Thayran Matheus de Miranda Furtado

# O FEDERALISMO BRASILEIRO

## NA PANDEMIA DE COVID-19:

## Conflitos Jurídicos e Políticos

Editora DIN.CE
Crescendo e Evoluindo

Thayran Matheus de Miranda Furtado

# O FEDERALISMO BRASILEIRO

## NA PANDEMIA DE COVID-19:

### Conflitos Jurídicos e Políticos

Fortaleza-CE
2020

© Copyright 2020 - Todos os direitos reservados.
**FICHA TÉCNICA:**
**Editor-chefe:** Vanques de Melo
**Diagramação**: Vanques Emanoel
**Capa:** Vanderson Xavier
**Produção Editorial**: Editora DINCE
**Revisão:** Da Autora

**CONSELHO EDITORIAL:**
Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)
Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)
Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)
Ma. Roberta Araújo Formighieri
Maria Aliciane Martins Pereira da Silva (Mestra pela UFC)

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**
FURTADO, Thayran Matheus de Miranda
O FEDERALISMO BRASILEIRO NA PANDEMIA DE COVID-19: Conflitos Jurídicos e Políticos
Editora DINCE 2020. 218p.

**ISBN: 978-85-7872-848-9**
**DOI: 10.56089/978-85-7872-848-9**

1. Administração Pública 2. Covid 19 3. Pandemia

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

**NOTA DA EDITORA**
As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).
A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

**Impresso no Brasil**
Impressão gráfica: **DIN.CE**
**CENTRAL DE ATENDIMENTO:**
Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)
Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

# AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jaciara e Rubens, agradeço-lhes por acreditar no poder da educação e do diálogo, e pela luta cotidiana para prover a mim e a minha irmã a melhor formação ao seu alcance. Muito obrigado, ainda, para além do profundo e respeitoso afeto familiar partilhado, pelos princípios democráticos ensinados em casa, que são, verdadeiramente, a base do que sou constituído.

À minha irmã, Ana Clara, por me apresentar a melhor versão de uma nova geração e, também, pelo companheirismo fraternal que vivenciamos, sabendo que não estaremos só e desamparados no mundo enquanto existirmos.

À minha namorada, Amanda, pela paciência e amor de sempre, pela parceria diária, pela crença e interesse neste trabalho, e por ser o porto, perene e afável, que revolvo após as intempéries cotidianas.

Aos meus amigos, antigos e atuais, em especial, ao *cluster*, este grupo de verdadeiros irmãos e irmãs de faculdade, que contribuíram, de perto ou de longe, para o meu entendimento e autodeterminação como ser humano, e me apoiaram para que eu pudesse concluir etapa tão emblemática da vida, através de trocas incessantes de afeto e conhecimento.

# APRESENTAÇÃO

Esta obra dedica-se ao exame das medidas normativas editadas pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Pará, bem como da postura política adotada pelos seus respectivos Chefes, em face da eclosão da pandemia do novo coronavírus no Brasil.

A análise é conduzida sob o crivo da obrigação, indisponível e imperativa, de ambos observarem e respeitarem, durante todo o tempo de batalha contra o vírus, os preceitos atinentes ao federalismo brasileiro cooperativo — em específico, o autogoverno dos diferentes entes da Federação e sua competência constitucional concorrente sobre a matéria de saúde pública —, além dos princípios constitucionais da Administração Pública e dos direitos individuais dos cidadãos.

Todos esses elementos representam os pilares normativos trazidos pela Constituição Federal de 1988 para a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil e para a própria prática da administração da coisa pública, servindo, ao mesmo tempo, de norte e limite para seu exercício como mandamentos inafastáveis que devem sempre ser atendidos, sobretudo em tempos de calamidade pública.

# SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO** ..... 13

**CAPÍTULO 1- NOÇÕES GERAIS ACERCA DO ESTADO FEDERAL ..... 23**

1.1 As origens do federalismo..... 23

1.2 Breves noções sobre o federalismo brasileiro..... 35

**CAPÍTULO 2 - A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERADO**..... 45

2.1 Os diferentes modelos de repartição de competências constitucionais..... 45

2.2 O fenômeno da concentração de poderes em favor da União Federal em contraposição ao federalismo cooperativo brasileiro..... 5

2.3 Panorama geral da repartição brasileira de competências na Constituição Federal de 1988..... 59

**CAPÍTULO 3 - O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS ENTES FEDERADOS NO CUIDADO, PROMOÇÃO E DEFESA DO DIREITO À SAÚDE** ..... 84

**CAPÍTULO 4 - A LEGISLAÇÃO FEDERAL E PARAENSE NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19 E SUAS BALIZAS JURISPRUDENCIAIS** ..... 97

4.1 Análise da legislação federal no combate à COVID-19 ..... 103

4.2 Análise dos Decretos do estado do Pará no combate à COVID -19 ..... 115

4.2.1 Decreto estadual nº 609, de 16 de março de 2020 ..... 115

4.2.2 Decreto estadual nº 729, de 05 de maio de 2020. ..... 119

4.2.3 Decreto estadual nº 777, de 23 de maio de 2020 ..... 122

4.2.4 Decreto estadual nº 800, de 23 de maio de 2020 ..... 126

4.3 As balizas postas em sede de controle concentrado de constitucionalidade aos entes federados no enfrentamento à pandemia de COVID-19 ..... 133

4.3.1 Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.341/DF ..... 135

4.3.2 Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.343/DF ..... 139

4.3.3 Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 672/DF ..... 143

**CAPÍTULO 5 - O CONFLITO FEDERATIVO NO COMBATE À PANDEMIA** ..... 151

5.1 Análise de eventual inconstitucionalidade e/ou ilegalidade das medidas federais e paraenses editadas para o combate à pandemia de COVID-19..... 153

5.2 Análise crítica do posicionamento político adotado pelos Chefes do Governo Federal e do Governo Paraense em face do federalismo brasileiro. ..... 175

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** ..... 191

**REFERÊNCIAS** ..... 199

# INTRODUÇÃO

O presente livro possui como objeto de estudo a análise das medidas normativas expedidas para o combate da epidemia de COVID-19 no Brasil, especialmente, aquelas editadas pela União Federal e pelo Estado do Pará, que importaram na restrição temporária de alguns direitos individuais em favor da saúde pública, sob a luz dos preceitos inerentes ao Estado Federal brasileiro, tal qual o respeito pela autonomia governamental e pela divisão constitucional de competências entre os entes políticos, dos princípios da Administração Pública e, enfim, dos direitos fundamentais dos cidadãos.

De plano, cumpre destacar que este trabalho tomará como legislação-base, além da norma geral federal sobre o combate à pandemia, lei federal nº 13.979/2020, e seus Decretos regulamentares (Decretos federais nº 10.282/2020 e nº 10.288/2020), os Decretos estaduais nº 609, nº 729, nº 777 e nº 800, todos de 2020, expedidos pelo Governo do Estado do Pará, uma vez que esses veicularam medidas emblemáticas para o enfrentamento da COVID-19, como, por exemplo, restrições aos direitos de locomoção e de reunião, adoção de *lockdown,* a divisão do Estado em microrregiões administrativas em razão da epidemia, entre outras.

Em prosseguimento, o tema proposto se justifica por sua importância e atualidade frente à súbita e urgente necessidade dos entes federativos citados em promoverem a

manutenção e defesa da saúde dos brasileiros, direito esse assegurado nos artigos 6º e 196, da Constituição Federal de 1988 (CF), em razão da eclosão da crise sanitária do novo coronavírus, mediante a imposição de medidas administrativas restritivas embasadas em atos normativos, sem, no entanto, afastarem-se do espírito federalista cooperativo e dos princípios norteadores e limitadores dos atos da Administração Pública, instituídos pelo Texto Maior.

Assim, partindo-se da ótica de um Estado Democrático Social de Direito, tal qual a República Federativa do Brasil, e, ainda, da indisponibilidade pelo Poder Público, considerados os seus diferentes níveis governamentais, do seu dever de concretizar os direitos sociais dos cidadãos, como os direitos à saúde e à assistência pública, é de rigor que se examine se as medidas normativas então editadas pelos Governos Federal e Paraense estão em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, almejando à verificação, por derradeiro, da satisfação ou não de sua função federativa preordenada em relação à defesa da saúde pública.

Anote-se que, ante a irrupção de uma crise sanitária sem precedentes, como a pandemia em questão, o Poder Público pátrio, em suas diversas esferas federativas, foi levado, por vezes, a ter de ponderar princípios e direitos fundamentais a serem priorizados naquele cenário, o qual reclamou uma instituição imediata de providências públicas, sob pena de se colocar em risco a própria vida humana. Neste diapasão, destaca-se que, mesmo diante do aludido panorama de calamidade pública, àquele não é permitido se afastar da estrita seara da legalidade e/ou frustrar o seu "poder-dever", outorgado através da repartição de competências

constitucionais, de concretização do direito à saúde da população.

Com isso, o tema mostra-se pertinente ao Direito a partir do momento em que a análise das medidas normativas exaradas pelos aduzidos Governos se voltará para avaliação do escorreito cumprimento (ou não) por aqueles de sua obrigação constitucional de manutenção da saúde pública, sob o crivo da inafastabilidade dos princípios constitucionais – especialmente, aqueles relativos à Administração Pública, tais como o da legalidade, da moralidade e da publicidade pública –, e da obrigação de consagração do espírito federalista cooperativo, que exige o respeito pela autonomia federativa, pela divisão constitucional de competências e pela igualdade formal entre as diferentes unidades federadas.

Sendo assim, em suma, tem-se como objetivo do presente a avaliação das medidas jurídicas editadas pela União Federal e pelo Estado do Pará no enfrentamento à pandemia, no que concerne ao atendimento aos preceitos inerentes ao Estado Federal brasileiro e às balizas constitucionais, averiguando-se a concretização ou não pelo Governo do Pará e pelo Governo Federal do seu papel constitucionalmente outorgado dentro da sistemática federativa, no que tange à defesa da saúde pública.

Por conseguinte, analisar-se-á se houve respeito, ao tempo da expedição e aplicação das medidas restritivas de direito em nome da saúde do povo, aos aludidos preceitos fundamentais da Federação, verificando-se, ainda, se a União Federal coordenou adequadamente os demais entes federados, encabeçando uma política pública nacional, conforme manda o texto Constitucional, ou se houve omissão ou eventuais vícios de competência por parte do Governo Federal, que implicariam

no desprezo pelo espírito federalista e em possível abuso de poder.

Por sua vez, em relação ao Estado do Pará, objetiva-se a investigação da lisura jurídica de seus atos normativos e das medidas administrativas implementadas concretamente, assim como se aquele corroborou para a consumação de uma tomada de ações públicas coordenadas, forçosas no federalismo por cooperação brasileiro, em cumprimento às ideias embrionárias inerentes ao Estado Federal, como a noção de autogoverno dos entes da Federação e confiança recíproca entre esses.

Como objetivo específico, visa-se a avaliar, contrapondo às regras imperativas do ordenamento jurídico brasileiro, bem como ao que constitucionalmente se espera das esferas do Poderes Executivos Federal e Paraense diante de um cenário pandêmico, a adoção de uma postura apropriada e legítima pelos seus Chefes em face de seu poder-dever de promoção e defesa da saúde pública, que reclama uma liderança pública racional, coordenada e efetiva. Desta forma, o notório conflito federativo político, surgido durante o alastramento da epidemia, será examinado, apontando-se eventuais violações aos preceitos fundamentais federativos e as suas possíveis implicações prejudiciais na luta contra o vírus.

Neste ponto, apresenta-se, justamente, a controvérsia do tema escolhido e a mola propulsora deste trabalho. Para além do indispensável exame sobre o primor jurídico das medidas normativas instituídas pelos entes políticos em comento, é mister, ainda, que se analise o surgimento do acentuado conflito federativo nos diversos âmbitos do Poder Executivo brasileiro, especialmente, entre os Chefes do Governo Federal e do Governo do Pará, que se traduziu numa verdadeira disputa política e midiática, perpetrada, principalmente, pelo

Presidente da República, Jair Bolsonaro, pelo poder de estabelecer, unilateralmente, as providências normativas que entendesse como convenientes e adequadas para o enfrentamento da pandemia, excluindo, assim, a liberdade governamental dos demais Chefes de Governo.

Registre-se que discurso político presidencial empregado, que desaguou no surgimento e posterior agravamento do conflito federativo, foi no sentido de "avocar", em seu favor, as competências para a instituição de medidas restritivas de direitos mais gravosas – como, por exemplo, o fechamento de comércio e restrição de transporte intermunicipal. Em contrapartida, a postura dos Governadores dos Estados-membros, em especifico, do Chefe do Poder Executivo do Estado do Pará, em síntese, foi de reafirmar sua autonomia federativa, que, na prática, importou na instituição de providências normativas estatais em defesa da saúde.

Para consecução dos objetivos lançados, na primeira subseção, da seção 2, deste trabalho, serão investigadas as ideias primárias a respeito da forma federativa de Estado, isto é, se analisará, de início, as origens do Estado Federal, as noções embrionárias que embasaram tal conceito, examinando o surgimento daquela forma estatal no mundo – em especial, nos Estados Unidos – e no Brasil. Já na subseção 2, superada a questão do surgimento histórico da forma federativa de Estado, serão examinadas as noções fundamentais sobre o federalismo brasileiro, discriminando suas características e seus princípios norteadores.

Em sequência, na seção 3, será feito, em resumo, o estudo do sistema de repartição constitucional de competências. Na sua primeira subseção, serão examinados os diferentes modelos de repartição de competências adotados

mundo afora. Na segunda, será analisada a problemática do fenômeno de concentração de prerrogativas no seio do governo central em contraposição aos governos regionais, que se repetiu em diversos países desde o surgimento da forma de Estado em comento. Na terceira, enfim, será explorado o modelo de repartição de competências dos entes federativos praticado hoje no Brasil, inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

Ao tempo da quarta seção, partindo do panorama geral da divisão de competências constitucionais, será perquirida, especificamente, a matéria relativa à saúde pública – essa que é objeto de competência administrativa comum e legislativa concorrente entre as diferentes unidades federativas brasileiras –, verificando-se o papel constitucional dos entes políticos em face do seu dever de promoção e defesa da saúde pública, bem como lançando vista à elevação do direito à saúde ao espectro de direito fundamental e à instituição do sistema único de saúde brasileiro, seguindo o avanço do processo de redemocratização do país que despontou na promulgação da Constituição Cidadã de 1988. No mais, serão apontados também os desafios que o sistema de saúde público enfrenta hodiernamente para a concretização de uma prestação pública de atendimento médico efetiva à população.

A partir desse painel, na primeira subseção, da seção 5, do presente trabalho, adentrar-se-á, de modo específico, na análise da legislação federal geral exarada para o combate à pandemia, lei federal nº 13.979/2020, e de seus Decretos federais regulamentares nº 10.282 e nº 10.288, ambos de 2020, esmiuçando-se as medidas restritivas que previram para a repressão do vírus. Na sua segunda subseção, será feito o exame das providências normativas previstas nos Decretos estaduais de nº 609, nº 729, nº 777 e nº 800, todos do ano

corrente, discriminando, também, as medidas implementadas no Estado do Pará para a contenção do avanço do vírus e preservação do seu sistema de saúde público. Já na terceira subseção, serão estudadas as decisões judiciais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle concentrado de constitucionalidade – quando, no começo da pandemia viral, aquele foi suscitado para solucionar conflitos federativos de competência sobre a matéria de saúde pública –, onde se delimitou as balizas constitucionais, implícitas e explícitas, para instituição das referidas medidas restritivas de direitos, demarcando os limites de atuação do Poder Público Federal e Estadual em face de sua prerrogativa compartilhada para promoção e defesa da saúde da população, dos direitos individuais dos cidadãos e dos preceitos fundamentais do federalismo e da Administração Pública.

Ao final, na subseção primeira, da seção 6, sob a luz das ideias desenvolvidas nos títulos anteriores, far-se-á um cotejo da legislação federal e paraense sobre COVID-19 em face do texto Constitucional e, ainda, entre si. Assim, além do exame a ser realizado à luz da Constituição Federal de 1988, os atos normativos editados pelo Estado do Pará serão, nomeadamente, contrapostos à legislação federal geral sobre o tema, tecendo-lhes uma análise de eventual ilegalidade. Ainda, a análise da aduzida legislação mista sobre COVID-19 se voltará, também, à avaliação do atendimento dos princípios da Administração Pública e do prestígio pelos direitos individuais dos cidadãos, sob pena de se configurar arbítrio. Desse modo, objetiva-se a concluir pela legalidade *in latu sensu* ou não das medidas expedidas pela União Federal e pelo Estado do Pará quanto às providências que previram e implementaram para o combate do vírus.

Enfim, na segunda subseção, da sexta seção, será tomado como objeto de exame o notório conflito federativo protagonizado pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, e pelos Governadores dos Estados-membros, notadamente, o Governador do Estado do Pará, Helder Barbalho, a fim de se sondar a obediência ou, ao contrário, eventual violação ao espírito federalista brasileiro, aos preceitos constitucionais da Administração Pública e aos direitos individuais dos cidadãos, considerando a postura política adotada por aqueles durante o alastramento da crise pandêmica. Neste item ainda, serão invocadas algumas das ideias pinceladas nos capítulos predecessores atinentes às noções nucleares sobre federalismo e eventuais problemáticas que acompanham tal forma de Estado – como a antiga tensão entre governos central e regionais – para que se conclua pela devida consagração ou desrespeito, por aquelas autoridades, ao federalismo brasileiro, bem como pela concretização ou frustração do seu dever imperativo em relação à defesa da saúde pública, conforme ordena a Constituição Federal de 1988.

Diante do exposto, vislumbra-se no horizonte possíveis conclusões que amarrarão o trabalho em questão, são elas:

a) a falha da União Federal em instituir uma política pública coordenada com os demais entes federados, visando a um combate mais efetivo à pandemia, o que desaguaria na frustração de sua função preordenada federativa em relação à saúde;
b) a constitucionalidade das medidas restritivas de direitos adotadas pelo Governo do Estado do Pará em razão da necessidade e urgência da tomada de decisões em face da contaminação exponencial da população pelo vírus;

c) a importância do Poder Judiciário para a proteção do Estado Federal, ao servir de Poder pacificador de litígios entre os diferentes entes da Federação, assegurando, assim, o exercício de suas respectivas competências constitucionais, através do controle de eventuais inconstitucionalidades, as quais, se perpetuadas, implicariam em abuso aos preceitos federativos e aos direitos fundamentais dos cidadãos.

Por fim, este trabalho de conclusão de curso adotará uma abordagem científica qualitativa, mediante investigação bibliográfica, com intuito de se chegar a uma pesquisa exploratória, através da análise de doutrina jurídica, notícias jornalísticas, legislação, decisões judiciais, entre outros documentos, mirando, enfim, o escrutinamento e interpretação dos fenômenos jurídicos que envolvem as medidas restritivas de direitos implementadas pela União Federal e pelo Estado do Pará no combate à pandemia de COVID-19.

# CAPÍTULO 1

# NOÇÕES GERAIS ACERCA DO ESTADO FEDERAL

## 1.1 As origens do federalismo:

A palavra federalismo tem como raiz etimológica o termo latino *foedus*, "que correspondia ao **pacto** estabelecido pelo Império Romano com outros povos para as mais diferentes finalidades" (ANTUNES, 2015, p. 4, grifo nosso).

O referido pacto veiculava, em suma, o acordo de ajuda mútua entre as partes, norteado pelo senso de confiança recíproca, que uniam suas forças em prol de um objetivo comum – normalmente, proteção e auxilio em caso de guerras –, sem, no entanto, deixar de lado sua autonomia.

Neste viés, quando se analisa o desenvolvimento do federalismo como ideia política, pode-se encontrar diversos autores que pincelam uma noção embrionária do Estado Federal baseado num juízo primário de confiança, antes até daquele surgir, em seu modelo clássico, como forma de Estado

propriamente dita, com o irrompimento da Constituição dos Estados Unidos no final do século XVIII.

Por exemplo, o filósofo alemão Johannes Althusius (1557-1638), ao elaborar sua teoria da formação do Estado como uma associação simbiótica entre pessoas, que, partindo da seara particular, culmina, enfim, nas instituições públicas, pregava que as eventuais cidades formadas (conjunto de famílias), as quais estavam inseridas dentro de um reino (um espectro associativo maior do que aquelas), poderiam ser autônomas em relação ao último, preservando, todavia, a manutenção da associação, uma vez que confiavam nos benefícios decorrentes dessa união, tal como, a prestação de auxílio e troca de bens – esta seria uma incipiente alusão ao espírito federalista (LIZIERO, 2019).

