores que regem a federação brasileira, como a Constituição Federal, as Constituições estaduais e as Leis Orgânicas. Basicamente a União é a responsável por criar a Constituição que regerá todo o Estado Federal, com Leis mais abrangentes e que sirvam para todos, os estados-membros, por permissão da Constituição e respeitando seu conteúdo, editam Constituições estaduais que devem tratar mais especificamente da sua região, por sua vez, os municípios ficam com a incumbência de criar sua Lei Orgânica respeitando a Constituição Federal e a Constituição estadual, para tratar de assuntos particulares e pormenorizadamente.

Acontece que a dinâmica que se seguiu não foi a mesma das Leis supra, isso em várias partes do país. Importa para este trabalho analisar uma situação envolvendo o estado de Goiás, o município de Goiânia e o de Aparecida de Goiânia e, para isso será necessário trazer os decretos editados por estes, no mês de março de 2021, quando as discrepâncias entre eles se intensificaram.

O governo do estado de Goiás, editou no dia 16 de março de 2021, um decreto reestabelecendo a medida de escalonamento das atividades econômicas, na modalidade 14/14, ou seja, 14 dias fechadas essas atividades e 14 dias abertas. Conforme já explicado neste trabalho. Na ocasião deixou claro que os municípios que estivessem classificados como em situação de Calamidade, não poderiam flexibilizar as medidas determinadas pelo decreto. Os municípios de Goiânia e Aparecida de Goiânia estavam entre os casos de Calamidade, portanto, pelo decreto estadual deveriam seguir a medida de escalonamento.

O município de Goiânia não aderiu ao decreto estadual, dando continuidade as medidas de escalonamento adotadas pelo decreto de 13 de março de 2021, acrescentando durante o decorrer do referido mês, um protocolo definindo os horários de funcionamento das

atividades econômicas e não essenciais quanto ao período de abertura, capacidade máxima de acomodação no interior desses estabelecimentos, a manutenção do distanciamento e outras medidas que já estavam em vigor no município. No geral os dois decretos eram muito similares, principalmente por causa do escalonamento 14/14, portanto Goiânia, mesmo dando continuidade ao que já tinha estabelecido, não saiu da determinação estadual de que os municípios em situação de Calamidade não poderiam abrir para flexibilização.

Por sua vez, Aparecida de Goiânia inovou com relação ao decreto estadual e ao mapa de Risco da Secretaria Estadual de Saúde, que classificava a cidade como estando em situação de Calamidade e editou a Portaria nº022/2021, com medidas de flexibilização e enrijecimento próprios do município e adotando um sistema de classificação de risco diverso, com cenários que iam do 1 ao 4, correspondendo o primeiro a matriz de risco baixa (verde) e o último risco altíssimo (vermelho). Na ocasião da portaria o município se classificava como estando em situação de risco alto (laranja), o que determinava o fechamento de 4 macrorregiões (cada macrorregião correspondendo a um grupo de bairros) durante 2 dias da semana, ressalvados os finais de semana que suspenderiam todas as atividades não essenciais. Portanto o município adotou um escalonamento próprio, chamado de “Isolamento Social Intermitente” ou “Escalonamento Intermitente”, diverso do recomendado pelo estado e o em vigor na capital Goiânia.

O Governador Ronaldo Caiado criticou, segundo o G1-Goiás, as medidas adotadas pelo Prefeito de Aparecida Gustavo Mendanha, dizendo: “Você não tem leito, se tem demanda maior do que a oferta, então não tem como ter dois protocolos diferentes. [...] Hoje a situação do estado de Goiás é de todo o mapa em calamidade, [nesse caso] prevalecem as regras do decreto estadual”. (2021).

A situação foi parar nas mãos do Ministério Público de Goiás que, segundo matéria publicada no portal Mais Goiás, através de seu Procurador-Geral Dr. Aylton Flávio Vechi se manifestou dizendo que vão analisar a base científica e jurídica da medida adotada por Aparecida de Goiânia, realçando o Procurador a competência do estado para adotar medidas que devem ser seguidas pelos municípios, vejamos um trecho da fala publicada pelo portal de notícias: “Temos um Decreto Estadual e o município tem uma competência sim, mas de disciplinar. Onde houver falta de disciplina, o município pode adotar medidas mais rígidas, mas não deve afrouxar o que foi estabelecido pelo Governo do Estado.” (2021).