> A base é o consentimento das pessoas, ainda que de forma escalonada, inicialmente no âmbito privado para depois para o público, de modo a formar o corpo político. O caráter federativo de sua teoria vem justamente deste aspecto [...]. Desta forma, a teoria de Althusius é baseada no **consenso e na confiança** entre os diversos núcleos associativos (LIZIERO, 2019, l. 289, grifo nosso).

Por sua vez, Montesquieu (1689-1755) também ensaiou uma teorização política que convergia com a ideia federativa de Estado. O filósofo pregava que as Repúblicas, para vingarem, deveriam ter uma extensão territorial pequena, o que impediria sua corrupção interna, mas as deixaria mais fragilizadas e suscetíveis a conflitos e invasões externas.

Desse modo, conforme ensina o professor Liziero (2019), Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis*, apontou a solução para tal dilema: as diferentes Repúblicas deveriam firmar um pacto entre si, unindo esforços numa estrutura política, sem perder cada qual sua autonomia – afastando-se, assim, da pretensa ruína interna –, para se protegerem de eventuais invasões estrangeiras. Nota-se que, nesse panorama, o que o aludido filósofo indica como a saída para o problema, aproximar-se mais da ideia de Confederação do que a do Estado Federal *per si*, considerando a forma que o último floresceu depois de sua morte.

> Pensa-se que Montesquieu, baseado em alguns exemplos de (con)federações que vão desde a Grécia Antiga até as Ligas Suíças de seu tempo, enxerga na associação e na confiança recíproca entre essas pequenas repúblicas a única forma de sobreviver politicamente e garantir a liberdade de seus cidadãos (LIZEIRO, 2019, l. 554).

Seguindo o núcleo do embrião federalista, Immanuel Kant (1724-1804), admitindo a existência de um estado de natureza no cenário internacional, representado por um estado de tensões e iminente deflagração de guerras entre Repúblicas, defendia o firmamento de um acordo (com maiores tendências confederativas do que federalistas em si, à semelhança de Montesquieu), visando a instituir uma "federação pacífica", na qual os Estados se comprometeriam a conviver em paz, livrando-se do fantasma da guerra, obrigados, no entanto, exclusivamente, no plano moral (semeado pelo imperativo

categórico), uma vez que não haveria um "super Estado" acima deles, competente para aplicar-lhes sanções (LIZEIRO, 2019).

Destarte, assim como se depreende do significado da raiz etimológica da palavra federalismo (*foedus*), esta forma de Estado reclama, naturalmente, uma fundação na existência de *fides* entre as partes, isto é, de fé ou confiança bilateral, uma vez que pressupõe uma manifestação de vontade, externada por entes soberanos e livres, no sentido de se vincularem, de firmarem um pacto político, em prol de um objetivo comum, apoiando-se na crença da consecução, em conjunto, de seu desenvolvimento (em sua melhor versão), ao mesmo tempo em que se assegura sua autonomia, a qual se traduz por um autogoverno, implicando na liberdade e segurança de seu povo.

Em continuação, é certo que a referida associação entre Estados e, por conseguinte, a criação de um ente político central, através de um pacto, no qual diferentes unidades então autônomas delegam poderes em favor daquele para sua instituição e posterior atingimento de fins comuns, trata-se de um evento fenomênico emblemático, que pode ser descriminado no tempo e espaço.

Essa constatação importa na medida em que, contrapondo-se à formação e à organização histórica de Estados mais antigos (que, geralmente, deságuam na adoção da forma de Estado unitário e suas variações[1]), a ideia-base do Estado federal acima exposta, ao pressupor um pacto, reflete a criação abstrata de um ente político central, o qual não é

[1] O professor Paulo Antunes (2015, p. 4) ensina que "o federalismo é um sistema característico de estados formados tardiamente, pois tende a agregar comunidades bem definidas cultural, social, econômica e etnicamente";

resultado de uma natural organização ou destino das coisas, mas sim um produto da vontade explanada de diferentes unidades autônomas em um determinado contexto histórico-social. Portanto, essas, até então independentes e com suas próprias particularidades, ao se unirem, precedem e dão azo a um governo central, criando-o, e instituindo, fictamente, uma complexa forma de Estado.

Assim, apesar da origem etimológica remeter ao tempo do ido Império Romano, foram os Estados Unidos da América, em 1787, que instituíram, oficialmente, o federalismo como forma de Estado, inaugurando o que a doutrina admite hoje como "federalismo clássico".

Todavia, antes da adoção de tal forma de Estado, as antigas colônias americanas haviam firmado um pacto, em 1781, visando à criação de uma aliança político-militar para que se insurgissem, em conjunto, contra a colonizadora Inglaterra e se afirmassem como Estado soberano no cenário político externo.

Desta forma, surgiu a Confederação Americana de 1781, a qual não gozava de um Poder Executivo autônomo ou detinha qualquer poder coercitivo sobre os diferentes Estados, mas possuía como função a coordenação de pautas diplomáticas de representação da União das recém ex-colônias diante do cenário internacional, servindo, ao mesmo tempo, de organizadora e símbolo das ações para a concretização e manutenção efetiva da independência americana, declarada em 1776.

Entretanto, a Confederação como forma de Estado não vingou, uma vez que o ente político central não detinha poderes efetivos de auto-organização e coerção, logo, não

havia a possibilidade de uma organização política firme e forte, o que importou na ineficácia da referida forma estatal para os fins a que se propôs, despontando numa insegurança jurídica para os próprios Estados-membros, tanto no âmbito interno quanto no externo.

> Destaca-se a contradição dos antifederalistas [...]. [eles] queriam ao mesmo tempo aumentar a autoridade federal sem diminuir a autoridade dos Estados; que a União fosse soberana ao mesmo tempo que os Estados tivessem completa independência. [...] a coercibilidade das normas federais era prejudicada pela ausência de mecanismos institucionais de aplicação de sanção. [...] a sanção é característica essencial do direito; portanto, não poderia haver efetivamente normas jurídicas federais se os Estados tivessem o poder discricionário de obedecer ou não (HAMILTON et al., 2005, p. 76-78 apud LIZEIRO, 2019, l. 635).

Com isso, os Estados independentes americanos reuniram seus diferentes delegados na Convenção da Filadélfia de 1787, os quais promulgaram ali a Constituição Americana (vigente até hoje), atribuindo, cada um, ao ente político "União Federal", parcela de seu poder, resguardada, porém, a sua autonomia.

Neste ponto, vê-se, pela primeira vez, o surgimento oficial da forma estatal federativa, mediante a promulgação da Constituição Federal Americana, que previa, expressamente, um núcleo mínimo de competências enumeradas em favor da

União, reservando todas as outras implícitas aos Estados-membros.

Sendo assim, após a independência americana, e o sucesso político-organizacional e desenvolvimentista que se sucedeu, o Estado Federal pareceu representar a diversos países a melhor opção dentre as formas de Estado, pois atenderia à necessidade de um governo central forte o suficiente para assegurar a manutenção das conquistas civilizatórias trazidas pela emancipação, sem tolher a autonomia governamental dos Estados-membros.

No Brasil, o processo de desenvolvimento de ideias federativas é estreitamente ligado à história da consolidação da colônia portuguesa e, posteriormente, ao surgimento do Estado brasileiro como nação soberana e independente de Portugal.

De acordo com o apontamento do jurista Miguel Reale (2006), a unidade nacional do Brasil representa hoje um verdadeiro milagre – um fenômeno que sobreveio de inúmeras causalidades e escolhas organizacionais político-administrativas sucessivas – quando contraposta à ramificação significativa que se vê nos pequenos e diversos países de colonização espanhola presentes na América do Sul.

Naquele contexto, considerando a vastidão territorial brasileira, o alto nível de despovoamento e um povo etnicamente distinto, sem relação entre si, principalmente na questão das relações inter-regionais e no seu reconhecimento como uma só nação, o caminho que se avistava era justamente uma tendência à separação das regiões, de uma secessão da unidade nacional. Todavia, não foi isso o que ocorreu. Examinemos:

Como nota o doutrinador Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 49),

> "o primeiro regime político-administrativo instituído na América pelos portugueses era descentralizador, visto que as capitanias hereditárias não mantinham vínculos diretos entre si, mas reportavam-se diretamente ao Rei de Portugal".

Nesse sistema, cada donatário comandava sua respectiva capitania, a qual era autônoma em relação às demais e onde aquele exercia plenos poderes administrativos, desde que satisfizesse seu dever de produção da terra, sob pena da Coroa Portuguesa reavê-la.

Com a dificuldade de êxito do sistema em questão, Portugal instituiu no Brasil-colônia, em 1548, um Governo Geral, que não teria como função extinguir o sistema então implantado, mas sim ajudar os então donatários a desenvolverem suas respectivas capitanias. A partir deste momento, deflagrou-se a aparente contraposição de forças na organização política brasileira que resiste até os tempos atuais: a incessante queda de braço entre uma organização política mais centralizadora e outra mais descentralizada.

Anote-se que, apesar do Governo Geral ter como objetivo a ajuda dos donatários em desenvolver suas capitanias, o que se viu, posteriormente, representando uma herança que nos acompanha até a República, foi a resistência das elites regionais oligárquicas em perder parcela de seu poder em favor de um poder central – esse que, usualmente, manifesta

tendências mais modernizadoras e progressistas do que as pautas e interesses conservadores daquelas (ANTUNES, 2015).

Desta feita, a despeito da instituição formal de uma centralização do governo, os donatários remanesceram, de fato, com o pleno exercício administrativo dos poderes, o que impediu a implementação imediata de um governo efetivamente centralizado e forte, que viria, paulatinamente e a posteriori, estabelecer-se no país.

Neste sentido, ensina-nos José Murilo de Carvalho (2003, p. 14 apud ANTUNES, 2015, p. 50):

> A maior centralização da administração portuguesa era aparente. No último quartel do século XVIII, por exemplo, a autoridade do vice-rei sobre os capitães-generais era mais nominal do que real, excetuadas apenas as capitanias diretamente ligadas ao Rio de Janeiro (São Pedro, Santa Catarina e Colônia do Sacramento) [...]. Note-se ainda que entre 1624 e 1775 a colônia portuguesa esteve dividida em dois Estados distintos, o Estado do Brasil e o Estado do Maranhão e Grão-Pará, com administra- ções totalmente independentes. Mesmo após a chegada da Corte, em 1808, Pará e Maranhão continuaram a tratar diretamente com Lisboa.

Com a volta de D. João VI a Portugal e a posterior declaração de independência encabeçada por D. Pedro I, o Brasil passou de parte do Reino de Portugal a Império independente. Conforme destaca o doutrinador Miguel Reale

(2006), naquela época, a preservação da monarquia como forma de governo no Brasil foi adequada para se vencer revoltas separatistas futuras.

Neste sentido, é certo que o processo de independência brasileiro não extinguiu as instituições até então vigentes, mas as manteve. Isto contribuiu significativamente para a unidade do país, uma vez que não houve uma noção de ruptura concreta (sentida pelo povo, por exemplo), restringindo-se tal ideia a um plano mais abstrato, isto é, formal.

Desse modo, houve uma espécie de continuação da estrutura político-administrativa, tornando os anos iniciais de independência brasileira mais fáceis de serem governados por um poder central, já que existia uma estrutura governamental minimamente organizada espalhada pelo país, assim como a presença preexistente das forças armadas nas diferentes regiões do mesmo, as quais corroboravam, sob as ordens do imperador, para manutenção do Império e seu território, e para a construção de uma identidade nacional incipiente mas uniforme, preservando a real possibilidade de afogar movimentos de secessão (ANTUNES, 2015).

Anote-se que, naquela época, os Presidentes de Província eram indicados diretamente pelo Imperador, a quem juravam fidelidade, viabilizando, assim, a centralização política, própria do Estado Unitário.

Com o desfalecimento do regime monárquico e a instauração da República, a Constituição de 1891 implementou no Brasil, enfim, a forma federativa de Estado. Todavia, assim como a instituição do Governo Geral, ao tempo das capitanias, levou um período para realmente concentrar o poder político, sob o mesmo racional, mas em sentido contrário, ao sobrevir a

forma de Estado Federal na recém nascida República brasileira em detrimento do Estado Unitário Imperial, a descentralização do poder não ocorreu imediatamente, remanescendo, de fato, a sua centralização.

Isto implica, até hoje, numa tendência brasileira de concentração demasiada de poderes nas mãos da União Federal, que, por vezes, durante a história política do país, desfavoreceu e limitou as prerrogativas dos Estados-membros, ceifando a real possibilidade do exercício pleno da administração da coisa pública pelos últimos, como se verá com mais profundidade na subseção 3.2.

Por exemplo, é o caso da política praticada na República Velha brasileira, na qual os Governadores dos Estados, representantes das antigas oligarquias regionais, através de fraude nas eleições e instituição da "política dos governadores", visando a evitar a defasagem de seu poder perante a centralização federal posta, passaram a apoiar o Governo Federal em troca da conservação de seu poder local e privilégios – o que não representava um federalismo real e efetivo dentro dos moldes e finalidades legais.

> [...] não se pode confundir um determinado e limitado grau de autonomia local em questões secundárias, o poder arbitrário de oligarquias locais ou regionais, a falta de respeito à lei, com um sistema político e financeiro descentralizado que possibilite o desenvolvimento das potencialidades locais, que é, em nosso entendimento, uma das principais marcas do federalismo (ANTUNES, 2015, p. 50).

Em contrapartida, contemporaneamente, o espírito federativo no Brasil, enfim, vingou e se fortaleceu em comparação à política outrora praticada, muito porque ele dá vazão à representatividade de um povo tão desigual, principalmente em relação às suas necessidades regionais específicas e aos seus diferentes anseios atinentes ao futuro da nação[2].

> Pluralismo e federalismo são objetivos complementares reclamados pelos países que pretendem realizar "a unidade na diversidade", com distintos centros autônomos de poder interligados em uma composição harmônica de valores locais e nacionais (REALE, 2006, p. 19).

No entanto, apesar de ser mister olhar para a formação primitiva do federalismo, insta destacar que ele não mais se encontra intocado em sua forma clássica americana, assim como os Estados unitários também não mais representam uma forma centralizadora engessada, como era o Império brasileiro.

Sendo assim, o que se observa hodiernamente é justamente um movimento, tomado pelos Estados-nações, em direção a um equilíbrio ou flexibilização de regras próprias de

[2] O jurisconsulto Miguel Reale (2006, p. 17) indica como exemplo do fortalecimento do federalismo no Brasil as eleições de 2002, nas quais o povo colocou de um lado as prioridades regionais e de outro as demandas federais, o que acarretou um preenchimento desigual, ideologicamente falando, de cargos federais e estaduais, conforme a realidade e tendência política de cada região – manifestando e assegurando espaço à convivência de uma pluralidade numa união, própria do sistema federativo;

uma só forma de Estado, de acordo com suas necessidades e peculiaridades, que implicam no surgimento dos mais diversos tipos de organização estatal – por exemplo, federalismo por cooperação e Estado unitário regional –, com a respectiva adoção de tantas roupagens quanto forem as particularidades inerentes ao país. Com isso, atualmente, tem-se "[...] uma tendência à descentralização nos estados unitários e, reversamente, uma tendência à centralização nos estados federais" (ANTUNES, 2015, p. 7).

## 1.2 Breves noções sobre o federalismo brasileiro:

A República Federativa do Brasil, conforme sedimenta o art. 1º, da Constituição da República de 1988, é formada pela *união* indissolúvel dos *Estados-membros, Municípios* e *Distrito Federal*; além de se constituir em um *Estado Democrático de Direito*.

Sob esta luz, é certo que o Brasil adotou como forma de Estado, a forma federativa – o que vem se repetindo desde a Constituição Federal de 1891, da primeira República brasileira. Destaca-se que, de acordo com o art. 60, §4º, I, da Constituição de 1988, a forma federativa do Estado brasileiro é, hoje, protegida como cláusula pétrea, e, assim, não pode ser objeto, nem mesmo, de medida que tenda a aboli-la. Desta forma, apenas com a eventual confecção de uma nova Constituição Federal, o Brasil poderá deixar de ser organizado sob a forma de Estado em questão.

O Estado Federal, em específico, é uma das espécies de formas de Estado que se pode encontrar no estudo acadêmico da Teoria do Estado, que, em apertada síntese, prevê, também:

a) o Estado Unitário, o qual pressupõe a forte centralização governamental (como dito, atualmente há uma tendência maior à descentralização para se atender necessidades regionais, como se vê na Constituição Italiana de 1947, por exemplo);
b) e a Confederação, a qual é considerada, hodiernamente, apenas referência histórica, uma vez que houve a queda das Confederações Germânica, Suíça e Norte-Americana (HORTA, 1986).

A instituição de um Estado Federal presume a existência de uma Constituição Federal que o instaure, é uma relação de dependência, como causa e efeito, uma vez que é o texto Constitucional Federal que preverá, numa ficção político-jurídica, um vínculo federativo indissolúvel, consistente em uma *união* de diferentes entes federativos autônomos (Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, no Brasil), e disporá sobre as atribuições próprias de cada um, bem como os limites de sua atuação e a eventual necessidade de coordenação de ações.

Conforme destaca o doutrinador Raul Machado Horta (1986), a complexidade desse sistema político-jurídico é tamanha, pois, em havendo diversos entes federativos numa união indissolúvel, tem-se, por conseguinte, a ideia de um duplo ordenamento jurídico (federalismo dual): sobre um mesmo povo recai tanto o ordenamento jurídico federal (da União Federal, que tem jurisdição nacional) como o ordenamento jurídico do seu respectivo Estado-membro (o qual

conserva, dentro de seu território, autonomia governamental, nos termos da Constituição Federal).

Por sua vez, é de rigor que se ressalve o peculiar desenho federativo brasileiro: no Brasil, tem-se um modelo federativo trino, diferentemente do dual, visto na República Norte Americana, uma vez que a Constituição Federal de 1988 prevê, para além dos Estados-membros, a autonomia dos Municípios e suas respectivas competências.

Destaca-se, ainda, que há a previsão do Distrito Federal como unidade federativa autônoma (art. 18, da Constituição Federal), todavia, remanesce como "trino" o federalismo brasileiro, pois esse último acumula tanto as competências dos Estados-membros quanto dos Municípios, conforme §1º, do art. 32, do mesmo diploma, denotando, portanto, um caráter *sui generis*.

Isso significa dizer que, no Brasil, sobre um mesmo corpo social incide normas municipais, estaduais e federais (ou ainda, distritais), o que representa um complexo sistema jurídico. Neste sentido, elucida-nos o jurisconsulto Miguel Reale (2006, p. 29):

> Efetivamente, enquanto na Grande Republica do Norte a organização político-administrativa do País é dual, figurando em sua Constituição apenas a União e os Estados federados, **no Brasil temos um ordenamento trino**, uma vez que a organização e a competência de nossos Municípios se acham também estabelecidas nas matrizes mesmas de nossa Carta Magna (grifo nosso).

Então, no Brasil, uma vez instituído o pacto federativo de 1988, a União Federal ganhou (ou conservou), por ficção jurídica, personalidade jurídica de pessoa política interna de direito público. Por sua vez, aos Estados-membros, aos Municípios e ao Distrito Federal foi reservada a mesma sorte: cada um representa uma pessoa jurídica de direito público interno, dotada de prerrogativas administrativas e legislativas próprias, tal como a primeira.

Com isso, é papel do próprio pacto federativo, materializado no corpo da Constituição Federal do Estado-nação, "assegurar coexistência entre esses múltiplos ordenamentos, o da Federação, que é central, e dos Estados-membros, que são parciais" (HORTA, 1986, p. 10).

Ressalte-se que tal coexistência deve ser harmônica e coesa, não se admitindo abuso ou concentração exagerada de prerrogativas por um dos entes em detrimento dos outros, sob pena de violação dos princípios federativos, tal qual o da autonomia dos Estados-membros.