A portaria de Aparecida de Goiânia também motivou ações por parte de alguns comerciantes, no intuito de que suas atividades econômicas permanecessem abertas mesmo durante os períodos de fechamento da sua macrorregião, como foi o caso do Mandado de Segurança Coletivo impetrado pela Associação Goiana das Empresas de Material para Construção (AGEMACO), alegando que sua atividade econômica era de caráter essencial conforme a Lei Ordinária nº13.979/20 e também decretos do estado de Goiás. A associação pediu que a justiça concedesse medida liminar *inaudita altera pars*, ou seja, para que todas as empresas associadas pudessem dar continuidade em suas atividades de forma ininterrupta.

A justiça, porém, negou o pedido liminar argumentando que não há *periculum in mora*, visto que não houve a suspensão permanente das atividades realizadas pelas empresas associadas da AGEMACO. Na decisão, destacou também a competência administrativa concorrente no âmbito da saúde, de todos os entes federados, portando o município agiu dentro de sua competência. Vejamos um trecho da decisão:

Assim, as linhas gerais são ditadas de forma abstrata, exigindo dos governos locais providências concretas, razão porque coube a cada unidade federativa um PLANO DE CONTINGÊNCIA próprio amparado nas peculiaridades técnicas para institucionalização e gestão de políticas sociais.

A necessidade de descentralização federativa com fortalecimento do aspecto regional se justifica ainda pelas diferenças marcantes dos entes (quanto a recursos financeiros, capacidade técnica, profissionais em atividade, aspectos regionais prevalentes inclusive de saúde). (GOIÁS, 2021).

Vê-se, portanto, que a pandemia/sindemia do Novo Coronavírus trouxe desafios nos mais diversos âmbitos da vida em sociedade. Esses desafios colocaram em xeque até mesmo a divisão de competências federativas, que, como demonstrado, não se tem o entendimento claro dos seus limites. A resposta para cada conflito federativo advindos da atual situação provocada pela Covid-19, possivelmente precisará ser dada na análise de cada caso concreto.

## CONCLUSÃO

Quando iniciamos o trabalho, havia uma forte influência política e narrativas midiáticas em torno do tema. Como no início do surto em Wuhan até a declaração de pandemia global o tempo foi curto, as medidas de contingenciamento precisaram ser tomadas de forma apressada. Nesse intento, muitos entes federativos editaram medidas que levantaram questionamentos acerca da sua constitucionalidade e acerca da sua validade. O que só reforçou as críticas a Suprema Corte, pela decisão tomada no julgamento da ADI 6341-DF, principalmente por parte do governo federal, na pessoa do Presidente da República, que argumentou que a Corte havia esvaziado suas prerrogativas.

Noutro sentido foi o entendimento que obtivemos a partir da presente pesquisa, pois da análise do julgamento da ADI 6341-DF, verificamos o caráter pedagógico da decisão, isto expresso em seu próprio texto, pois entendeu-se que o Presidente da República agiu tempestivamente e de forma correta, mas foi dada, ainda assim, interpretação conforme a Constituição para as mudanças introduzidas pela MP 926 na Lei 13.979/20.

No desenvolver das leituras e escrita da presente monografia, em que foram analisadas as bibliografias pertinentes ao tema, vimos que o federalismo pressupõe uma descentralização e nela ele se expressa com mais exatidão. Os períodos de concentração de poder no Brasil foram sombrios, marcados pelo autoritarismo, sendo de suma importância o movimento descentralizador, reintroduzido pela Constituição de 1988 e reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal.

Entendemos que os mais competentes para estabelecer de forma pormenorizada medidas de contingenciamento, principalmente as não farmacológicas como o distanciamento social e até mesmo *lockdown*, são os municípios, que, apesar de disporem na maioria das vezes de poucos recursos, são os que realmente abarcam todas as diferenças culturais, sociais e econômicas de um país tão grande como o Brasil.