Ainda, é imprescindível destacar que é próprio do conceito de federalismo a ideia de igualdade formal entre as diferentes unidades federativas. Vejamos:

A despeito do federalismo ter, inerentemente, a questão da assimetria como uma de suas características, já que o Estado Federal pressupõe a união de entes distintos, isto é, assimétricos entre si, em prol de uma unidade, a questão da diversidade não significa a preferência de um sobre os outros, isto é, uma unidade federativa não se sobressai, hierarquicamente, em detrimento da outra, desaguando num estado jurídico de igualdade entre elas.

> É indispensável que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibrada, que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles. Nem as unidades federadas devem ser subordinadas à União, nem esta deve ser sujeita àquelas (DALLARI, 1986, p. 19).

Desta feita, ultrapassando as diferenças concretas de cada unidade federada, uma vez instituído o Estado Federal, aquelas passam a ser iguais formalmente, gozando, de forma isonômica, de autonomia administrativa e legislativa; da possibilidade de exercitar as atribuições que lhes foram outorgadas; e de não se submeter hierarquicamente às demais unidades federadas – atendidas sempre as balizas constitucionais disciplinadoras da atribuição e forma de exercício do poder.

Neste ponto, insta ressaltar que à União cabe, com exclusividade, o exercício da soberania (art. 84, VII e VIII, da CF) e representação do Estado brasileiro no cenário internacional, já que, se assim não fosse, estaríamos diante de várias unidades soberanas, e, por conseguinte, não haveria o próprio Estado Federal brasileiro, consubstanciado na união de diferentes entes. Em contrapartida, às demais unidades federativas é assegurada autonomia federativa, nos termos e limites das suas atribuições constitucionais (art. 18, da CF).

Do referido arranjo entre prerrogativas da União Federal e das diferentes unidades federativas, e, ainda, da obrigatoriedade de harmonia e coesão no exercício daquelas, decorrem, conforme se vê empiricamente, as mais diversas

espécies de conflitos federativos no tocante ao próprio exercício do poder, que devem ser dirimidos, imparcialmente, por uma Corte Suprema – no Brasil, esta é materializada pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, "f", da CF).

Nesta toada, observa o doutrinador Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 6):

> Efetivamente, a existência de várias esferas de poder com algumas competências e atribuições compartilhadas e outras exercidas solitariamente faz com que a sua compatibilização seja uma tarefa em constante construção e, como tal, submetida a diuturnas fricções entre os diferentes entes políticos que devem coexistir na federação.

Em prosseguimento, cada país ostenta um tipo distinto de federalismo, pois este possui como fonte não só a sua respectiva Constituição Federal, que implica em sua criação formal, mas também os fatores sociais, econômicos, históricos, etc., próprios de cada nação, que esboçam, na prática, o funcionamento e as características do federalismo por ele adotado.

Assim, em atenção aos fatores jurídicos e extrajurídicos que dão o rosto real da forma federativa adotada por um Estado, conclui-se, em suma, pelos seguintes tipos de federalismo, seguindo a doutrina do professor Raul Machado Horta (1986, p. 11):

a) *federalismo centrípeto*, que é caracterizado pelo fortalecimento dos poderes do Governo Federal, isto é, da União Federal;

b) *federalismo centrífugo*, no qual se vê a conservação efetiva, por parte dos Estados-membros, de sua autonomia, gozando, portanto, de prerrogativas governamentais próprias frente àquelas destinadas à União;
c) *federalismo por cooperação*, o qual representa uma tendência ao equilíbrio entre os poderes da União e dos Estados-membros, prevendo atribuições que privilegiam, ao mesmo tempo, um ordenamento unificador e aqueles regionais, diante de uma rica repartição constitucional de competências concorrentes e comuns em desfavor da exacerbada concentração de prerrogativas nas mãos de um só ente federado.

A Constituição Federal da primeira República, de 1891, foi definidora do modelo clássico do federalismo brasileiro, embasado fortemente no americano, no qual se enumerava as prerrogativas da União e se reconhecia a autonomia dos Estados-membros, reservando-lhes competência residual para dispor de tudo aquilo que não era atribuído ao Governo Federal, bem como dando-lhes liberdade para se auto-organizar (art. 63, do aludido diploma), o que implicava na possibilidade de elaboração de sua própria Constituição e de leis estaduais, limitadas, porém, pelas disposições federais.

Insta ressaltar que, após a Constituição Federal de 1891, todas as posteriores previram a noção de autonomia dos Estados-membros (em níveis mais ou menos acentuados), conforme as balizas constitucionais sobre o assunto. Neste sentido, em atenção aos aspectos gerais históricos da federação brasileira, tem-se que, não obstante as diferentes Constituições Federais tenham previsto formalmente o federalismo como forma de Estado, aquele era, por vezes, distorcido na prática –

na qual o Governo Federal transportava para si demasiadas prerrogativas que implicavam na diminuição da autonomia dos demais entes federados; princípio este básico para a caracterização de um federalismo forte e real.

É o caso, por exemplo, das Constituições Federais de 1937, de 1946 e 1967. Esta última, apesar de manter o modelo federativo de Estado, dava ao governo central (União Federal) um rol excessivo de poderes administrativos e legislativos em detrimento da autonomia dos Estados-membros, transformando, nas palavras do professor mineiro Raul Machado Horta (1982, p. 45), a "Constituição Federal em Constituição total, que paralisa o razoável esforço criador do constituinte estadual, submetido ao processo de uniformização dos ordenamentos estaduais com sacrifício das peculiaridades locais".

Assim, no Brasil, com o advento de suas Constituições Federais, ora promulgadas ora outorgadas, as características do Estado Federal sofreram variações decorrentes das diversas disposições normativas editadas e dos singulares contextos sociais que serviam de cenário para a regência daquelas.

Nesta diapasão, de acordo a lição de Horta (1986, p. 12), de todos os retratos pintados da forma de Estado Federal ao longo dos anos nos países que o adotam, pode-se extrair um rol reincidente, mas não uniforme, de características que servem para denotar a instituição daquele modelo, são elas:

a) a criação do Estado Federal, isto é, do pacto federativo representante da união indissolúvel dos entes federados – mediante a promulgação ou outorga de uma Constituição Federal;
b) a repartição de competências entre os entes federativos;

c) a conservação da autonomia dos Estados-membros e, por conseguinte, a possibilidade de se auto-organizarem, atendidos os limites constitucionais federais previstos;
d) a possibilidade de intervenção federal para que se garanta a manutenção do pacto federativo;
e) o sistema bicameral, isto é, a existência de um órgão de representação dos Estados-membros no Poder Legislativo Federal, qual seja, o Senado Federal;
f) serem os Estados-membros legitimados a propor emenda à Constituição Federal;
g) o condicionamento de criação ou modificação de um Estado-membro à aquiescência da população local diretamente afetada;
h) a existência de um Supremo Tribunal para interpretar a Constituição Federal, dirimindo eventuais conflitos federativos entre os entes federados, e para aplicar a lei federal;
i) a necessária pluralidade dos entes federados.

Ressalte-se que o referido jurista observa que tais características não são sempre presentes concomitantemente ou de aplicação uniforme, o que implica numa prescindibilidade de existência ou numa desnecessária rigidez daquele rol, justamente pelo fato de que o federalismo adotado num determinado país – cada qual considerado como uma sociedade específica, com construção histórica, questões sociais, sistema econômico, aspectos geográficos, etc., próprios – toma, de acordo com a sua realidade peculiar, uma forma especial, gozando de especificidades distintas, que importam na existência total ou parcial dos elementos identificadores do Estado Federal acima citados (HORTA, 1992).

Sob este mesmo prisma, ressalta Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 17):

> O federalismo [...] não é uma construção meramente teórica e, portanto, redutível a uma fórmula capaz de explicitar-lhe os contornos urbi et orbi. Ao contrário, ele é uma construção prática que se renova diariamente, em consequência das realidades políticas que vão se modificando conforme os diferentes caminhos que a vida das nações trilha.

Note-se, todavia, que o mencionado rol de características se encontra presente por inteiro no modelo de federalismo instituído no Brasil pela Constituição Cidadã de 1988, a qual prevê a indissolubilidade do pacto federativo e a pluralidade de unidades federadas (arts. 1º e 18); uma moderna repartição de competências entre os entes federativos (arts. 21 ao 24, e 30); a possibilidade de decretação de intervenção federal nos Estados-membros (arts. 21, V, e 34 ao 36); a autonomia dos Estados-membros, com atenção aos limites constitucionais (art. 25, caput e §1º); o sistema bicameral e a representação dos Estados-membros no Poder Legislativo Federal (art. 46); a possibilidade dos Estados-membros proporem emenda à Constituição Federal (art. 60, III); a necessidade de consulta à população diretamente interessada em casos de criação ou modificação de Estados-membros (art. 18, §3º); a existência de um Supremo Tribunal Federal com competência para dirimir conflitos de interesse ou de prerrogativas entre as diferentes unidades federativas (art. 102, I, "f").

# CAPÍTULO 2

# A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERADOS

## 2.1 Os diferentes modelos de repartição de competências constitucionais:

A despeito das diversas características que o sistema federativo de determinado país venha a ostentar, é de rigor que se destaque que a configuração da repartição de competências é determinante para se dar um rosto ao respectivo Estado Federal. Isto porque é da análise da repartição de competências atribuídas aos diferentes entes federativos que se depreende a fisionomia adotada por um determinado Estado Federal. Sendo assim, pode-se afirmar que a forma de distribuição dessas competências representa a coluna *mater* do Estado Federal.

Neste sentido, é propriamente a forma que as competências são distribuídas que indicarão se o sistema federativo de um país é mais centralizador (federalismo centrípeto), tendo em vista a concentração demasiada de atribuições nas mãos da União Federal em detrimento dos demais entes federativos, ou se denota tendência mais descentralizadora (federalismo centrífugo), privilegiando a

autonomia dos Estados-membros, dando-lhes maiores atribuições, ou, ainda, se se apresenta como um sistema mais equilibrado (federalismo por cooperação), no qual há uma rica divisão de atribuições comuns e concorrentes de modo a possibilitar o exercício conjunto do poder pelos diferentes entes federativos em suas respectivas searas de atuação, conservada a autonomia das unidades federativas.

Partindo de um panorama geral, ensina o doutrinador mineiro Raul Machado Horta (1986, p. 14), que "as formulações constitucionais da repartição de competências podem ser reduzidas a dois modelos principais: o modelo clássico [...] e o modelo [...] moderno". O jurisconsulto ressalta ainda que o modelo clássico bebe das aspirações do final do século XVIII e que tem como fonte a Constituição Norte-Americana de 1787. Neste sentido, aquele modelo é caracterizado, principalmente, pela enumeração *numerus clausus* das competências da União Federal, reservando-se aos Estados-membros todas as outras atribuições não enumeradas explicitamente – o que é a gênese da ideia de competência residual dos Estados-membros.

Por outro lado, o modelo moderno de repartição de competências advém do constitucionalismo do século XX e se caracteriza, ao contrário do modelo clássico, pela adoção de instrumentos normativos que viabilizem o equilíbrio entre competências, prevendo a instituição de competências comuns e concorrentes, preservando, assim, a autonomia das unidades federativas para lidar com suas questões locais/regionais, bem como conferindo à União a prerrogativa de versar, em normas gerais, sobre matérias de cunho nacional, que importem para todo país. É o caso, por exemplo, do modelo adotado pela Lei

Fundamental da República Federal da Alemanha de 1949 (HORTA, 1986).

O Brasil, no decorrer de sua história, adotou o modelo clássico americano de repartição de competências, instituindo-o nas suas Constituições Federais de 1891 (artigos 34.1, 35, 63 e 65 – 2º), de 1934 (artigos 5º, 6º e 7º, III e IV), de 1937 (artigos 3º, 17 e 18, "a - g"), de 1946 (artigos 5º e 18, §1º) e de 1967 (artigos 8º, caput e §2º, e 13 a 16). Porém, com a redemocratização instituída a partir da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, consagrou-se no Brasil o modelo moderno de federalismo por cooperação, favorecendo competências comuns e concorrentes aos entes federativos.

Em atenção àquele contexto, insta dizer que a efetivação de um regime democrático de governo de um Estado é significativamente viabilizada pela adoção, em conjunto, da forma de Estado Federal equilibrado. Isto pois é atrelada à própria noção de federalismo a ideia de pluralidade de entes diferentes que, em determinado momento, manifestam, deliberadamente, a vontade de se unirem em prol de um objetivo comum (ANTUNES, 2015).

Sendo assim, o Estado Federal, ao admitir uma existência simultânea e coordenada de diversos ordenamentos jurídicos, sendo um deles central e os outros regionais, abre margem à coexistência de povos plurais e ao exercício pleno de suas particularidades, tais como, seus credos, dialetos e outras manifestações culturais – assegurada sua participação, direta ou indireta, no governo da coisa comum, ideia essa própria do regime democrático republicano.

Aliás, nota-se da história brasileira que os regimes ditatoriais, ao serem instituídos, adotaram como medida imediata a defasagem da autonomia das unidades federativas, dilatando as competências constitucionais do governo central e concentrando a arrecadação tributária em seu favor – esta essencial para que aquelas se desenvolvam concretamente, uma vez que o funcionamento da máquina pública *per si* depende da disponibilidade de recursos vindos do recolhimento de tributos. Foi justamente o que se viu na Era Vargas e no golpe militar de 1964, onde o governo federal minou as prerrogativas constitucionais dos Estados-membros e, até mesmo, impossibilitou, por vezes, o exercício das poucas que sobraram ante a concentração de tributos em suas mãos (HORTA, 1982).

Faz-se necessário, ainda, apresentar exemplos das diferentes formas de distribuição de competências desenhadas nas mais diversas Constituições mundo afora – o que poderá servir para melhor esclarecer aquela que se pratica no Brasil.

A Constituição da Áustria de 1920 (revista ao longo dos anos), instituiu o federalismo como forma de Estado. No âmbito das repartições de competências entre os diferentes entes federativos, adotou, em suma, três formulas (HORTA, 1982):

a) a legislação e execução da federação;
b) a legislação da federação e execução dos Estados;
c) a legislação de princípios da federação, e legislação de aplicação e de execução dos Estados.

Tal Constituição previu também a competência residual de Estados a determinadas matérias quando essas não forem reservadas ao Governo Federal (art. 15, do diploma em questão), bem como a possibilidade da Federação editar norma

geral a ser complementada pelo Estado-membro (art. 15-6, do mesmo texto). No mais, rompeu com a ideia de exclusividade de matérias à União, estabelecendo "um sistema de comunicação entre a legislação da União e a execução dos Estados" (HORTA, 1986, p. 18).

Ao seu tempo, a Constituição de Weimar de 1919, em sentido contrário à moderna repartição de competências adotada pela Áustria, instituiu o modelo clássico de federalismo, enumerando as competências da União e reservando aos Estados-membros a prerrogativa dos assuntos não reservados àquela ou de legislarem caso o poder central não o fizesse (HORTA, 1986).

Já o texto Constitucional alemão de 1949, conforme expõe o doutrinador Raul Horta (1982), fixou as seguintes regras introdutórias a respeito de seu modelo federativo:

a) a competência residual dos Estados para legislar quando não for concedida à Federação (art. 70-1, daquele diploma);
b) normas de legislação exclusiva e concorrente entre a Federação e os Estados (art. 70-2, da mesma lei);
c) a possibilidade de Estados legislarem quando assim forem autorizados pela Federação (art. 71, do texto em tela).

Desta forma, prevendo mecanismos normativos de competências comuns e concorrentes entre os diferentes entes políticos, isto é, estabelecendo uma competência mista, a Lei Fundamental Alemã de 1949 representou verdadeira inovação à época, quebrando o antigo modelo clássico centralizador instituído pela Constituição de Weimer.

Já Constituição do Canadá, de 1867 (reeditada com o passar dos anos), individualiza as prerrogativas do Governo Federal (parlamentarismo), prescrevendo, expressamente, no seu art. 91, vinte e nove casos de competência em seu favor, e, ainda, admitindo "dilatação na cláusula de elaborar as leis pela paz, a ordem e o bom governo do Canadá em todas as matérias não atribuídas expressamente aos legislativos das Províncias" (HORTA, 1991, p. 252). Por outro lado, são reservadas às Províncias, no art. 92, do referido texto Constitucional, competências expressas, totalizando dezesseis atribuições, que, em suma, referem-se a matérias de cunho local e privado da Província.

Desse modo, tem-se um federalismo dual no Canadá, que diverge do americano no sentido de prever, integralmente, as competências das unidades federativas, não se utilizando do sistema residual, isto é, de competências implícitas dos Estados-membros (Províncias), mas particularizando as atribuições de cada um (técnica integralista).

A Constituição Federal da Índia de 1950 também adotou um moderno sistema de repartição de competências de cunho integralista, dando, ao lado de um extensivo rol de prerrogativas da União, autonomia aos Estados-membros, já que lhes outorgou, de forma pormenorizada, inúmeras atribuições, favorecendo, inclusive, a distribuição de competências concorrentes entre as diferentes pessoas políticas.

A referida Carta Constitucional sistematizou a repartição de competências de acordo com a seguinte fórmula (HORTA, 1982):

a) lista da União (art. 246-1) – noventa e sete atribuições expressas em seu favor, e, ainda, competência residual da União para matérias não outorgadas expressamente aos Estados, inclusive impostos (anexo VII);
b) lista concorrente – quarenta e sete competências comuns (lista III, do anexo VII);
c) lista dos Estados (arts. 245 e 246) – sessenta e seis prerrogativas expressas em seu favor (lista II e III, do anexo VII).

Quanto ao Brasil, pode-se afirmar que, em comparação aos textos Constitucionais mencionados, a Constituição brasileira de 1988 repaginou a forma de distribuição de competências constitucionais aos entes federados, especialmente, pela necessidade de espaço para atuação dos mesmos dentro da recém democracia restaurada, passando a privilegiar atribuições legislativas concorrentes e administrativas comuns entre os diferentes entes, conservando, ao mesmo tempo, competências exclusivas e privativas do governo central.

Num retrato global, que ganhará um tópico próprio adiante, a Constituição de 1988 traz em seu art. 25, caput e §1º, a competência residual dos Estados, bem como a sua prerrogativa de autogoverno. Já os seus arts. 21 e 22, definem, respectivamente, as competências materiais exclusivas e as prerrogativas legislativas privativas da União Federal. Ao seu tempo, os arts. 23 e 24 disciplinam as competências administrativas comuns e as competências legislativas concorrentes entre os entes federados. Por fim, o art. 30 e §1º, do art. 32, versam, respectivamente, sobre a competência dos Municípios e do Distrito Federal.

Destarte, é evidente que a Constituição brasileira em comento possui um moderno sistema de repartição de competências constitucionais – um dos pilares do federalismo cooperativo, já que implica diretamente na autonomia e no exercício do poder, em suas diferentes searas, pelas unidades federativas – que se assemelha àqueles adotados por diversos Estados Federais no mundo, ressalvadas suas respectivas particularidades, tais como a Alemanha, a Áustria e a Índia.

No entanto, remanesce no Brasil espaço para conflitos federativos de diversas ordens, a serem pacificados pela Corte Constitucional Suprema, tanto porque, mesmo com uma moderna repartição, a União Federal detém o maior número de competências administrativas e legislativas, quanto pois, em relação àquelas concorrentes ou comuns entre os diversos entes federativos, não existe um limite claro e absoluto para atuação de cada um – o que se acentua em tempos de crise, como a da pandemia viral de COVID-19, conforme se verá no decorrer deste trabalho.

## 2.2 O fenômeno da concentração de poderes em favor da União Federal em contraposição ao federalismo cooperativo brasileiro:

Ao tempo da instituição do modelo clássico, inaugurado pela Constituição Norte-Americana de 1787, a escolha do constituinte de disciplinar expressamente as prerrogativas da União e silenciar sobre as dos Estados-membros, outorgando-lhes, posteriormente e de forma expressa, competência residual (emenda X, de 1789), parece ter sido levada pela única

preocupação de delimitar e assegurar os poderes da União em face das prerrogativas já consolidadas dos demais entes federativos.

Naquele contexto, os delegados constituintes americanos presumiram, acertadamente, que as diversas unidades federativas já exerciam plenamente poderes dentro de seu território, isto é, que as ex-colônias americanas já tinham, de fato, uma organização político-administrativa preexistente, em dissonância à situação da recém-nascida União Federal. Neste sentido, ensina-nos o professor Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 5):

> As colônias possuíam tal grau de organização interna que a guerra pela independência não foi capaz de desestruturá-las [...]. Isso se explica pelo fato de que as diferentes colônias foram constituídas sobre a base de uma imigração que era, fundamentalmente, formada por pessoas oriundas do mesmo universo econômico, social, cultural e religioso.

Nesse cenário, destaca-se o ensinamento do pensador político francês Alexis Tocqueville (1835, p. 169 apud HORTA, 1986, p. 15), o qual pregava que, dentro do sistema federativo americano, a regra seria a prevalência do Governo dos Estados-membros (ex-colônias), sendo o Governo Federal a exceção.

Diante disso, vislumbra-se a ideia política preponderante que circulava na época: da distribuição de competências no modelo clássico, esperava-se que, com o

passar do tempo, os Estados-membros sairiam beneficiados, uma vez que todos os poderes não enumerados à União seriam de sua alçada, preservando, assim, sua autonomia, a qual lhes era tão cara, bem como que aqueles colheriam apenas os frutos mais suculentos do sistema federativo de Estado, por exemplo, o desfrute de um mercado interno maior e a consolidação da nação no cenário político externo.

Entretanto, a experiência empírica advinda com o passar tempo revelou outra tendência: na realidade, o que se viu nos Estados Unidos, e que se repetiu em outras Federações no mundo, foi justamente a perda do poder pelos Estados-membros em favor da concentração e dilação de atribuições nas mãos do poder central.

A depender do Estado Federal que se analise, há diversas justificativas para a ocorrência desse fenômeno de concentração de prerrogativas nas mãos da União Federal. Por exemplo, no caso dos Estados Unidos, a Corte Suprema Federal teve um papel significativo na ampliação das atribuições do poder central, fazendo uma interpretação da Constituição Federal favorável à dilação daquelas (HORTA, 1986).

Isto se deu, principalmente, porque a Constituição Americana de 1787 – mesmo prevendo um núcleo mínimo e exaustivo de prerrogativas à União Federal, uma vez que o Estados-membros ainda viam com olhos receosos a delegação de parte de seus poderes – adotou, como ocorre em inúmeras Constituições Federais pelo mundo, termos dúbios, imprecisos e ambíguos, que deram margem a várias possibilidades de interpretação constitucional pelo Poder Judiciário Federal, criando um caminho para a dilatação das atribuições

constitucionais em favor do governo central (ANTUNES, 2015).

Ao deixarmos de lado o caso dos Estados Unidos em específico e ao analisarmos os fenômenos de concentração de poder nas mãos da União em outros Estados Federados, algumas repetitivas e emblemáticas causas podem justificar o desenvolvimento do mesmo. Observemos:

O professor Raul Machado Horta (1986) destaca que as mudanças no Estado Federal decorreram da ressignificação do papel a ser desempenhado por um Estado, atribuindo-lhe a necessidade de tomar frente de uma organização econômica cada vez mais complexa, da resolução de questões sociais e, enfim, de levar a nação ao desenvolvimento. O referido jurista ressalta ainda que essas urgências são frutos da passagem de uma ideia de Estado Liberal, isto é, Estado absenteísta, para um Estado interventor ou dirigista, que se sucedeu do final do século XIX ao longo do século XX. Com isso, diversas atribuições até então outorgadas aos Estados-membros foram federalizadas, passando a ser tomadas como assuntos da União, como, por exemplo, a instauração de uma política econômica, social e financeira uniforme, bem como a necessidade de unificação do Direito, trazendo mais segurança jurídica e facilitando as relações econômicas e sociais.

Por sua vez, o filósofo político Karl Loewenstein (1970, p. 364 apud HORTA, 1986, p. 17) atribuiu o fenômeno de concentração de poder nas mãos do governo central às peculiaridades do regime presidencialista, indicando, em suma, como raízes para tal fenômeno os seguintes aspectos:

a) o Presidente da República se tornou a maior representação do poder político na nação – o que

guarda íntima relação com o populismo do início do século XX;

b) o enfraquecimento da representatividade dos Estados-membros no Poder Legislativo Federal, uma vez que as pautas apresentadas no Senado Federal veiculariam assuntos mais interessantes às demandas particulares dos partidos políticos do que dos primeiros;
c) a própria atividade, em caráter nacional, dos partidos políticos e dos sindicatos, que esvaziariam as pautas locais e regionais;
d) o crescimento da indústria, das cidades e de um estilo de vida mais globalizado, que, também, importariam em prejuízo às manifestações locais;
e) e, finalmente, a dependência financeira dos Estados-membros para com a União Federal.

No Brasil, assim como nos Estados Unidos, também se percebe a ocorrência, no decorrer do século XX, da dilação das atribuições no seio da União Federal em desfavor do restante das unidades federativas. Examinemos:

Na Constituição Federal de 1937, da era Vargas, os Estados-membros perderam significativas competências em favor da União, que pregava a necessidade de um Governo Federal forte e centralizador em prol da unidade nacional, e do desenvolvimento econômico e social.

O mesmo ocorreu na Constituição Federal de 1967, outorgada através do golpe de Estado perpetrado pelos militares, que concentrou poderes nas mãos do Governo central, em nome do nacionalismo, do desenvolvimento econômico, da "restauração" da ordem e da "necessidade" de proteção nacional contra a "ameaça comunista", havendo, assim, perdas contundentes à autonomia dos Estados-membros.

É, também, o caso da criação, sob a luz da Constituição Federal de 1946, de diversos órgãos federais, por exemplo, SUDAM e SUDENE, para tratar a questão das desigualdades regionais partindo de uma ótica central, federalizada, o que esvaziaria consideravelmente, na visão do professor Horta (1986), a possibilidade de atuação dos próprios Estados-membros no combate àquelas ou da participação da sociedade diretamente afetada.

Em contrapartida, com o advento da Constituição Federal de 1988 e a instituição de um federalismo cooperativo, isto é, mais equilibrado, prevendo, como já dito, um rico rol de competências comuns e concorrentes, privilegiou-se a atuação das unidades federativas em prol de suas necessidades particulares, inerentes à realidade social de seu povo e de sua região.

Neste viés, pode-se afirmar que o federalismo por cooperação representa o melhor sistema federativo a ser adotado em países de território continental, como o Brasil. Isto porque, em havendo um moderno sistema de repartição de competências concorrentes, outorga-se à União Federal o papel de editar normas gerais de interesse nacional, ao passo que às demais unidades federativas concede-se a prerrogativa de exercer parcela do poder em face de suas peculiaridades regionais ou locais, alocando para as últimas uma competência suplementar. Ressalte-se que as últimas gozam da efetiva possibilidade de enxergar e veicular a resposta concreta mais adequada às suas questões específicas.

Se de outra forma fosse, ou seja, se houvesse a exacerbada concentração de poderes nas mãos da União ou, por exemplo, a necessidade de aval desta em relação aos atos governamentais regionais, como ocorria nas antigas

Constituições brasileiras, certamente haveria defasagem da qualidade de resposta das unidades federativas diante da necessidade de superação dos mais diversos problemas e das mais variadas questões regionais/locais, que atingem, de forma desigual e particularizada, cada região do Brasil.

É de rigor que se destaque veementemente que um país continental não é, usualmente, homogêneo quanto suas necessidades de desenvolvimento ou superação de questões sociais. No caso do Brasil, por exemplo, é fato notório que a região sul muito se diverge da região norte, em termos econômicos, geográficos, sociais e, ainda, culturais. Neste sentido, corrobora o ensinamento do doutrinador Raul Machado Horta (1986, p. 21):

> A ampliação do campo da legislação comum é particularmente adequada ao federalismo de dimensão continental, como o brasileiro, no qual as unidades federadas não se apresentam homogêneas e, ao contrário, exibem flagrantes disparidades de estrutura econômica, social, financeira e administrativa.

Com isso, se fosse admitida uma única norma federal, editada pelo governo central – o qual, por vezes, é insensível e desconhece peculiaridades regionais do país – para regular aquelas questões específicas de forma homogênea, desaguar-se-ia numa violação ao princípio da igualdade material e da efetividade da Administração Pública (art. 37, caput, da CF), uma vez que a solução jurídica genérica não seria capaz de satisfazer as necessidades tão particulares de cada povo e

região, sendo, portanto, ineficaz, e podendo, até mesmo, agravar o problema.

Sendo assim, quando a Constituição Federal brasileira de 1988 reparte em competências conjuntas o exercício de certas matérias pelos diferentes entes federados, nasce a possibilidade de uma prestação de serviços públicos mais efetiva e isonômica materialmente, bem como viabiliza a consecução dos objetivos da República (art. 3º, da CF), notadamente, aquele que determina a redução das desigualdades regionais (inciso III, da aludida regra), já que as mazelas de cada região podem, enfim, ser consideradas e individualizadas no plano concreto, entregando a determinada parcela do povo, em razão das especificidades de onde habita, o remédio – que lhe é devido por direito – compatível e necessário para o fim de seu infortúnio.

Desta feita, pode-se afirmar que a instituição de um federalismo equilibrado privilegia a organização administrativa pública, e, por derradeiro, o usufruto pelos cidadãos de suas comodidades, satisfazendo, assim, a concretização de seus direitos.

## 2.3 Panorama geral da repartição brasileira de competências na Constituição Federal de 1988:

Vistos, de modo geral, os diferentes modelos de distribuição de competências existentes e adotados mundo afora, bem como a problemática da concentração de poderes nas mãos da União Federal, é necessário que se esmiúce, em específico, a forma constitucional de repartição de

competências prevista na Carta Magna de 1988, tecendo, aos pormenores, a fórmula por ela adotada e pincelando um panorama geral das matérias atribuídas a cada ente político, que implicam no federalismo cooperativo presente hoje no Brasil.

O atual texto Constitucional se afasta do modelo clássico do federalismo, inaugurado pelos Estados Unidos, uma vez que supera a distribuição dual de competências, já que não se limita apenas em discriminar expressamente as atribuições em favor da União Federal, reservando aos Estados-membros as competências não explicitadas.

Somado a isso, a Constituição de 1988 também inova em relação às suas predecessoras, tendo em vista que prevê uma moderna distribuição de competências comuns e concorrentes, a qual alargou, consideravelmente, o rol de matérias naqueles domínios, tornando-os autônomos, assim como inaugurou uma sistemática que assegura, efetivamente, a atuação das unidades federativas sobre os assuntos ali previstos, privilegiando sua autonomia.

O que ocorria outrora era que as antigas Constituições Federais, com início no texto Constitucional de 1934, passaram a disciplinar um tímido rol de competências a serem exercidas concorrentemente pelos entes federativos. Aquele, por sua inexpressividade em comparação à grande listagem de prerrogativas concentradas nas mãos da União Federal, era considerado como mera sub-repartição das competências do poder central – o que engessava a real possibilidade de atuação autônoma dos governos regionais e locais, frustrando o espírito federalista.

> O novo texto constitucional brasileiro superou a concepção clássica da repartição de competências fundada na distribuição de poderes enumerados à União e de poderes reservados aos Estados. Abandonou o retraimento dos textos federais anteriores, que fizeram da legislação concorrente, sob a forma da legislação estadual supletiva e da legislação federal fundamental, uma simples e acanhada sub-repartição de competência dentro do grandioso e esmagador quadro da competência dos poderes federais (HORTA, 1991, p. 256).

Em atenção às Constituições anteriores, tem-se que a Carta Magna da primeira República, de 1891, diferentemente das suas posteriores, não trouxe um rol de competências concorrentes, mas apenas indicou, expressamente, as prerrogativas da União, reservando aos Estados a competência residual, isto é, tudo aquilo que não fosse atribuído ao poder central seria objeto de prerrogativa daqueles, nos termos do seus arts. 34 e 65, §2º – o que denota a adoção do modelo clássico americano de repartição dual de competências.

Já a Constituição brasileira de 1934, que trouxe pela primeira vez a ideia de uma repartição de competências concorrente, o fez de maneira acanhada, e o que se viu foi um protagonismo da União Federal em detrimento da atuação dos Estados-membros, concentrando inúmeras prerrogativas nas mãos daquela (art. 5, incisos e §3º). Neste sentido, sobre a ínfima disciplina de poderes a serem exercidos concorrentemente, que representou uma verdadeira sub-repartição das competências da União Federal, tem-se o disciplinado no art. 5º, §3º, da Constituição de 1934:

> Art. 5º [...].
>
> § 3º - **A competência federal para legislar sobre as matérias dos números XIV e XIX**, letras c e i , in fine , e sobre registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial, juntas comerciais e respectivos processos; requisições civis e militares, radiocomunicação, emigração, imigração e caixas econômicas; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca, e a sua exploração **não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar sobre as mesmas matérias**. **As leis estaduais, nestes casos, poderão**, **atendendo às peculiaridades locais, suprir as lacunas ou deficiências da legislação federal, sem dispensar as exigências desta** (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Por sua vez, a Constituição de 1937, de caráter centralizador, também disciplinou um rol extensivo de competências exclusivas e privativas em favor da União (arts. 15, 16 e 20, do referido diploma), em dissonância a um rol mínimo de competências exclusivas e privativas estatais (art. 21 e 23, do mesmo texto). No domínio da repartição de competências concorrentes, o aludido texto Constitucional, em comparação ao seu antecessor, ampliou tal rol, conforme se nota do seu art. 18, alíneas. Porém, de acordo com o apontamento do professor Raul Machado Horta (1991, p. 258), "a matéria não saiu do nominalismo constitucional e se incorporou, como quase a totalidade das regras da Carta de 1937, ao domínio da Constituição semântica e inaplicada".

Ao seu tempo, a Constituição de 1946, ao prever um rol extensivo de atribuições à União em seu art. 5º, ocupou-se em atribuir aos Estados-membros uma competência residual, nos termos do seu art. 18, §1º, prevendo que "aos Estados se reservam todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados por esta Constituição" (BRASIL, 1946, n.p). Na seara de competências concorrentes, a referida Constituição, contentou-se em versar, no seu art. 6º, que "a competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras b, e, d, f, h, j, l, o e r, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar" (BRASIL, 1946, n.p) – o que traz, novamente, ao domínio das competências concorrentes um caráter de sub-repartição daquelas atribuídas à União Federal, tal qual a Constituição de 1934.

Enfim, a Constituição brasileira de 1967, denotando também um caráter centralizador, próprio de regimes ditatoriais, previu, no seu art. 8º, incisos, inúmeras atribuições à União Federal, e, em contrapartida, disciplinou um rol reduzido de competências em favor de Estados e Municípios (art. 13 e 16, daquele diploma), assegurando, também, como a sua predecessora, a competência residual implícita aos demais entes federados (art. 13, §1º, do texto em questão).

Quando se analisa o panorama das competências concorrentes regulado pela aludida Constituição, tem-se que esta, na mesma toada da Constituição de 1934 e 1946, restringiu-se a estabelecer, no seu art. 8º, §2º, que "a competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII, respeitada a lei federal" (BRASIL, 1967, n.p). Desse modo, manteve as matérias a serem exercidas

concorrentemente em uma acovardada repartição, privilegiando a atuação do poder central.

Então, a Constituição Cidadã de 1988 dá um passo além: preservando algumas atribuições e inovando noutras, ela ainda disciplina um rol generoso de competências exclusivas e privativas da União (arts. 21 e 22, daquela norma), todavia, ordena, detalhadamente, um alto número de competências administravas comuns e legislativas concorrentes em prol dos entes políticos (art. 23 e 24, do aludido texto), criando um domínio normativo próprio e autônomo, e estabelecendo regras para o exercício daquelas dentro de uma sofisticada sistemática de repartição, que visa a evitar, ao máximo, conflitos entre os entes federativos.

Analisando a topografia constitucional, a Constituição Cidadã de 1988, no seu Título III - "Da Organização do Estado", traz no seu Capítulo II - "Da União", mais especificamente nos artigos 21, 22, 23 e 24, o arcabouço geral da divisão de competências, prevendo tanto aquelas exclusivas e privativas da União Federal, quanto as outras partilhadas com demais entes federados, seja legislativa ou administrativamente. Já no Capítulo III - "Dos Estados Federados", no seu art. 25, caput e §1º, ela atribui aos Estados as prerrogativas residuais e de autogoverno. No Capítulo IV - "Dos Municípios", no seu art. 30, a Carta Magna outorga competências àqueles em atenção às suas peculiaridades locais. Enfim, no Capítulo V - "Do Distrito Federal e dos Territórios", no art. 32, §1º, a Constituição atribui ao Distrito Federal tanto as competências estaduais quanto as municipais. Vejamos:

As competências exclusivas da União Federal, atinentes a matérias administrativas, vêm disciplinadas no art. 21 e seus incisos, da Constituição Federal de 1988, e representa um

extenso rol de vinte e cinco atribuições em favor daquela, sem considerar as alíneas dos incisos XII e XXIII.

Seguindo a esquematização do doutrinador Raul Machado Horta (1991, p. 260-262), as competências exclusivas da União podem ser divididas em:

a) poderes soberanos (incisos I, II, III, IV, VI, VII);
b) poderes de defesa do Estado e da estrutura federal (inciso V);
c) poderes de administração e fiscalização econômico-financeira (inciso VIII);
d) poderes de planejamento e desenvolvimento (incisos IX, XVIII, XIX e XX);
e) poderes de comunicação, telecomunicação e transportes (inciso X, XI, XII, a-b-c-d-e-f, XVI e XXI);
f) poderes de polícia e segurança federais (incisos XIV e XXII);
g) poderes de organização (incisos XIII, XV e XXIV);
h) poderes de exploração e monopólio de serviços nucleares e derivados (inciso XXIII, a-b-c);
i) poder de anistiar (inciso XVII);
j) poder de regular (inciso XXV).

Ressalta-se que tais poderes são exclusivos da União Federal, sem a possibilidade de delegação ou atuação conjunta com outro ente federado, representando, assim, um domínio próprio de atuação do governo central, titular daqueles.

Ao seu tempo, o art. 22, da Constituição Federal, prevê uma significativa relação de competências legislativas privativas da União Federal, totalizando vinte e nove matérias a serem objetos de lei federal. Ainda em atenção à ordenação do

professor Horta (1991, p. 263-265), as referidas competências legislativas privativas tratam sobre:

a) direito material e direito processual (inciso I);
b) desapropriação e requisições (incisos II e III);
c) águas e outros recursos (inciso IV);
d) política econômica e social (incisos VI, VII, VIII, XV e XXIII);
e) comunicações e transportes (incisos V, IX, X e XI);
f) jazidas, recursos minerais e metalurgia (inciso XII);
g) nacionalidade e cidadania (inciso XIII);
h) indígenas (inciso XIV);
*i)* organização de sistemas (incisos XVI, XVIII e XIX);
j) organização do Distrito Federal e dos territórios (inciso XVII);
k) normas gerais (incisos XX e XXVI);
l) polícias federais (inciso XXII);
m) diretrizes e bases (inciso XXIV);
n) registro (inciso XXV);
o) atividades nucleares (inciso XXVI);
p) defesa e mobilização (inciso XVIII).

Diferentemente dos poderes administrativos exclusivos da União (art. 21, da CF), as competências legislativas privativas, que num primeiro momento ocupam um domínio privativo da governo central, poderão ser delegadas, conforme enuncia o parágrafo único, do art. 22, da CF, através de lei complementar autorizativa, aos Estados-membros, para que estes legislem sobre questões específicas, isto é, atinentes à sua realidade ou região.

> A transferência da competência de legislar da União para os Estados será submetida, por força

> da exigência de "questões especificas", à especificação do conteúdo da legislação transferida e à estipulação dos termos de seu exercício, aplicando-se à transferência de competência legislativa interestatal as regras que condicionam a delegação legislativa do Congresso ao Presidente da República (Art. 68 parágr. 2º), considerando a natureza limitada e controlada de uma e outra forma de transferência de competência legislativa (HORTA, 1991, p. 266).

No mais, é mister ressaltar a (necessária) correspondência que há entre as matérias constantes no rol de competências administrativas exclusivas da União, do art. 21, com as do art. 22, da CF, que dizem respeito às competências legislativas privativas federais.