Importa dizer também, que apesar de considerarmos assertiva a decisão tomada pela Suprema Corte, a forma como ela foi tomada ou mesmo o conteúdo da decisão, foram substancialmente superficiais, gerando conflitos federativos como no caso dos municípios goianos e o estado de Goiás. Uma insegurança se instalou no caso analisado de forma que não se sabia qual medida seguir, se a estadual ou a municipal, desaguando nas mãos do poder judiciário a competência de dizer quem pode o que.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In: *Direito ambiental: meio ambiente urbano*[S.l: s.n.], v. 3., 2011. Disponível em <https://repositorio.usp.br/item/002739403>. Acesso em 26 jul. 2021.
- ANACLETO, Sidraque David Monteiro. O federalismo brasileiro e a jurisdição constitucional. IDP. Brasília, 2008.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula federativa e a proteção da forma de estado na constituição de 1988. *Revista brasileira de letras jurídicas*. Nº7. Rio de Janeiro, 1995. Disponível em <<http://www.ablj.org.br/revistas/revista7.asp>>. Acesso em 04 set. 2021.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15ª ed.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. 2ª ed. Saraiva, 2010.
- BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: Exposição Sistemática da Doutrina e Análise Crítica da Jurisprudência. 6ª ed. São Paulo, Saraiva, 2012.
- BÍBLIA. Português. Bíblia sagrada. Tradução de King James. Rio de Janeiro: BV Books editora, 2020. 5ª edição.
- BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição dos estados unidos do brasil de 1891**. Rio de Janeiro - RJ: Presidência da República, [1891]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 5 out. 2021.
- BRASIL. Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. **Decreto**, Rio de Janeiro - RJ: Presidência da República, 15 nov. 1889. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm). Acesso em: 5 out. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da república dos estados unidos do brasil de 1934**. Rio de Janeiro - RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 7 out. 2021.
- BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos estados unidos do brasil de 1937**. Rio de Janeiro - RJ: Presidência da República, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 7 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos estados unidos do brasil de 1946**. Rio de Janeiro - RJ: Presidência da República, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da república federativa do brasil de 1967**. Brasília - DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Emenda constitucional. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Emenda constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969**, Brasília - DF: Presidência da República, 17 out. 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Brasília - DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **Medida Provisória nº 926, 20 de março de 2020**, Brasília – DF: Presidência da República, 20 mar. 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926impressao.htm). Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL, <https://www.goiania.go.gov.br/decretos-do-municipio-para-combater-a-epidemia/>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.341-Distrito Federal. Reqte. (s): Partido Democrático Trabalhista (PDT). Intdo. (a/s): Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 15/04/2020. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754372183>. Acesso em 27 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Linha do tempo coronavírus. Disponível em <<https://coronavirus.saude.gov.br/index.php/linha-do-tempo>>. Acesso em 23/04/2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Recomendação nº036, 11 de maio de 2020. Disponível em <https://conselho.saude.gov.br/recomendacoes-cns/1163-recomendac-a-o-n-036-de-11-de-maio-de-2020>. Acesso em 25/11/2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI:2344 SP, Relator: Min. CELSO DE MELLO. Brasília, 23/11/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-08-2002 PP-00057 EMENT VOL-02076-03 PP-00418 RTJ VOL-0184-01 PP-00113.

CALDAS, I. Aparecida vai enfrentar mp-go e descumprir decreto estadual. Mais Goiás, 17/03/2021. Disponível em <https://www.maisgoias.com.br/aparecida-vai-enfrentar-mp-go-e-descumprir-decreto-estadual/>. Acesso em 03/12/2021.

CAVALCANTE, Susy Elizabeth Forte. Federalismo: evolução política e necessidade de reconstrução. Revista Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte 31(30/31) : 81-120, 1987/88  
 HORBACH, Carlos Bastide. Forma de estado: federalismo e repartição de competências. Revista brasileira de políticas públicas. Vol.3, N.2, jul – dez 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6ª ed. Livraria Almeida, Coimbra, 1993.

COELHO, Inocêncio Mártires. Federalismo e Descentralização. Revista de Informação Legislativa, v. 22, n. 87, p.23 – 30, jul./set. 1985. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181619>. Acesso em 30/07/2021.

COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL / J. J. Gomes Canotilho...[et al.]; outros autores e coordenadores Igor Wolfgang Sarlet, Lenio Streck, Gilmar Ferreira Mendes. – 2. Ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. (Série IDP)

COSTA, Fábio Alexandre. A evolução histórica do federalismo brasileiro e a centralização na figura da união pós-1988. Uni. Mackenzie. São Paulo, 2015.