Se ausente a correspondência entre aquelas, isto é, se as matérias administrativas exclusivas da União não se repetissem na listagem dos poderes legislativos privativos da mesma, as primeiras não poderiam ser concretizadas, uma vez que a Administração Pública (no caso, a União) só é autorizada a agir dentro da seara da legalidade, sendo esta norteadora de sua vontade e seu campo possível de atuação. Portanto, se não lhe fosse outorgada a competência para legislar e, com isso, eventualmente, faltasse norma sobre o assunto a ser objeto da Administração Federal, esta simplesmente restaria impossibilitada de atuar pela inexistência de um plano normativo fundamentador de suas ações.

Corroborando tal entendimento, destaca o professor Horta (1991, p. 263) que:

> A correspondência entre as competências as vezes se exterioriza na coincidência vocabular das expressões, como se dá na repetição de atribuições [...], com idênticas palavras ou com expressões equivalentes, e quando a correspondência não se exteriorizar de forma ostensiva irá ela alojar-se no inciso mais genérico da competência legislativa federal, abrigando-se no amplo conteúdo do direito material e do direito processual (art. 22, I).

Já o jurista Dalmo Dallari vai adiante: acertada a questão sobre a necessidade de correspondência entre as competências federais administrativas e legislativas, ele prega a generalidade de tal regra, ou seja, defende que há de existir, sempre, a correspondência entre a atribuição da competência administrativa (seja ela exclusiva ou comum) a um ente federado e a sua respectiva competência de legislar sobre o assunto (seja ela privativa ou concorrente), tendo em vista que "aquele que é competente para cuidar de certa matéria será, forçosamente, obrigado a legislar sobre ela, pois toda participação do poder público deve ocorrer nos quadros da lei" (DALLARI, 2020, p. 2).

Em prosseguimento, o art. 23, da Constituição Federal, disciplina a seara de competências administrativas comuns, quer dizer, aquelas a serem exercidas em conjunto entre a União Federal e os demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios).

No rol dos doze incisos, do aludido art. 23, as matérias-objeto de competência administrativa comum entre os entes políticos brasileiros, em resumo, são:

a) a guarda da Constituição, das leis, das instituições democráticas e do patrimônio público, seja histórico ou artístico (inciso I, III e IV);
b) o cuidado com a saúde e assistência pública (inciso II);
c) a promoção de acesso à educação, em suas diversas formas (inciso V);
d) proteção do meio ambiente (incisos VI e VII);
e) o fomento da agropecuária e a promoção de programas de moradia e saneamento básico (incisos VIII e IX);
f) o combate da desigualdade social (inciso X);
g) a administração de concessões de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (inciso XI);
h) a implementação de política de educação no trânsito (inciso XII).

Anote-se que os referidos poderes não são regras privativas, mas sim de exercício comum pelos diferentes entes federados, uma vez que o constituinte de 1988 entendeu, em atenção à importância das matérias e prestigiando a descentralização organizacional-administrativa para a consecução dos objetivos nelas positivados – o que lhes dá, em última análise, caráter de norma programática –, tratarem-se de assuntos basilares para a manutenção e desenvolvimento do bem-estar da República Federativa do Brasil como nação.

> A competência comum condensa preceitos e recomendações dirigidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, traduzindo intenções programáticas do constituinte [...]. **São regras não exclusivas, não dotadas de privatividade e que deverão constituir objeto da preocupação comum dos**

> **quatro níveis de Governo, dentro dos recursos e peculiaridades de cada um** (HORTA, 1991, p. 268, grifo nosso).

Assim, pode-se afirmar que as competências administrativas comuns representam "uma listagem de obrigações e deveres indeclináveis do Poder Público" (HORTA, 1991, p. 267), os quais, portanto, devem ser objetos de ações conjuntas pelas diferentes searas da Administração Pública com o propósito de melhor satisfazer seus objetivos e, de fato, concretizá-los.

Todavia, o parágrafo único, do art. 23, aparenta ter esvaziado a atuação independente das unidades federativas em prol da União quando previu a necessidade de edição de lei complementar federal para instituição das balizas de cooperação relativas ao exercício das mencionadas competências comuns pelos diferentes entes.

Neste sentido, aponta o professor Raul Horta (1991, p. 268) que a referida norma constitucional "ampliou consideravelmente os objetivos da competência comum, transformando-a em competência nacional, com a descaracterização da competência local e estadual". Sendo assim, poderia se afirmar que a atuação independente dos demais entes políticos estaria comprometida ante a ausência de lei complementar federal instituidora de normas gerais de cooperação. Porém, entendemos que, partindo de uma interpretação sistemática do texto Constitucional de 1988 e, ainda, sob a luz do princípio federativo, não poderão as unidades federadas ser tolhidas do exercício de sua competência comum outorgada por aquele com fundamento em ausência de norma federal.

Isto porque é certo que a adoção da forma federativa pelo constituinte almejou a conservar a autonomia dos entes políticos, assegurando-lhes o pleno exercício de seus poderes constitucionalmente outorgados, bem como que o art. 23, caput, da Constituição Federal, é norma de eficácia plena, ou seja, não depende de qualquer norma infraconstitucional para que irradie seus efeitos. Desta forma, defendemos que as competências disciplinadas nos incisos do art. 23, da Constituição Federal, poderão ser exercidas pelos diferentes entes políticos independentemente da ausência de lei complementar federal, uma vez que a legitimidade para tanto decorre diretamente do texto Constitucional.

Neste viés, a exigência de lei complementar federal, prevista no parágrafo único, do aludido artigo, ao ser interpretada dentro do espectro federalista cooperativo, não deve ser considerada como determinação de edição de lei federal fundamentadora ou legitimadora para o exercício das competências comuns pelos demais entes políticos, mas sim como simples norma geral organizadora, que possui como objetivo precípuo uma organização nacional coordenada para o exercício conjunto das diferentes competências comuns atribuídas igualmente aos diversos entes federados, visando à uma atuação pública mais coerente e efetiva.

Nesta mesma toada, corrobora o entendimento do doutrinador José Afonso da Silva (2013, p. 485) sobre o exercício imediato das competências administrativas dos entes federados:

> O *sistema brasileiro* é o de *execução imediata.* União, Estados, Distrito Federal e Municípios mantem cada qual, seu corpo de servidores

> públicos, destinados a executar os serviços das respectivas administrações (arts. 37 e 39). A Constituição, porém, como vimos, incube a leis complementares a fixação de normas para a cooperação entre essas entidades [...] (grifo do autor).

Por seu turno, o art. 24, da Constituição Federal, ocupa-se da competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, tendo o constituinte excluído os Municípios desse rol, os quais terão suas prerrogativas tratadas, em especifico, no art. 30, do mesmo diploma, conforme se verá adiante.

No que concerne as competências legislativas concorrentes, a Constituição de 1988 trouxe uma relevante mudança nessa seara, uma vez que dilatou o seu rol de objetos em comparação àqueles previstos nas Constituições brasileiras anteriores, bem como inaugurou, em seus parágrafos, uma aprimorada sistemática de repartição das mesmas, privilegiando a autonomia das unidades federativas.

Sendo assim, em síntese, são objetos de competência concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, previstos em dezesseis incisos, do art. 24:

a) direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico (inciso I);
b) orçamento (inciso II);
c) juntas comerciais (inciso III);
d) custas dos serviços forenses e procedimentos em matéria processual (incisos IV e XI);

e) meio ambiente, proteção do patrimônio público e responsabilidade por dano a bem jurídicos difusos (inciso VI, VII e VIII);
f) educação, cultura, ciência, esporte e tecnologia (inciso IX);
g) criação e administração dos juizados de pequenas causas, assistência jurídica e Defensoria Pública (incisos X e XIII);
h) previdência social, proteção e defesa da saúde, e proteção e integração de pessoas portadoras de deficiência (incisos XII e XIV);
i) proteção à criança e ao adolescente (inciso XV);
j) organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis (inciso XVI).

Os parágrafos do art. 24, da Carta Magna, desenham um sistema que assegura e organiza o exercício da competência legislativa concorrente pelos diferentes entes políticos. Escrutinemos-os a seguir:

Dentro da sistemática da repartição de competências legislativas concorrentes, o parágrafo 1º incumbe à União a competência para estabelecer normas gerais a respeito das matérias previstas no art. 24, incisos, da CF. Por conseguinte, aos Estados e ao Distrito Federal é imputada a competência suplementar, conforme prevê o parágrafo 2º, do artigo em questão, a qual significa dizer que àqueles caberá a edição de norma supletiva, que venha a preencher as lacunas, de acordo com as especificidades de seu território ou de suas questões socioeconômicas, existentes na norma geral federal sobre o tema.

Neste ponto, insta destacar a problemática que a expressão “normas gerais”, veiculada no citado parágrafo 1º,

trouxe aos operadores do Direito: o que viria a ser uma norma geral federal? e qual o limite possível a ser traçado em relação ao exercício dessa competência legislativa pela União para que se evite a exorbitância, ou seja, que se impeça que aquela se intrometa, indevidamente, na seara de competência estatal/distrital?

Sobre a controvérsia, esclarece-nos o doutrinador Raul Machado Horta (1991, p. 271):

> **A lei de normas gerais deve ser uma lei quadro, uma moldura legislativa.** A lei estadual suplementar introduzirá a lei de normas gerais no ordenamento do estado, mediante o preenchimento dos claros deixados pela lei de normas gerais, de forma a afeiçoá-las às peculiaridades locais (grifo nosso).

Ainda, aclara-nos a lição do jurisconsulto José Afonso da Silva, o qual esclarece que normas gerais são aquelas que estabelecem os traços normativos principiológicos de um tema, este a ser suplementado pelas normas específicas regionais, uma vez que "a característica da *legislação principiológica* (normas gerais, diretrizes, bases), na repartição de competências federais, consiste em sua correlação com a competência suplementar (complementar e supletiva) dos Estados" (SILVA, 2013, p. 508, grifo do autor).

Por sua vez, o professor fluminense Diogo de Figueiredo Moreira Neto, aprofundando a problemática posta, aponta que se deve atentar e, efetivamente, combater eventuais abusos de competência legislativa da União Federal quando da

edição de norma geral ao invés de, simplesmente, aceitar, por pura comodidade, como norma geral tudo aquilo que o poder central dizer que o é, sob pena de se ceifar a autonomia dos Estados e Distrito Federal. Veja-se:

> É necessário atentar que a solução simplista, qual a de se considerar como *norma geral* aquela que a União diga que o é, embora aparentemente cômoda, agride o *princípio da autonomia federativa* (CF, art. 18, caput) e, por isso, deve ser afastada. Esta solução potestativa, além de estranha às origens do instituto constitucional de partilha de competências federativas, tolheria seu aperfeiçoamento doutrinário e jurisprudencial, podendo, até mesmo, inibir ou excluir a atuação dos sistemas de legislação suplementar (MOREIRA NETO, 2014, p. 192, grifo do autor).

Sendo assim, com intuito de preservar o princípio federativo e, por conseguinte, a efetiva autonomia das unidades federadas em relação à sua competência legislativa concorrente, é de rigor que a União Federal se limite, apenas, a editar lei com disposições gerais sobre determinado tema, ou seja, uma norma que não desça aos pormenores da matéria-objeto, mas apenas esboce seus contornos e discrimine seus princípios norteadores, deixando um espaço livre para o exercício da competência legislativa supletiva dos Estados ou Distrito Federal em atenção às suas peculiaridades regionais.

Em continuação, denotando um moderno sistema de repartição concorrente, o parágrafo 3º, do art. 24, disciplina que "inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados

exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades" (BRASIL, 1988, n.p).

Desta forma, o constituinte de 1988 fortificou o princípio da autonomia dos entes federados, próprio do federalismo cooperativo, já que previu, expressamente, a possibilidade de exercício pleno da competência legislativa concorrente pelos Estados e Distrito Federal em relação a eventual inexistência de norma geral da União.

Registre-se que, num primeiro momento, as referidas unidades federativas não possuem, de imediato, competência plena para legislar sobre aquelas matérias constantes do rol de atribuições legislativas concorrentes, uma vez que o texto Constitucional outorga à União, como vimos, o poder para editar norma geral, a ser complementada, posteriormente, por aquelas. É como adverte a professora e Ministra Cármen Lúcia Rocha (1997, p. 248 apud DALLARI, 2020, p. 4) ao ressaltar que:

> A nenhuma das entidades federadas a Constituição comete, **em princípio**, competência legislativa plena nas matérias listadas no rol das matérias dispostas como de tratamento concorrente. Isto porque o primeiro tratamento originário e que compõe os princípios gerais dos institutos cuidados legislativamente são fixados nas normas gerais (grifo nosso).

No entanto, a fim de assegurar a atuação estatal/municipal/distrital, se o poder central deixar de editar

norma geral – que poderia representar uma tentativa de boicote ou de enfraquecimento do exercício da competência legislativa concorrente pelos outros entes políticos –, os Estados ou Distrito Federal ganham autorização constitucional para legislar plenamente sobre o assunto, inclusive disciplinando aspectos gerais, que até então era de alçada da União Federal, com intuito final de atender às suas peculiaridades.

Por outro lado, mirando a conservação da unicidade da sistemática federativa e, consequentemente, a coerência do ordenamento jurídico misto nascido do exercício das prerrogativas legislativas concorrentes, caso a União Federal, a posteriori, venha a editar norma geral, a norma estadual que assim o fez terá sua eficácia suspensa, no que for contrário àquela, nos termos do parágrafo 4º, do aludido artigo – o qual encerra esse aprimorado sistema de atribuição de competências legislativas concorrentes trazido pela Constituição de 1988.

Findo o Capítulo II - "Da União", passa-se às competências reservadas aos Estados-membros, inscritas no Capítulo III - "Dos Estados Federados", do mesmo Título III - "Da Organização do Estado", previsto na Constituição de 1988. Assim, outro panorama das distribuições de competências constitucionais vem disciplinado no art. 25, caput e §1º, da Carta Magna. Notemos:

Em semelhança ao federalismo clássico americano, que estabelece um sistema federativo dual (competências enumeradas à União e todas as implícitas aos Estados), o aludido diploma prevê a possibilidade dos Estados-membros editarem suas Constituições e leis estaduais, respeitados os limites postos na Constituição Federal, ou seja, de se auto-organizarem, assim como dispõe, expressamente, que "são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam

vedadas por esta Constituição" (BRASIL, 1988, n.p) – outorgando, desse modo, aos Estados brasileiros, além do poder de autogoverno e das competências expressas (comuns e concorrentes) já analisadas, uma competência residual.

Por sua vez, no Capítulo IV - "Dos Municípios", ainda no mesmo Título, são discriminadas as competências municipais. Neste sentido, nota-se da esmiuçada repartição – administrativa comum e legislativa concorrente – de competências, que os Municípios só foram citados, expressamente, como titulares das prerrogativas administrativas comuns (art. 23, da CF), sendo o constituinte omisso em relação aos poderes legislativos concorrentes, deixando de mencionar, no caput do art. 24, os Municípios como detentores daqueles.

No entanto, conforme ensina o professor Dalmo Dallari (2020, p. 2), esse fato trata-se de uma "imperfeição da Constituição, pois obviamente o Município, exercendo as competências comuns, deverá legislar sobre a matéria em relação à qual for exercer concretamente a competência".

Dando azo a tal posicionamento, que é majoritário na melhor doutrina constitucionalista, é de rigor que se observe o disposto no art. 30, incisos I e II, do referido Capítulo IV. Tais normas outorgam aos Municípios, respectivamente, a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e para "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber" (BRASIL, 1998, n.p).

Desta forma, mesmo que o art. 24, da Constituição Federal, que estipula as competências legislativas concorrentes, não faça menção expressa aos Municípios, é correto afirmar que esses possuem competência parar legislar sobre aquelas

matérias, uma vez que, sob a luz do art. 30, incisos I e II, do mesmo diploma, eles gozam de competência legislativa para suplementar eventual norma geral federal ou, até mesmo, lei estadual, com intuito, sempre, de atender aos seus interesses locais.

> [...] nos termos do art. 30, II, da Constituição da República, ao Estado-membro compete suplementar as normas gerais expedidas pela união relativamente às matérias listadas no art. 24, e ao Município compete suplementar a legislação da União e dos Estados-membros "no que couber". Significa, pois, afirmar que naquilo que for de "peculiar ou predominante interesse municipal" o Município pode acrescentar, adicionar pontos ou questões não tratadas nem consideradas de competência das demais entidades em suas respectivas legislações (ROCHA, 1996, p. 246 apud DALLARI, 2020, p. 3).

Desse modo, através de lei orgânica (art. 29, da CF), os Municípios poderão disciplinar, somados às matérias administrativas comuns e, por conseguinte, àquelas legislativas concorrentes, dos supra analisados arts. 23 e 24, assuntos como transporte público coletivo local (art. 30, V, da CF), educação infantil (art. 30, VI, da CF), atendimento à saúde da população (art. 30, VII, da CF), entre outros – não representando um rol exaustivo, que se alarga conforme a atividade for caracterizada como sendo de interesse local.

Visto o panorama global da repartição de competências trazidas pela Constituição Federal de 1988, é de se notar que

aquela faz nascer um novo e moderno federalismo brasileiro, norteado pela cooperação entre os diversos entes federativos para a consecução dos objetivos da República, buscando prestar uma melhor administração.

A Carta Magna de 1988, superando antigas vicissitudes previstas nas Constituições brasileiras anteriores, notadamente, aquelas que importavam na perda significativa da autonomia dos Estados em favor da União, favoreceu uma distribuição de competências administrativas comuns e legislativas concorrentes, prestigiando o princípio da autonomia federativa – o que não desaguou necessariamente na perda de poder pela União Federal. Na realidade, o aludido diploma acrescentou novas matérias à competência exclusiva e privativa em favor da última, como, por exemplo, a administração e exploração de serviços relativos à energia nuclear (art. 21, XXIII, da CF)

Destarte, o constituinte originário de 1988 remodelou o federalismo a ser praticado no Brasil, que, nas Constituições predecessoras, em sua maior parte, espelhavam-se no modelo clássico americano (federalismo dual), manifestando encabuladas tendências modernizadoras quando previam um fraco sistema de repartição vertical de competências (comuns e concorrentes), que mais se assemelhava a uma sub-repartição das competências exclusivas da União.

Então, substituindo tal cenário, a Constituição Federal de 1988 desnivelou, significativamente (mas não por inteiro), a desigualdade existente na distribuição dos poderes entre os entes políticos nos textos Constitucionais anteriores, bem como desenhou um novo federalismo no Brasil com potencial suficiente para florescer e estabilizar o então processo de redemocratização do país, implantando um federalismo de equilíbrio, e, assim, conservando a autonomia dos diferentes

entes federativos com intuito de concretizar, mediante atuação conjunta e cada qual dentro de seu respectivo território de administração, os objetivos da República, lançados no art. 3º, do aludido texto Constitucional.

# CAPÍTULO 4

# O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS ENTES FEDERADOS NO CUIDADO, PROMOÇÃO E DEFESA DO DIREITO À SAÚDE

Visto o quadro geral da repartição de competências estipulada pela Constituição Federal de 1988, é de rigor que se destaque o papel dos entes federados na concretização do direito à saúde. Como mencionado, o direito à saúde vêm disciplinado como objeto de competência administrativa comum e legislativa concorrente dos diferentes entes federados, nos artigos 23, II, e 24, XII, do texto Constitucional:

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> [...]
>
> II - **cuidar da saúde** e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.
>
> [...]
>
> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

> [...]
>
> XII - previdência social, **proteção e defesa da saúde** (BRASIL, 1988, n.p, grifo nosso).

Por sua vez, a competência dos Municípios está disposta no art. 30, VII, onde se imputa, expressamente, àquele a obrigação de "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população" (BRASIL, 1988, n.p).

A despeito desse panorama, é certo que, inovando em relação às suas antecessoras, a Carta Magna de 1988 elevou o direito à saúde ao patamar de direito fundamental, inserindo-o dentro de seu Título II – "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", mais especificamente no Capítulo II, que trata dos direitos sociais, dando àquele, então, o caráter de direito social fundamental, nos termos do seu art. 6º.

> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, n.p).

No mais, tendo em vista tamanha relevância do tema, a Constituição Federal reservou, dentro do Título VIII – "Da Ordem Social", Capítulo II – "Da Seguridade Social", seção própria para tratar sobre o direito social à saúde (Seção II – "Da Saúde").

Assim, o texto Constitucional, no seu art. 196, que inaugura a referida seção, ao definir, de plano, o direito à saúde como um direito a ser fruído por todos, e, ainda, reservando ao Estado o dever de promoção daquele, escracha o caráter fundamental do direito social à saúde, disciplinando, nos seus artigos subsequentes, normas específicas sobre o assunto, como, por exemplo, a instituição de um sistema único, de acesso universal e igualitário, que promova a saúde de todos, e o modo de participação complementar da iniciativa privada nessa seara (arts. 198 e 199, respectivamente).

> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, n.p).

Celebra o doutrinador José Afonso da Silva (2013, p. 311) o reconhecimento, enfim, do direito à saúde como um direito público fundamental pela Carta Magna de 1988:

> É espantoso como um bem extraordinariamente relevante à vida humana só agora é elevado à condição de direito fundamental do homem. E há de informar-se pelo princípio de que o direito igual à vida de todos os seres humanos significa também que, **nos casos de doença, cada um ter o direito a um tratamento condigno de acordo com o estado atual da ciência médica, independentemente de sua**

> **situação econômica**, sob pena de não ter muito valor sua consignação em normas constitucionais (grifo nosso).

Ocorre que nem sempre o direito à saúde foi considerado como assunto de tal relevância, passando a ganhar a devida importância conforme o processo de redemocratização do Brasil foi despontando no horizonte.

Com a tomada do poder pelos militares, em 1964, a União passou a adotar, como dito, medidas mais centralizadoras, com intuito de obter mais poder para concretizar as reformas que considerava necessárias. Não foi diferente no plano da saúde.

Conforme elucidam Maria Rita Bertolozzi e Rosangela Maria Greco (1996), em seu artigo *As políticas de saúde no Brasil: reconstrução histórica e perspectivas atuais,* a palavra de ordem no governo de exceção era "produção", privilegiando-se, assim, a iniciativa privada. Desta forma, houve significativo reforço, por parte do Poder Público, da privatização de serviços de saúde. Ademais, o governo militar minou a participação pública, especialmente, dos trabalhadores, nas discussões sobre a implementação de políticas públicas voltadas à saúde (BERTOZZI; GRECO, 1996).

Neste sentido, Ramos (2017, p. 313) elucida que:

> Durante o período da ditadura miliar, a sociedade se deparou com um modelo de proteção social por parte do Poder Público que

> excluía a população de qualquer tipo de participação politica na gestão do sistema, tornando os trabalhadores meros financiadores do Instituto Nacional da Providencia Social (INPS), após a centralização da previdência social em 1966, e alargando o poder de controle do Governo autoritário sobre a sociedade.

Anote-se que, conforme art. 8º, XIV e XVII, "c", da Constituição brasileira de 1967, a União Federal era detentora da competência exclusiva para estabelecer planos nacionais sobre a saúde, bem como para editar norma geral sobre o assunto, reservada aos demais entes federados a competência legislativa suplementar (§2º, do aludido artigo).

Diante desse cenário, ressalta Daniel Dourado (2010), em sua tese de mestrado *Regionalização e federalismo sanitário no Brasil*, que as ações de saúde da época eram aquelas prestadas pelo governo central, e que se restringiam tanto à implementação de políticas de prevenção (por exemplo, vacinação) quanto ao exercício do poder de polícia quando da execução de programas de vigilância sanitária e combate de epidemias. No entanto, as ações assistencialistas eram, de fato e em sua grande maioria, incumbidas às instituições filantrópicas. De resto, o acesso a tratamentos de saúde era reservado à seara privada, a qual regia o assunto sob o ponto de vista mercadológico capitalista.

Este modelo de política pública voltada à saúde se mostrou ineficiente, passando, como nota Edith Ramos (2017, p. 314), ao "agravamento de sérios problemas estruturais que foram herdados de décadas anteriores – pode-se citar, a titulo

de exemplo, o alto grau de doenças infecciosas e parasitárias e as elevadas taxas de morbidade e mortalidade infantil [...]".

Depois de longos anos de regime militar sob a luz do referido modelo de saúde pública, finalmente, na década de 1980, com o avanço das manifestações pró-democracia, e, notadamente, com a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, datada de 1986, a questão da saúde pública voltou a ser objeto de discussão pela sociedade civil, fomentada, principalmente, dentro de espaços acadêmicos, onde aquela nunca deixou de ser uma pauta levantada.

> Foi somente na década de 1980 que se estruturou o movimento político para afirmação da saúde como direito público subjetivo no Brasil. Com raízes nas instituições acadêmicas, a chamada *Reforma Sanitária* desenvolveu-se no interior do aparelho estatal e obteve adesão de segmentos de trabalhadores do setor e de movimentos populares de saúde. Assim, no momento da transição para o regime democrático, esse movimento logrou reunir condições políticas para exercer marcante influência no processo Constituinte na defesa da responsabilização do Estado brasileiro pela assistência à saúde dos cidadãos (DOURADO, 2010, p. 79, grifo do autor).

Então, com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, o direito à saúde foi finalmente lançado à posição de direito social fundamental, bem como se tornou objeto de competência administrativa e legislativa compartilhada pelos entes federativos. Todavia, apesar do relevante avanço

normativo, remanesceram obstáculos de diferentes ordens para que o direito à saúde viesse a ser garantido no mundo fenomênico, principalmente desafios em relação à instituição de um sistema de saúde efetivo ante ausência de coordenação de ações administrativas e disponibilidade de recursos. Observemos:

Com intuito de estabelecer um sistema que, de fato, satisfizesse o dever constitucional imposto ao Estado, no art. 196, da CF, de assegurar "políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (BRASIL, 1988, n.p), o constituinte de 1988 criou o sistema único de saúde (SUS), previsto no art. 198, do mesmo diploma. O novo sistema de saúde pública, definido pela aludida norma constitucional como uma rede regionalizada e hierarquizada, além de assegurar acesso universal e igualitário à saúde, seria norteado pelas seguintes diretrizes:

a) ser descentralizado, com direção única em cada esfera governamental (inciso I);
b) oferecer atendimento integral, privilegiando ações preventivas, mas sem excluir aquelas assistenciais (inciso II);
c) garantir, em seu seio, a participação da comunidade (inciso III).

Ademais, o art. 197, do texto Constitucional, imputou ao Poder Público a regulamentação e fiscalização das ações de politicas públicas relativas à saúde. Em especial, o art. 200, II, do mesmo diploma, prevê, dentre outras atribuições do sistema único de saúde, a de "executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica [...]" (BRASIL, 1988, n.p).

No entanto, a instituição de fato desse complexo sistema em prol da saúde pública necessitava – e ainda necessita – de meios materiais que vão além da previsão positiva no texto Constitucional e eventual regulamentação infraconstitucional.

Na realidade, a implementação efetiva do referido sistema depende, até hoje, de disponibilidade de recursos públicos para tanto e de uma gestão, dentro do espectro federativo cooperativo e de acordo com o mandamento constitucional de descentralização de sua administração, que vise à coordenação de ações entre os governos central e regionais.

Especificamente em relação à problemática de uma administração cooperativa da saúde pública, conforme ensina Edith Ramos (2017), os primeiros dez anos de implementação do SUS, mirando a descentralização e ensaiando a tentativa de uma melhor abordagem para instituição do sistema, deu-se, basicamente, de forma a se criar um canal direto cooperativo entre União Federal e Municípios, o que deixou a atuação dos governos estaduais em segundo plano.

A referida autora anota, ainda, que, diante da fragilidade da aludida sistemática instaurada – tendo em vista que os Municípios brasileiros apresentavam desníveis socioeconômicos gritantes, o que impedia a prestação de um serviço de saúde eficiente, bem como a disputa que se deu entre governos estadual e municipal pelo controle da saúde e recebimento de recursos –, o papel dos Estados, dantes desprezado, passou a ser privilegiado, dando-se vez, a partir dos anos 2000, à regionalização ao invés da municipalização da saúde, com a expedição da Norma Operacional de Assistência

à Saúde, de 2001 (revisita em 2002), e, em 2006, com a firmação do Pacto pela Saúde (RAMOS, 2017).

Sobre o dilema dos recursos públicos a serem destinados à saúde, a emenda constitucional nº 29/2000 tentou arrefecer a falta de investimentos e de direcionamento de recursos à saúde, instituindo regras de aplicação de valores mínimos da receita pública, pelas diferentes esferas do Poder Executivo, em favor da saúde pública – regras estas dispostas nos diversos parágrafos do art. 198, da Constituição Federal. A título de elucidação, insta transcrever a regra do parágrafo segundo, da referida norma:

> § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:
>
> I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);
>
> II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
>
> III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º (BRASIL, 1988, n.p).

No entanto, apesar dos repasses garantidos pela aduzida emenda, em razão das graves desigualdades regionais e, ainda, do fraco espírito federalista na política brasileira, que insiste em concentrar, na prática, poderes nas mãos da União, o SUS remanesce com deficiências relativas à prestação de atendimento à saúde advindos de uma má coordenação de ações – o que implica, por exemplo, na demora excessiva de atendimento, falta de leitos, ausência de recursos financeiros, materiais e humanos para prestação do serviço, etc. (RAMOS, 2017, p. 307).

Diante desse cenário, aponta Gilberto Bercovici (2002), em seu artigo *A Descentralização De Políticas Sociais e o Federalismo,* que a chave para o sucesso da descentralização do SUS seria a instituição de uma política de saúde nacional coordenada, onde a União estimularia a adesão deliberada dos demais entes federativos em sua concretização, oferecendo-lhes auxilio técnico, administrativo e financeiro de acordo com sua capacidade regional, ao invés de apenas determinar, por emendas à Constituição, repasses e aplicação de verbas pelos entes, obrigando-os, assim, a instituírem políticas públicas sem um planejamento anterior, coordenado e lógico.

> [...] os entes federados não podem suprir o planejamento e decisões que exigem visões supra-regionais, nem têm como obter, isoladamente, grandes recursos. Os efeitos da repartição de rendas e encargos foram diferentes nas várias regiões, dado totalmente ignorado pelo Governo Federal, que não pode ser subsidiário (como querem alguns), patrocinando o desmonte de políticas públicas.

> **É a problemática das desigualdades regionais que deve determinar os limites da descentralização no Brasil**, questão esta que, no processo descoordenado de descentralização, que vem ocorrendo no Brasil, foi deixada de lado [...]. O real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a **falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados e a União, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto** (BERCOVICI, 2002, p. 24-25, grifo nosso).

A despeito dos aduzidos desafios ainda a serem superados pelo Poder Público para consolidação fática de um forte e efetivo sistema único de saúde, é importante que atentemos à estrutura normativa desenhada para a atuação de cada ente federado, que serve de norte para tomada de ações por cada um, visando-se a evitar a eventual exorbitância de competência. Em outras palavras, é necessário que se esmiúce as balizas constitucionais e legais postas, as quais funcionam como molduras legislativas a serem preenchidas por políticas públicas de saúde lançadas pelos diferentes entes políticos, que, como vimos, devem agir de forma coordenada e racional. Vejamos:

Da já pincelada repartição de competências comuns em relação à saúde, depreende-se que é dever de todos os entes federados, em suas respectivas esferas, tomarem ações concretas visando ao cuidado da saúde da população, conforme se nota do art. 23, II, c/c art. 196, do texto Constitucional. Ressalte-se, porém, que dentro de um federalismo cooperativo, como o do Brasil, tais ações, como outrora mencionado, devem ser coordenadas e orientadas, para além de meros repasses de

recursos financeiros, por uma repartição racional de encargos entre as unidades federativas, as quais detém, de forma equânime, a mesma responsabilidade, qual seja, a promoção da saúde.

Neste sentido, realça-se a importância do estudo da sistemática legislativa concorrente, disposta na Constituição de 1988, relativa ao direito à saúde, pois é através da regras constitucionais e infraconstitucionais que se delimitam a forma de atuação e os eventuais limites a serem atendidos pelos entes políticos naquele processo de implementação de políticas públicas em prol da saúde.

Assim, numa visão geral sobre o papel legislativo da União Federal, o doutrinador Dalmo Dallari (2020) aponta que aquela goza de dois tipos de competência legislativa em relação ao direito à saúde. Observemos:

A primeira delas diz respeito à possibilidade de edição de lei federal que trate, especificamente, sobre o sistema de saúde federal, decorrente do art. 23, da Constituição, a qual não teria qualquer ingerência no ordenamento jurídico estatal, distrital ou municipal. Já a segunda seria relativa à expedição de norma geral sobre saúde, a qual instituiria as diretrizes básicas sobre o sistema único de saúde ao mesmo tempo que discriminaria a carga normativa principiológica, conforme determina o art. 24, §1º c/c art. 198, do texto Constitucional – essa última deve ser observada quando do exercício da competência suplementar pelos demais entes federativos.

> Uma particularidade importante do sistema brasileiro de saúde, em relação à qual são importantes os esclarecimentos sobre a

> competência legislativa concorrente, é que tanto a União quanto os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm competência em matéria de saúde, ou seja, cada um manterá o seu próprio sistema de saúde, mas todos devem integrar-se num sistema harmônico, que recebe na Constituição a denominação de sistema único de saúde. Em consequência, cada um pode legislar sobre os pontos que dizem respeito ao seu respectivo sistema. A própria União poderá legislar sobre peculiaridades do sistema de saúde mantido pelo governo federal, mas nesse caso também ela estará obrigada a observar o que tiver sido estabelecido em lei federal que fixe normas gerais (DALLARI, 2020, p. 4).

Sob essa luz, o que se tem, na realidade, são dois corpos normativos distintos sobre saúde: o primeiro corpo relativo ao arcabouço normativo editado por cada ente federativo, decorrente da competência comum sobre o assunto, que irradia seus efeitos apenas dentro da sua respectiva seara de governo; o outro, seria o ordenamento jurídico advindo do exercício concomitante da competência legislativa concorrente pelos diferentes entes, o qual faz nascer um ordenamento jurídico misto, que engloba, numa ordenação vertical, normas gerais federais, normas suplementares estaduais e normas municipais locais, todas harmônicas e compatíveis entre si, engendrando um produto normativo misto – este último é o que representa o esqueleto do sistema único de saúde brasileiro.

Sobre o assunto, aclara-nos o professor Raul Machado Horta (1991, p. 270) que "a repartição concorrente cria outro ordenamento jurídico dentro do Estado Federal, o ordenamento

misto, formado pela participação do titular do ordenamento central e dos titulares de ordenamentos parciais".

Nesse contexto, o sistema único de saúde possui como alicerce as normas federais de nº 8.080/90 e nº 8.142/90. A primeira dispõe, conforme seu preâmbulo, sobre "as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências" (BRASIL, 1990a, n.p). Já a segunda versa sobre "a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências" (BRASIL, 1990b, n.p).

Por derradeiro, cada Estado-membro, formalizando em sua respectiva Constituição os sistemas sanitários estaduais, sempre em atenção aos ditames constitucionais federais, poderão (e deverão) expedir leis estaduais que suplementem, conforme sua realidade sócio-econômico-regional, aquelas normas gerais federais, as quais delimitam a base do sistema único de saúde brasileiro, para que concretizem a coordenação do oferecimento de saúde pública, visando à regionalização do sistema. O mesmo se aplica aos Municípios, que deverão atender tanto ao espectro normativo federal quanto ao estadual ao disciplinar as suas normas de incidência local, de acordo com suas peculiaridades (DOURADO, 2010, p. 81).

# CAPÍTULO 4

# A LEGISLAÇÃO FEDERAL E PARAENSE NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19 E SUAS BALIZAS JURISPRUDENCIAIS

Analisada, em seu aspecto geral, a preordenada função constitucional da União Federal e demais entes federativos em relação à saúde pública, advinda da repartição constitucional de competências – e, por derradeiro, do federalismo cooperativo brasileiro –, é de rigor que se examine os atos normativos expedidos por aqueles, esmiuçando as suas medidas restritivas impostas em razão da irrupção da pandemia viral de COVID-19.

Ressalte-se que, conforme lançado como objeto deste trabalho, a análise se voltará, especialmente, à atuação do Governo Federal e do Governo do Estado do Pará, apurando-se, nos itens por vir, as principais medidas legislativas e administrativas que editaram em nome da saúde pública, visando ao cumprimento do seu dever constitucional de proteção da vida e da saúde.

Como se viu, a saúde é matéria de competência compartilhada entre os entes federados, tanto legislativamente quanto administrativamente. O art. 24, §1º, da Constituição

Federal, reserva à União Federal a prerrogativa de editar norma geral sobre o tema; aos Estados-membros é imputada a competência suplementar (§2º, do aludido artigo).

Nomeadamente, quanto à instituição do sistema único de saúde de acordo com o mandamento constitucional (art. 198), a União Federal já exerceu sua competência para expedição de norma geral, estabelecendo as diretrizes do mesmo, conforme se vê nas mencionadas leis federais de nº 8.080/90 e nº 8.142/90. Por sua vez, os Estados-membros, todos com Constituições próprias[3], também já formalizaram o sistema de saúde em seu autogoverno, uma vez que é norma de observância obrigatória.

Desta forma, pode-se afirmar que, hoje, no Brasil, o SUS, apesar dos problemas e desafios cotidianamente enfrentados, representa um sistema, para além da mera formalidade, efetivamente instituído, com uma estrutura administrativa e de atendimento populacional espalhada por todo país. Salienta-se, todavia, que algumas regiões ostentam mais estrutura do que outras – reflexo este da desigualdade que acomete os diferentes Estados do Brasil e da ausência de uma gestão verdadeiramente coordenada encabeçada pela União, como visto na seção 4.

Assim, partindo do pressuposto da existência de um sistema público de saúde brasileiro – mesmo com falhas –, e, ainda, sob a luz da aludida função constitucional prefixada aos entes federativos em relação ao seu dever de concretização do

[3] O art. 11, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, determinou o prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal de 1988, para as Assembleias Legislativas de todos os Estados-membros elaborarem suas respectivas Constituições Estaduais, de acordo com os princípios daquela;

direito à saúde, o SUS foi reconhecido, prontamente, pelo Governo Federal, como o instrumento sistêmico hábil a veicular ações coordenadas contra a pandemia de COVID-19 pelo país, oferecendo, entre outros serviços, atendimento de saúde gratuito ao povo brasileiro, consideradas sempre as particularidades inerentes a cada região. Vejamos:

Em face da Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, e do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, que reconheceu o estado de calamidade pública no Brasil, o Ministério da Saúde expediu a Portaria nº 188, publicada em 04 de fevereiro de 2020, a qual declarou, como explicita seu preâmbulo, "Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV)" (BRASIL, 2020n, n.p).

Este foi o primeiro ato governamental que, reconhecendo o estado de emergência na saúde pública, considerou a necessidade de mobilização do SUS para adoção de medidas direcionadas ao combate da pandemia. Com isso, conforme se previu em seu artigo 2º, foi criado o "Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COE-nCoV) como mecanismo nacional da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional". No mais, o seu art. 3º, II, atribuiu a competência ao "COE-nCoV" para "articular-se com os gestores estaduais, distrital e municipais do SUS" (BRASIL, 2020n, n.p).

Além disso, utilizando-se de sua prerrogativa prevista no art. 24, §1º, da Constituição de 1988, a União Federal editou norma geral (lei nº 13.979/2020, que ganhará item próprio adiante), estabelecendo as diretrizes e as medidas a serem

adotadas pelas diferentes autoridades federativas para um enfrentamento coordenado da crise sanitária do novo coronavírus.

Como é de se esperar em situações de calamidade pública, é certo que é impossível a norma antever todas as situações e consequências que surgem conforme o desenrolar da crise, restringindo-se aquela, portanto, ao papel de desenhar, de forma geral e tanto quanto possível, uma tomada coordenada de ações públicas na tentativa de mitigar danos e evitar, ao máximo, conflitos. Não foi diferente no caso da pandemia de COVID-19, a qual se somou a questão do alto grau de contaminação pela doença e da necessidade de fornecimento adequado de atendimento público hospitalar aos enfermos.

Com isso, a lei nº 13.979/2020 sofreu, nos meses seguintes à sua edição, diversas alterações, advindas de expedição de diferentes regulamentos, medidas provisórias, controle de constitucionalidade, etc. – tudo para melhor amarrar suas disposições e enfrentar os desafios impostos com o avanço da crise sanitária, sempre dentro da seara da legalidade. Nesse sentido, além da referida norma geral e suas posteriores modificações, outros inúmeros atos legais e infralegais específicos foram expedidos pela União Federal com intuito de se disciplinar, nas mais diferentes áreas do direito, as relações e conflitos surgidos com a epidemia, bem como de amortizar suas consequências, como é o caso da lei nº 14.020/2020, antiga medida provisória nº 936/2020, que instituiu o "Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda".