Coronavírus SUS. Disponível em <<https://coronavirus-app.saude.gov.br/app/inicio>>. Acesso em 24/11/2021

DALARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1998.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. Evolução dos Modelos Federativos no Constitucionalismo Brasileiro, p. 91 – 108. In: As Transferências Voluntárias no Modelo Constitucional Brasileiro. São Paulo: Blucher, 2016.

DANTAS, Andrea de Quadros. O stf como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de aco. Artigos. Rev. Direito GV 16 (2). 2020. <<https://doi.org/10.1590/2317-6172201964>>. Acesso em 18/11/2021.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. 5. Ed. São Paulo: Edusp, 1997.

FEDERALISMO Brasileiro: Histórico e Crises. Supremo cast, Ep.37, 2020. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=U0ZEXzZj\\_IY&t=2670s](https://www.youtube.com/watch?v=U0ZEXzZj_IY&t=2670s). Acesso em 25/08/2021.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo. Saraiva, São Paulo, 2003.

GIL, Arilson Garcia. Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão da crise da saúde pública na Pandemia de Convid-19. Revista de Ciências do Estado. Belo Horizonte: v. 6, n.1, 2021, e25986, ISSN: 2525-8036.

GOIAS. Secretaria de estado de saúde. Mapa de risco 05. 19.03.2021. Disponível em <[https://www.saude.go.gov.br/files/banner\\_coronavirus/mapaderisco/semanal/mapaderisco05.pdf](https://www.saude.go.gov.br/files/banner_coronavirus/mapaderisco/semanal/mapaderisco05.pdf)>. Acesso em 29/11/2021

GOIAS. Governo do estado de goiás. Diário oficial do estado de goiás nº23241. 18/02/2020. Disponível em <https://diariooficial.abc.go.gov.br/porta1/visualizacoes/pdf/4098#/p:67/e:4098?find=Portaria%20416/2020>. Acesso em 30/11/2021.

GOIAS. Ministério Público. Decretos estaduais coronavírus. Sistematização do autor. Disponível em <<http://www.mpgo.mp.br/porta1/conteudo/decretos-estaduais-coronavirus>>. Acesso em 29/11/2021.

GOIAS. Tribunal de justiça. Mandado de segurança coletivo autos 5114131-09.2021.8.09.0011. impetrante: AGEMACO. Impetrado: Alessandro Magalhães. Litisconsorte passivo: Gustavo Mendanha. 18/03/2021. Disponível em <https://projudi.tjgo.jus.br/BuscaProcessoPublica>. Acesso em 03/12/2021

G1-Goiás. Goiânia e aparecida afirmam que não vão alterar as próprias regras após decreto do governo para evitar covis-19. 17/03/2021. Disponível em <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/03/17/goiania-e-aparecida-afirmam-que-nao-vao-alterar-as-proprias-regras-apos-decreto-do-governo-para-evitar-a-covid-19.ghtml>>. Acesso em 02/12/2021.

HORBACH, Carlos Bastide. A Postura do STF em Questões de Conflito Federativo. Revista Consultor Jurídico, 04 de maio de 2013. Disponível em [https://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo#\\_ftnref3\\_6086](https://www.conjur.com.br/2013-mai-04/observatorio-constitucional-postura-stf-questoes-conflito-federativo#_ftnref3_6086). acesso em 30/07/2021.

JUNIOR, José Patrício Bispo. SANTOS, Djanilson Barbosa dos. Convid-19 como sindemia: modelo teórico e fundamentos para a abordagem abrangente em saúde. <doi: 10.1590/0102-311X00119021>. Acesso em 25/11/2021

LIZIERO, Leonam. Constitucionalismo, Direito Fundamentais e Reformas: Legitimação do Federalismo e Vantagens da Forma Federal de Estado. Ed. Especial. Vol.16, Revista Direito Público. Brasília, 2019.

Mais Goiás. Mais aparecida. Aparecida vai enfrentar mp-go e descumprir decreto estadual. 17/03/2021. Disponível em <<https://www.maisgoias.com.br/aparecida-vai-enfrentar-mp-go-e-descumprir-decreto-estadual/>>. Acesso em 03/12/2021.