No entanto, o presente trabalho se aterá, no que concerne à legislação federal, apenas às disposições trazidas

pela norma geral nº 13.979/2020, e, consequentemente, aos atos normativos que a modificaram a posteriori, uma vez que aquela representa o verdadeiro núcleo normativo federal geral direcionado ao combate do coronavírus, que deverá ser atendido pelos demais entes federativos, em especial, pelo Estado do Pará, quando do exercício de sua prerrogativa compartilhada de promoção e defesa da saúde pública.

Ao seu tempo, a Assembleia Legislativa do Estado do Pará, atendendo à solicitação do Governador do Estado, promulgou Decreto Legislativo nº 02, de 20 de março de 2020, que reconheceu a ocorrência de estado de calamidade pública no Estado em decorrência da pandemia de COVID-19 – o que restou reforçado pelo Decreto nº 687, de 15 de abril de 2020, expedido pelo Poder Executivo Estadual.

Nesse cenário, o Governo do Estado do Pará, no exercício de sua competência concorrente sobre saúde e em atenção ao regramento geral federal de nº 13.979/2020, editou o Decreto estadual nº 609, de 16 de março de 2020, que veiculou, pela primeira vez, a instituição de medidas administrativas restritivas de direitos ao povo paraense em nome da saúde pública, prevendo, por exemplo, a limitação ao direito de reunião.

Acompanhando o avanço da crise sanitária no Estado, o Governo do Pará, posteriormente, instituiu medida mais drástica: com a expedição do Decreto estadual nº 729, de 5 de maio de 2020, foi decretado *lockdown* no Estado do Pará, isto é, a suspensão total de atividades não essenciais nos Municípios paraenses, importando na mais radical flexibilização de direitos individuais em favor do direito social à saúde.

Já em 23 de maio de 2020, foi editado o Decreto estadual nº 777, o qual revogou o Decreto nº 609/2020, estabelecendo novas medidas administrativas restritivas. Todavia, o referido Decreto não vigeu por muito tempo, dando vez ao Decreto estadual nº 800, de 31 de maio de 2020, o qual revogou tanto o Decreto nº 777, que previa medidas moderadas de restrição de direitos, quanto o Decreto nº 729, o qual havia implementado providência normativa mais drástica, qual seja, o *lockdown*.

O novo Decreto nº 800/2020, então vigente, inaugurou o "Projeto Retoma Pará", objetivando, conforme disposto em seu preâmbulo, "a retomada econômica e social segura, no âmbito do Estado do Pará, por meio da aplicação de medidas de distanciamento controlado e protocolos específicos para reabertura gradual e funcionamento de segmentos de atividades econômicas e sociais" (PARÁ, 2020g, n.p).

Neste cenário, tomando como objeto deste trabalho a análise da referida norma geral federal de nº 13.979/2020 e dos Decretos estaduais de nº 609, nº 729, nº 777 e nº 800, todos de 2020, é imprescindível que se esmiúce, nos itens seguintes, as medidas normativas que as aludidas esferas de governo editaram com intuito de conter o avanço da epidemia e resguardar a capacidade de atendimento do seu sistema de saúde, mesmo importando restrição temporária a alguns direitos individuais fundamentais dos cidadãos. Resguarda-se, porém, a indicação de normas legais ou atos administrativos que não se encontrem na legislação-base acima indicada, tendo em vista eventual necessidade de melhor esclarecer o recém ordenamento jurídico formado sobre COVID-19.

Por fim, é mister, ainda, que se examine as decisões judiciais proferidas em sede de controle concentrado de

constitucionalidade, que dirimiram o notório conflito federativo surgido – principalmente, no que concerne à competência dos diferentes entes da Federação para disciplinarem e implementarem medidas restritivas no combate à pandemia –, uma vez que aclararam e reforçaram as balizas constitucionais a serem atendidas quando da expedição das últimas pelas esferas federativas em comento.

## 4.1 Análise da legislação federal geral no combate à COVID-19:

Como já citado, a Portaria nº 188, publicada em 04 de fevereiro de 2020, declarou emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Por conseguinte, a União Federal expediu a lei de nº 13.979, publicada em 07 de fevereiro de 2020, com fundamento em sua competência para editar norma geral sobre saúde (art. 24, §1º, da Constituição Federal), a qual prevê, genericamente, as possíveis medidas restritivas a serem adotadas no enfrentamento do surto de COVID-19 no Brasil pelos diferentes entes federados.

Essa lei, de vigência prevista para todo o período de duração do estado de emergência de saúde internacional (art. 8º), foi modificada e regulada conforme as necessidades foram despontando durante o avanço da epidemia nacional. Um exemplo disso, foi a edição dos Decretos regulamentares federais de nº 10.282, que definiu o que são serviços públicos e atividades essenciais, e de nº 10.288, que reconheceu a

imprensa como atividade essencial – ambos serão escrutinados adiante.

No entanto, de início, cumpre mencionar que a lei federal nº 13.979/2020, a qual possui como objetivo expresso a proteção da coletividade (§1º, do seu art. 1º), conceitua, de plano, em seu art. 2º, incisos, o que se entende por "isolamento" e "quarentena". Examinemos:

> Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
>
> I - **isolamento**: **separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens**, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, **de outros**, de maneira **a evitar a contaminação ou a propagação do coronavírus**; e
>
> II - **quarentena**: **restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens,** contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira **a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus** (BRASIL, 2020f, n.p, grifo nosso).

O parágrafo único, ainda do aludido artigo, dispõe que as demais definições, que, porventura, se fizerem necessárias para um melhor esclarecimento da lei em questão, estão disciplinadas no art. 1º, do Regulamento Sanitário Internacional, o qual está anexado ao Decreto nº 10.212/2020,

produto do acordo firmado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. A título de elucidação, o referido diploma define o que é "doença", "descontaminação", etc., para fins do disposto na norma em comento.

Porém, é no art. 3º, incisos, da lei nº 13.979/2020, que se prevê o núcleo das medidas administrativas restritivas a serem implementadas no enfrentamento da pandemia de COVID-19, tanto pelo próprio Governo Federal quanto pelo Governo das demais unidades federativas, no respectivo âmbito de suas competências.

Assim, tem-se, genericamente, como medidas administrativas possíveis a serem instituídas em nome da saúde pública, de acordo com o art. 3º da norma geral federal sobre o tema, as seguintes:

a) o isolamento e quarentena, observada a conceituação dada pelo supramencionado art. 2º (incisos I e II);
b) a determinação compulsória de realização de exames, testes e tratamentos médicos, coletas clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas (inciso III, "a", "b", "c", "d" e "e");
c) o uso obrigatório de máscaras de proteção individual (inciso IV);
d) a realização de estudos epidemiológicos, e exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver (incisos IV e V);
e) a restrição, excepcional e transitória, fundada em parecer técnico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), de entrada e saída do país, e

locomoção interestadual e intermunicipal [4], por rodovias, portos ou aeroportos (inciso VI, "a" e "b");

f) a requisição de bens e serviços, e autorização, excepcional e temporária, para importação e distribuição de remédios, materiais e insumos de saúde sem registro na ANVISA, desde que registrados e autorizados ao comércio por uma das autoridades sanitárias estrangeiras listadas na lei em seu respectivo país (incisos VII e VIII, "a", "1-4").

Ademais, o art. 3º, do diploma em tela, traz regras para implementação das supratranscritas medidas no decorrer de seus onze parágrafos. Faz-se necessário que se examine alguns deles, vez que se tratam de normas que visam a compatibilizar as referidas providências – as quais importam restrição parcial a alguns direitos individuais – com as garantias fundamentais previstas no texto Constitucional de 1988, bem como a submetê-las a uma lógica de tomada de decisões racionais e proporcionais diante da necessidade do caso concreto.

Nessa afinação, o parágrafo 1º, do art. 3º, estipula que as referidas medidas só poderão ser adotadas "com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde e deverão ser limitadas no tempo e no espaço ao mínimo indispensável à promoção e à preservação da saúde pública" (BRASIL, 2020f, n.p). Com isso, a lei nº 13.979/2020, ao coordenar as ações administrativas contra a

[4] O Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 6.343/DF, concedeu, em parte, medida liminar para suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI ("locomoção interestadual e intermunicipal"), a fim de excluir Estados e Municípios da necessidade de autorização do ente federal para instituição de restrição à locomoção intermunicipal e interestadual;

COVID-19, condiciona o assentamento das medidas restritivas a um racional técnico, baseado em dados científicos e estudos estratégicos em saúde, ordenando que a pauta de enfrentamento à crise sanitária pandêmica deve ser norteada pela ciência e por uma administração programática inteligente, tendo como finalidade, sempre, a promoção e preservação da vida e saúde da população.

No mais, a regra em questão dispõe, expressamente, que as medidas administrativas indicadas devem ser determinadas pelo prazo estritamente necessário para que se proteja a saúde pública, já que deságuam em restrições ao núcleo de direitos e liberdades individuais das pessoas, os quais não poderão ser tolhidos indeterminadamente e sem justa causa, mas apenas na medida e o quanto for necessário para que o direito à saúde seja concretizado.

Recrudescendo a harmonização dos direitos constitucionais individuais dos brasileiros com as medidas restritivas previstas no artigo 3º, o seu parágrafo 2º assegura, ainda, às pessoas afetadas por aquelas, o que se segue:

a) no seu inciso I, o direito à informação sobre seu estado de saúde e assistência à família;
b) no seu inciso II, o direito de receberem tratamento gratuito pelo Estado;
c) no seu inciso III, o respeito integral à dignidade humana, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de cada um, conforme prega o art. 3º, do Regulamento Sanitário Internacional, constante do Decreto nº 10.212/20.

Mais adiante, o parágrafo 7º, ainda do art. 3º, dispõe, expressamente, quem são as pessoas competentes para instituir as medidas administrativas apontadas. Observemos:

Além do Ministério da Saúde, o qual é competente para determinar todas as ações menos a do inciso VIII (importação de materiais de saúde e outros), e da ANVISA, a quem é outorgada a competência para a realização do inciso VIII, o parágrafo 7º, em seu inciso II, prevê que os gestores locais de saúde, desde que autorizados pelo Ministério da Saúde, poderão adotar as medidas dos incisos I (isolamento), II (quarentena), V (manejo de cadáveres e outros) e VI (restrição de transporte), bem como aquelas dos incisos III (realização compulsória de exames e outros), IV (estudo epidemiológico) e VII (requisição de bens e serviços), mas, nesses casos, sem necessidade de autorização pelo ente federal.

No entanto, insta salientar que a necessidade de autorização pelo Ministério da Saúde (Governo Federal) para que as demais unidades federativas determinassem as medidas dos incisos I, II, V e VI, do art. 3º, foi suspensa por decisão liminar parcialmente concedida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI nº 6.343/DF, em que a Corte Constitucional brasileira, por maioria, entendeu que Estados e Municípios não necessitam de autorização do ente federal para instituição daquelas em razão de sua autonomia federativa – o que se verá especificamente em tópico posterior.

Em continuação, a lei nº 14.019, publicada em 03 de julho de 2020, alterou a lei geral nº 13.979/2020, adicionando, para além da obrigatoriedade do uso de máscaras (art. 3º, III - A), o dever de utilização dessas em espaços públicos ou privados, mas abertos ao público, e em transportes coletivos (arts. 3º - A e 3º - G), assim como em estabelecimentos

prisionais (art. 3º - F). Excluídos de tal obrigação estão as pessoas com transtorno do espectro autista ou com outra deficiência que impeça o uso adequado da proteção facial (parágrafo 7º, do art. 3º - A).

Ainda, a lei superveniente, modificando a norma geral, instituiu que órgãos públicos, entes privados, mas no exercício de função pública, e empresas no geral deverão afixar, em seus estabelecimentos, cartazes informativos sobre a forma de uso correto da máscara de proteção individual, como também o número máximo de pessoas permitidas ao mesmo tempo dentro daquele (§5º, art. 3º - A). Em adição, inseriu o art. 3º - H, que determina àquelas pessoas jurídicas a obrigação de realizar assepsia de seus estabelecimentos e do interior de veículos usados na prestação de serviços, e disponibilizar produtos de higiene aos usuários.

No mais, o art. 6º, da lei federal nº 13.979/2020, visando à uma ação coordenada de combate à pandemia, determinou a obrigatoriedade de compartilhamento de informações entre a Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, de "dados essenciais à identificação de pessoas infectadas ou com suspeita de infecção pelo coronavírus, com a finalidade exclusiva de evitar a sua propagação" (BRASIL, 2020f, n.p) – obrigação essa que se estende aos entes privados, desde que solicitada por autoridade sanitária (parágrafo 1º).

Já o parágrafo 2º, do art. 6º, ordenou a manutenção, pelo Ministério da Saúde, da divulgação de dados atualizados "sobre os casos confirmados, suspeitos e em investigação, relativos à situação de emergência pública sanitária, resguardando o direito ao sigilo das informações pessoais" (BRASIL, 2020f, n.p).

Em relação aos deveres da população, o parágrafo 4º, do art. 3º, prescreve a obrigatória sujeição de todos às medidas administrativas que venham a ser adotadas em nome do combate ao coronavirus, sob pena de responsabilização civil, penal e administrativa, na forma da lei. Outrossim, o art. 5º, da lei 13.979/2020, estabelece que toda pessoa deve colaborar com a comunicação imediata às autoridades sanitárias caso tenha tido contato com o agente infeccioso ou tenha estado em áreas consideradas como regiões de contaminação pela COVID-19.

Neste viés, a fim de regulamentar o apontado §4º, do art. 3º, da lei nº 13.979/2020, foi publicada, em 17 de março de 2020, Portaria Interministerial de nº 5, a qual reforçou a compulsoriedade das medidas de enfrentamento à pandemia, tal como descreveu aos pormenores a responsabilização por seu descumprimento.

Por exemplo, a referida Portaria sujeitou o servidor público, que concorresse para o descumprimento daquelas, à responsabilidade administrativa disciplinar (§1º, art. 3º); previu a necessidade de comunicação prévia sobre a compulsoriedade do isolamento ao indivíduo que o descumprisse para aplicação de pena (art. 4º, §1º); explicitou que o descumprimento da quarentena e demais medidas poderia incidir na prática dos crimes dos arts. 268 e 330, do Código Penal (arts. 4º e 5º); assegurou a possibilidade dos agentes de saúde pública solicitarem auxílio policial em caso de descumprimento das medidas (art. 6º); autorizou a dispensa de prisão quando o cidadão assinasse o termo de comparecimento aos atos do processo e de cumprimento das medidas restritivas, ou a lavratura de termo circunstanciado de menor potencial ofensivo (art. 7º, caput e parágrafo único); ao final, recomendou que, na

hipótese de prisão, o indivíduo fosse mantido em cela separada, isolado dos demais presos (art. 9º).

Anote-se, todavia, que a referida Portaria Interministerial nº 5 vigeu somente de 17 de março a 28 de maio de 2020, quando foi enfim revogada pela Portaria Interministerial nº 9, a qual restou silente sobre a responsabilidade de que trata o art. 3º, §4º, da lei nº 13.979/2020 – o que fez com que a questão da responsabilização daqueles que descumprissem as medidas instituídas fosse tutelada pelo arcabouço jurídico já existente, como, por exemplo, o Código Penal, ou por eventual ato normativo superveniente dos demais entes políticos que veiculasse normas específicas sobre sanções.

No mais, apenas a título de esclarecimento, cumpre citar que a lei federal nº 13.979/2020, veicula também regras especiais de licitação para contratação de bens e serviços necessários ao combate da pandemia (art. 4º ao 4º - I), novos prazos processuais (art. 5º - A, 6º - C e 6º - D) e procedimento especial para obtenção de informações, de que trata a lei nº 12.527/2011 (art. 6º - B, e ss.). Todavia, não representando um rol de medidas restritivas administrativas, tais normas não carecem de aprofundamento, sendo suficiente, para consecução do objetivo deste trabalho, apenas a indicação de sua existência.

Ademais, insta apontar que, vistas as medidas administrativas lançadas pela lei 13.979/2020 e algumas de suas mais relevantes regras de aplicação, o art. 3º, parágrafos 8º e 9º, do mesmo diploma, por seu turno, resguardam, a despeito daquelas, o pleno exercício e funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais – esses que devem ser definidos através de Decreto.

Sob esse viés, foi editado Decreto presidencial de nº 10.282, publicado em 20 de março de 2020, que definiu, no caput, do §1º, do seu art. 3º, os serviços públicos e atividades essenciais como "aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população [...]" (BRASIL, 2020c, n.p) – listando, em continuação, nos incisos do referido parágrafo, cinquenta e sete atividades e serviços tidos como essenciais. Em suma, a aludida listagem pode ser resumida nas seguintes áreas de atuação:

a) assistência à saúde e social (incisos I e II);
b) segurança pública e privada, defesa nacional e civil (incisos III, IV, XXVIII e XXIX);
c) trânsito e transporte interestadual e internacional (incisos V, XIX e XXII);
d) comunicação, serviço postal, internet e tecnologia (incisos VI, VII, XXI, XXIII, XXV e XLII);
e) energia elétrica (inciso X);
f) comércio e serviços de alimentos, bebidas, produtos tecnológicos e de higiene (inciso XII, XLIII, XLIV, XLI, XLVI e XLVII);
g) serviço funerário (inciso XIII);
*h)* serviços sanitários (incisos XV, XVI, XVII, XVIII e XXXI);
i) guarda de materiais tóxicos e radioativos (inciso XIV);
j) fiscalização tributária, trabalhista e ambiental (incisos XXIV, XXVI e XXXVI);
k) petróleo, gás natural, indústrias, entre elas a de siderurgia e petroquímica, e construção civil (incisos XXVII, XLVIII, XLIX, L, LII, LIII, LIV e LV);

l) banco e atividades financeiras (incisos XX, XXX, XL e LI);
m) atividades urgentes, jurídicas, médico-periciais e relativas à seguridade social (incisos XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVIII e XLV);
n) atividades de pesquisa científica relacionadas à pandemia (inciso XXXVII);
o) atividades religiosas, salões de beleza e academias de esporte, conforme determinações do Ministério da Saúde (incisos XXXIV, LVI e LVII).

Outrossim, no dia 23 de março de 2020, foi publicado novo Decreto presidencial de nº 10.288, que, assim como o de nº 10.282, tratou sobre atividades essenciais, mas, em especifico, sobre atividade da imprensa. O Decreto em questão, em seu art. 3º, resguardou "o exercício pleno e o funcionamento das atividades e dos serviços relacionados à imprensa, considerados essenciais no fornecimento de informações à população" (BRASIL, 2020d, n.p), visando a dar concretude ao princípio publicidade em relação às medidas praticadas pelo Poder Público nesse momento de crise. Assim, definiu como essencial os serviços de imprensa, em todos os meios de comunicação (art. 4º, Decreto nº 10.288/20), bem como reforçou o direito constitucional à livre manifestação do pensamento, criação, expressão e informação, observado o art. 220, §1º, da Constituição Federal (parágrafo único, art. 3º, do aludido decreto).

Somando-se a todas as atividades supramencionadas, o próprio texto da lei nº 13.979/2020, em seu artigo 7º - C, acrescentado pela lei nº 14.022/2020, definiu, em especial, como atividade essencial o atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica (lei nº 11.340/2006) e a crianças,

adolescestes, idosos e pessoas com deficiência vítimas dos crimes tipificados no Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8.069/1990), no Estatuto do Idoso (lei nº 10.741/2003), no Estatuto da Pessoa com Deficiência (lei nº 13.146/2015) e no Código Penal (Decreto-lei nº 2.848).

No mais, o parágrafo 2º, do art. 3º, do Decreto nº 10.282/2020, assim como o art. 4º, parágrafo 1º, do Decreto nº 10.288/20, equipararam às atividades essenciais as atividades acessórias, isto é, consideraram como atividade essencial aquelas que servem de suporte ao exercício das primeiras. Ainda, seguindo a disposição do art. 3º, §11º, da lei 13.979/2020, ambos os decretos proibiram a restrição de circulação de trabalhadores em atividades essenciais (art. 4º, §2º, do Decreto nº 10.288/2020 c/c art. 3º, §3º, do Decreto nº 10.282/2020), e imputaram ao Poder Público o dever de fiscalizar a execução dos serviços públicos e das referidas atividades (§4º, art. 3º, do Decreto nº 10.282/2020).