MATTA, G.C., REGO, S., SOUTO, E.P., and SEGATA, J., eds. ACovid-19 no Brasil e as Várias Faces da Pandemia: apresentação. In: Os impactos sociais da Covid-19 no Brasil: populações vulnerabilizadas e respostas à pandemia [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19; Editora FIOCRUZ, 2021, pp. 15-24. Informação para ação na Covid-19series. ISBN: 978-65-5708-032-0. <https://doi.org/10.7476/9786557080320.0001>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional. 4ª ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gonet. Curso de Direito Constitucional. – 15. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020. – (Série IDP).

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de. A competência da união I: o que é imprescindível para o todo. Migalhas, 2018. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/coluna/federalismo-a-brasileira/283934/a-competencia-da-uniao-i--o-que-e-imprescindivel-para-o-todo>>.

OLIVEIRA, Vanessa. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. **Lua nova: revista de cultura e política**, [s. l.], ed. 78, 14 jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/CjPhvXgGpjNSGcRvLRshYMM/?lang=pt>. Acesso em: 17 nov. 2021.

OLIVEIRA, R. Goiânia e aparecida afirmam que não vão alterar as próprias regras após decreto do governo para evitar a covid-19. G1-Goiás, 17/03/2021. Disponível em <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2021/03/17/goiania-e-aparecida-afirmam-que-nao-va-alterar-as-proprias-regras-apos-decreto-do-governo-para-evitar-a-covid-19.ghtml>. Acesso em 03/12/2021.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. Histórico da pandemia de covid-19. Disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em 24/11/2021.

PINHO, Rodrigo César Ribello. Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais. 12ª ed. São Paulo, Saraiva, 2012.

Ponte social. Como superar a extrema pobreza no brasil. 08/02/2021. Disponível em [https://pontesocial.org.br/post-como-superar-a-extrema-pobreza?gclid=Cj0KCQiA15yNBhDTARIsAGnwe0Vdpb-0Yk0dmGjcxg03BjFfwIQB42MkfuJwPATahXhyhtftRvlfPMQaAsCfEALw\\_wcB](https://pontesocial.org.br/post-como-superar-a-extrema-pobreza?gclid=Cj0KCQiA15yNBhDTARIsAGnwe0Vdpb-0Yk0dmGjcxg03BjFfwIQB42MkfuJwPATahXhyhtftRvlfPMQaAsCfEALw_wcB). Acesso em 01/12/2021

Prefeitura de Rio Verde. Secretaria de Saúde. Notas técnicas covid-19. Disponível em <<https://www.rioverde.go.gov.br/notas-tecnicas-covid-19/>>. Acesso em 01/12/2021

Prefeitura municipal de Goiânia. Todos os decretos do município sobre coronavírus. 13/07/2020. Disponível em <https://www.goiania.go.gov.br/decretos-do-municipio-para-combater-a-epidemia/>. Acesso em 01/12/2021

Prefeitura municipal de aparecida de Goiânia. Painel da covid-19. Disponível em <https://www.aparecida.go.gov.br/decretos-covid-19/>. Acesso em 01/12/2021

SENADO. Descentralização do Poder: Federação e Município. Revista de Informações Legislativas, v. 22, n. 85, p. 151 – 184, jan./mar. 1985. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181609>. Acesso em 30 jul. 2021.

SENADO. Aspectos da Teoria Geral do Processo Constitucional: teoria da separação de poderes e funções do estado. *Revista de Informação Legislativa*, v. 19, n. 76, p. 97 – 124, out./dez. 1982. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181410>. Acesso em 30 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional n. 76, de 28.11.2013. Malheiros Editores, São Paulo, 2014.

SIQUEIRA, Pedro Eduardo Pinheiro Antunes de. *O Federalismo*. Rio de Janeiro: Revista de Direito, Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol.57, 2003.

SOUZA, Adalberto Pimentel Diniz de. *A mecânica do federalismo*. Migalhas, 2006. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/25113/a-mecanica-do-federalismo>. Acesso em: 01/09/2021.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22ª ed. São Paulo, Malheiros Editores LTDA, 2008.

*Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: ed. Forense, 1986.

THOMAZINI, Beatriz. Federalismo brasileiro: origem e evolução histórica de seus reflexos na atualidade. **Âmbito Jurídico**, Brasília - DF, ed. Revista 192, 1 jan. 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/federalismo-brasileiro-origem-e-evolucao-historica-de-seus-reflexos-na-atualidade/amp/>. Acesso em: 5 set. 2021.