Todavia, a fim de compatibilizar as determinações postas na lei e nos decretos federais com a autonomia dos demais entes federativos, foi editado Decreto posterior, de nº 13.329, de 28 de abril de 2020, que incluiu o parágrafo 9º, do art. 3º, no Decreto nº 10.282/2020. Este expressa que as atividades essenciais listadas nos cinquenta e sete incisos do art. 3º, do último decreto, "não afasta a competência ou a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas competências e de seus respectivos territórios" (BRASIL, 2020c, 2020e, n.p).

Em contrapartida, nos incisos I e II, ainda do §9º, do Decreto indicado, a União Federal ressalvou a sua competência exclusiva para fixar as medidas administrativas previstas na lei

13.979/2020 em relação ao uso de seus bens e à prestação de serviços públicos federais, da mesma maneira que condicionou a limitação de qualquer serviço público diretamente regulado, concedido ou autorizado pela União, à edição de ato específico e consubstanciado em articulação prévia com o órgão federal regulador, autorizador ou concedente, conforme §6º, art. 3º, do Decreto nº 10.282/20.

Outrossim, o parágrafo 5º, também do Decreto federal nº 10.282/30, obrigou a instituição, pelos órgãos públicos, de canais de interlocução entre as entidades privadas e públicas federais, estaduais, municipais e distritais, tal como a manutenção de instrumentos para que se tome decisões sistematizadas, inclusive colegiadas, atendendo ao dever federativo de deliberação de ações coordenadas em prol da saúde no cenário pandêmico.

Enfim escrutinadas as diretrizes normativas gerais impostas pela União Federal no combate à epidemia de COVID-19, resta-nos, então, analisar quais medidas normativas foram efetivamente expedidas pelo Governo do Estado do Pará, esquadrinhando as providências administrativas implementadas no território estadual para contenção do vírus.

## 4.2 Análise dos Decretos do Estado do Pará no combate à COVID-19

4.2.1 Decreto estadual nº 609, de 16 de março de 2020:

No que lhe concerne, o Poder Executivo do Estado do Pará editou Decreto de nº 609, de 16 de março de 2020,

versando, pela primeira vez, sobre as medidas restritivas de enfrentamento à pandemia de coronavírus no âmbito do respectivo Estado.

Tal Decreto, tomando como base as disposições da lei federal geral de nº 13.979/2020 e o reconhecimento pela OMS da pandemia de COVID-19, determinou, no seu art. 2º, a suspensão, pelo seu período de vigência, do que se segue:

a) a realização de reuniões, eventos, passeatas e/ou carreatas, públicos ou privados, com mais de 10 pessoas (inciso I);
b) o uso de ponto biométrico e deslocamento a serviço de colaboradores da Administração Pública Estadual (incisos II e III);
c) o atendimento presencial em órgãos estaduais, quando pudesse ser feito remotamente, e o agendamento de novos eventos promovidos pelo Poder Público Estadual (incisos IV e V);
d) a concessão de férias e licenças aos funcionários de setores estratégicos para contenção da pandemia, tais como segurança pública e saúde (inciso VI);
e) os prazos de processos administrativos e visitas em unidades prisionais (incisos VII e VIII);
f) o transporte interestadual de passageiros, terrestre, marítimo e fluvial (inciso IX).

No mais, o §3º, do mesmo diploma, ressaltou que a medida prevista no aludido inciso IX (transporte interestadual) não implicaria no fechamento da fronteira do Estado, bem como não impediria o transporte de cargas.

Por conseguinte, o Poder Estadual reservou a si, conforme art. 6º, do Decreto em questão, a adoção de medidas

sanitárias complementares às federais em portos e aeroportos, respeitadas as atribuições da ANVISA. Ainda, seguindo diretrizes dos Ministérios da Justiça e da Saúde, decretou medida de isolamento por 14 dias ao cidadão que ingressasse no Estado proveniente do exterior ou de local com transmissão sustentada da COVID-19.

Em continuação, o Decreto estadual nº 609/2020 determinou a autorização da realização de trabalho remoto sempre que possível e a concessão de férias e licença, desde que não prejudicassem o interesse público (art. 3º). Também, o ato governamental suspendeu as aulas da rede de ensino público estadual – posteriormente, determinou a antecipação de suas férias escolares –, como também proibiu as aulas presenciais na rede privada de ensino, recomendando a antecipação de férias à ultima (art. 4º, §1º e §2º).

Na seara do transporte coletivo, os prestadores de serviço foram obrigados a disponibilizar álcool em gel, a proceder com a higienização dos veículos a cada conclusão de trajeto, a não transportar passageiros em pé e nem permitir sua entrada sem máscara. Ademais, limitou a comercialização de álcool em gel, em todo o Estado, a 3 unidades por pessoa (art. 8º e 9º).

Como forma de assegurar um mínimo existencial nos tempos de pandemia, o Decreto estadual nº 609/20, ainda, proibiu, por 3 meses, o corte de serviços essenciais à população, como água e energia elétrica (art. 10), tal como, vedou, por 60 dias, o corte de serviços de acesso à internet (art. 17).

Outrossim, foi decretado o fechamento dos *shopping centers* (art. 12), de praias, igarapés, balneários, clubes e

similares (art. 16, IV), assim como de academias, bares, restaurantes, padarias, casas noturnas, excetuados os serviços de *delivery*, proibindo qualquer tipo de consumo dentro dos referidos estabelecimentos (art. 13, caput e parágrafo único).

O ato governamental em questão proibiu a realização de eventos religiosos com mais de 10 pessoas, como também determinou a demarcação de filas em estabelecimentos de atendimento ao público e nas paradas de ônibus, a ser respeitada a distância mínima de 1 metro entre pessoas com máscara, e disponibilização de alternativas de higienização (art. 16, I, II e III).

O Decreto estadual nº 609/2020 também previu a competência das autoridades fiscalizadoras para imputarem as seguintes sanções (art. 19, incisos), progressivamente, pelo descumprimento das aludidas determinações:

a) advertência;
b) multa diária de até R$ 50.000,00;
c) embargo ou interdição do estabelecimento.

Por fim, o Decreto estadual, trazendo em seu anexo único uma recomendação de horário de funcionamento, previu normas a serem imputadas a estabelecimentos comerciais no caso de ausência de norma regulamentadora municipal, como lotação máxima de 40% da capacidade do lugar, seguimento de regras de distanciamento, oferecimento de higienização aos usuários e o uso obrigatório de máscara de proteção individual (art. 22, incisos). Ainda, o aduzido Decreto previu uma série de regras para o atendimento ao público, principalmente para atendimento de pessoas do grupo de risco, e para realização de serviços essenciais, tal como de construção civil e bancos (arts. 11, 14, 20, 21 e 23).

### 4.2.2 Decreto estadual nº 729, de 05 de maio de 2020:

Não obstante a adoção das medidas restritivas acima mencionadas, o avanço descontrolado da infecção da população por COVID-19, a lotação dos leitos públicos para atendimento dos enfermos e a triplicação do número de mortes pela doença (BELÉM..., 2020) fizeram com que novo Decreto estadual, de nº 729, fosse publicado em 05 de maio de 2020, dando vez a uma medida restritiva mais radical, qual seja, a suspensão total de atividades não essenciais em nome da saúde pública (*lockdown*).

Neste sentido, o Decreto estadual nº 729/2020 determinou, em seu art. 2º, a proibição temporária, nos Municípios aderentes a ele, de circulação de pessoas, salvo por motivo de força maior, a ser justificado de acordo com as hipóteses previstas em seus incisos, são elas:

a) no inciso I, uma pessoa para aquisição de gêneros alimentícios, medicamentos, produtos médico-hospitalares, produtos de limpeza e de higiene pessoal;
b) no inciso II, uma pessoa para comparecimento próprio em consultas médicas, admitido um acompanhante, em casos de problemas de saúde;
c) no inciso III, uma pessoa para realizar operação bancária;
d) no inciso IV, uma pessoa para realizar trabalho classificado como essencial no anexo único do Decreto em questão.

O parágrafo 1º, do art. 2º, do Decreto nº 729/2020, previu, ainda, a obrigatoriedade do uso de máscaras em todos os casos permitidos de circulação de pessoas, e o parágrafo 2º, da mesma norma, limitou a circulação daquelas com sintomas de COVID-19 apenas para os fins do estabelecido no inciso II, ou seja, comparecimento a atendimento médico.

Ademais, os seus parágrafos 3º e 4º versaram sobre a necessidade de comprovação, pelo individuo, da ocorrência de uma das justificativas acima descritas para que fosse permitida a sua circulação. Especialmente, nos casos de deslocamento para fins de realização de trabalho essencial e para visitação de menores sob guarda compartilhada (art. 3º, §3º), a pessoa deveria comprovar tal justificativa através de documento de identidade laboral ou outro meio idôneo. Neste sentido, até mesmo os prestadores de serviço de locomoção (por exemplo, taxistas) poderiam exigir de seus passageiros a comprovação da justificativa (parágrafo 5º).

Em seguimento, o art. 3º, do Decreto estadual nº 729/2020, traz austera limitação ao direito de reunião ao prever a proibição de toda e qualquer reunião independentemente do número de pessoas. Nos casos de atividades religiosas, estas deveriam ser feitas remotamente (parágrafo 1º). Já as visitas em casas e prédios se limitariam àquelas feitas por profissionais que estivessem realizando serviço essencial (parágrafo 2º).

No caso dos estabelecimentos que realizassem atividades essenciais, esses deveriam, obrigatoriamente, conforme art. 4º, controlar a entrada de pessoas, limitada a um membro da família, respeitando lotação máxima de 50% da capacidade de ocupação (inciso I); seguir regras de distanciamento mínimo de 1,5 metro entre pessoas (inciso II);

fornecer higienização aos funcionários e clientes (inciso III); impedir a entrada de pessoas sem máscara (inciso IV); enfim, observar os horários de funcionamento permitidos em normas específicas (inciso V).

O art. 6º, do Decreto estadual nº 729/2020, em atenção ao eventual descumprimento das medidas restritivas supra expostas, disciplinou um rol de sanções a serem aplicadas, progressivamente, pelas autoridades fiscalizadoras, são elas:

a) advertência (inciso I);
b) multa diária de até R$ 50.000,00 para pessoas jurídicas, a ser duplicada em caso de reincidência (inciso II);
c) multa diária de até R$ 150,00 para pessoas físicas, MEI, ME, EPP's, a ser duplicada em caso de reincidência (inciso III);
d) embargo ou/e interdição de estabelecimento (inciso IV).

Com intuito de harmonizar os ditames do Decreto estadual em tela aos eventuais Decretos municipais aderentes do *lockdown*, e, ainda, em atenção à liberdade municipal para impor medidas restritivas locais em nome da saúde pública, os arts. 8º e 9º, do Decreto nº 729/2020, previram o dever de atuação conjunta, numa cooperação entre o Estado e Municípios envolvidos, no sentido de fiscalizar o cumprimento das medidas postas. Outrossim, o parágrafo único, da art. 8º, ressaltou, expressamente, que eventuais regras municipais mais restritivas do que aquelas previstas no Decreto estadual deveriam ser aplicadas ao invés das últimas, caso existentes.

No mais, o referido Decreto trouxe uma lista de atividades essenciais em seu anexo único, totalizando sessenta e três atividades autorizadas a funcionar, no Estado do Pará,

durante a sua vigência, em razão de sua imprescindibilidade para a vida em sociedade.

Anote-se que o Decreto estadual nº 729/2020 (*lockdown*) vigeu de 05 de maio a 31 de maio de 2020, justamente no período do pico de COVID-19 na Região Metropolitana de Belém, capital do Estado do Pará, que, segundo o Ex-Ministro da Saúde, Henrique Mandetta, ocorreu entre os dias 20 de abril e as primeiras semanas de maio de 2020 (APÓS..., 2020) – o que foi confirmado por um relatório técnico realizado por pesquisadores da Universidade Federal Rural da Amazônia e Universidade Federal do Pará (GALVÃO, 2020).

4.2.3 Decreto estadual nº 777, de 23 de maio de 2020:

O Governo do Estado do Pará, para além das medidas já analisadas, lançou novo Decreto estadual, de nº 777, em 23 de maio de 2020, que revogou o Decreto estadual nº 609/2020 – o qual foi o primeiro a estabelecer medidas restritivas de combate à COVID-19 – e disciplinou novas medidas de distanciamento controlado, visando à prevenção e ao enfrentamento da pandemia viral.

O Decreto estadual nº 777/2020 instituiu um programa de monitoramento da epidemia baseado em estudos epidemiológicos e planejamento estratégico de ações, mirando a aplicação controlada, gradual e proporcional, de um conjunto de medidas restritivas, conforme a variação dos índices de propagação da doença e capacidade do SUS para atendimento da população, com intuito de, ao mesmo tempo, preservar a

vida e a saúde, e mitigar os danos à economia (artigos 1º, 2º e 3º). Tal monitoramento diário dos indicadores seria "apoiado em dados técnicos fornecidos por órgãos e entidades públicos e instituições privadas" (PARÁ, 2020f, n.p), cuja responsabilidade da avaliação seria atribuída, conjuntamente, ao Estado do Pará e aos Municípios envolvidos (parágrafo único, art. 3º).

É imprescindível destacar que o Decreto estadual nº 777/2020, a despeito de ter revogado o Decreto nº 609/2020, não revogou o Decreto estadual nº 729/2020 (*lockdown*). Com isso, o parágrafo único, do seu art. 3º, atribuiu aos Municípios a faculdade de optar entre aderir ao texto do Decreto ora em análise (instituição de um distanciamento controlado mais brando) ou manterem-se em *lockdown,* nos termos do Decreto nº 729/2020 ainda em vigor, ressalvada a competência municipal para instituir medidas restritivas locais em adequação às suas peculiaridades.

Desta forma, os Municípios paraenses poderiam aderir ao ato normativo estadual que mais lhe fosse conveniente, de acordo com o estado da epidemia e disponibilidade de atendimento médico em seu território – o que imputou, portanto, ao Chefe do Executivo Municipal a instituição ou não da suspensão total das atividades não essenciais. É o que se nota do art. 19, do Decreto estadual nº 777/2020, transcrito abaixo:

> Art. 19. As regras previstas no Decreto Estadual nº 729, de 05 de maio de 2020, permanecem em vigor para os Municípios do Estado que a ele aderirem de maneira expressa,

> por meio de Decreto Municipal (PARÁ, 2020f, n.p).

Neste sentido, no dia 25 de maio de 2020, a capital do Estado, Belém, e sua Região Metropolitana, encerraram o seu isolamento total, aderindo ao Decreto estadual nº 777/2020. Por sua vez, outros Municípios paraenses, no pleno exercício de sua autonomia, seguiram em *lockdown*, tais como Cametá e Abaetetuba, sitos no nordeste do Estado (BARBOSA, 2020).

Nos artigos subsequentes do Decreto, foram previstas medidas de retomada gradual do expediente da Administração Pública Estadual (art. 5º), bem como repetiram algumas das restrições outrora previstas no revogado Decreto estadual de nº 609/2020, como, por exemplo, a suspensão da biometria (art. 6º), deslocamento de servidores estaduais no interesse de seu serviço, de prazos administrativos, de visitas às unidades prisionais, a manutenção da suspensão de aulas presenciais, etc. (art. 7º, incisos e art. 9º, caput e parágrafo único).

Todavia, houve uma flexibilização à restrição do direito à reunião, passando a ser permitida reuniões, manifestações, eventos, passeatas e/ou carreatas, bem como a realização de eventos religiosos, respeitados o número máximo de 10 pessoas, o uso obrigatório de máscaras, o distanciamento de 1,5 metro entre indivíduos e o fornecimento de higienização (art. 12 e 13).

Em continuação à proposta de manutenção do mínimo existencial trazida pelo então Decreto nº 609/2020, o novo Decreto estadual nº 777/2020 também proibiu o corte de serviços essenciais à população paraense até 16 de junho de 2020, tais como água, energia elétrica e acesso à internet (art.

14). Restaram, ainda, mantidas as regras para prestação de serviço de transporte coletivo de passageiros, como a higienização dos veículos, disponibilização de álcool em gel, proibição de transporte em pé, obrigatoriedade do uso de máscaras, entre outras (art. 15).

Em relação aos estabelecimentos comerciais, além das regras de distanciamento mínimo de 1,5 metro entre pessoas, uso obrigatório de máscara, controle de ocupação até 50% da capacidade do espaço e oferecimento de higienização, o Decreto estadual nº 777/2020 instituiu um esquema de atendimento especial a pessoas do grupo de risco por separação de espaço ou horário, assim como previu novos horários de funcionamento àqueles, conforme lista do seu anexo II (art. 16, incisos).

Ao seu tempo, os *shopping centers*, salões de beleza, clínicas estéticas, barbearias, canteiro de obras, comércio não essencial, escritórios, academias, bares, casas noturnas e restaurantes, atividades imobiliárias, agências de turismo, praias, clubes e afins, permaneceram fechados, conforme art. 17, do Decreto nº 777/2020. Todavia, serviços de *delivery*, acesso de funcionários em atividades essenciais e serviço de lanche de rua, no esquema retirada no local, foram autorizados a funcionarem (parágrafo único, da aludida norma).

As sanções previstas no art. 18, do Decreto nº 777/2020, a serem aplicadas, progressivamente, na hipótese de eventual descumprimento das medidas restritivas instituídas imitaram aquelas dispostas no de nº 729/2020, quais sejam:

a) advertência;
b) multa diária de até R$ 50.000,00 para pessoas jurídicas, a ser duplicada em caso de reincidência;

c) multa diária de até R$ 150,00 para pessoas físicas, MEI, ME, EPP's, a ser duplicada em caso de reincidência;
d) embargo e/ou interdição de estabelecimentos.

Ao final, o Decreto estadual nº 777/2020 trouxe nova lista de atividades essenciais, em seu anexo I, as quais totalizaram sessenta e três atividades, repetindo, em suma, o rol de serviços essenciais veiculado no anexo único, do Decreto nº 729/2020.

4.2.4 Decreto estadual nº 800, de 31 de maio de 2020:

Em 31 de maio de 2020, foi publicado o Decreto estadual nº 800, com vigência até então desde 1º de junho de 2020 (art. 29), que revogou, expressamente, os Decretos estaduais anteriores de nº 777/2020 e de nº 729/2020, escrutinados nos itens antecedentes. O novo Decreto instituiu o "Projeto Retoma Pará", dispondo sobre a adoção de medidas administrativas de distanciamento controlado, de acordo com a capacidade de atendimento disponível do SUS e o índice de transmissão de COVID-19, visando à retomada, gradual e segura, de atividades econômicas e sociais (art. 1º).

Para isso, o Decreto estadual nº 800/2020 propôs uma divisão do Estado do Pará em microrregiões (zonas) com intuito de se aferir o nível da epidemia de forma regionalizada (anexo I), bem como previu, em seu art. 2º, incisos, uma classificação a ser adotada conforme o nível de risco em cada uma delas. Vejamos:

> Art. 2º As medidas de distanciamento social controlado e a aplicação de protocolos geral e específicos para cada segmento da atividade econômica e social, em âmbito estadual, observarão, na forma dos Anexos I, II, III, IV e V deste Decreto, **a seguinte classificação por nível de risco:**
>
> I - **Zona 00 (bandeira preta)**, de **contaminação aguda**, definida pelo colapso hospitalar e avanço descontrolado da doença;
>
> II - **Zona 01 (bandeira vermelha)**, de **alerta máximo**, definida pela capacidade hospitalar em risco e/ou evolução acelerada da contaminação;
>
> III - **Zona 02 (bandeira laranja)**, de controle I, definida pela **capacidade hospitalar em risco** e/ou **evolução da doença em fase de atenção**;
>
> IV - **Zona 03 (bandeira amarela)**, de controle II, definida pela **capacidade hospitalar em risco** e/ou **evolução da doença relativamente controlada**;
>
> V - **Zona 04 (bandeira verde),** de abertura parcial, definida pela **capacidade hospitalar controlada** e **evolução da doença em fase decrescente**; e
>
> VI - **Zona 05 (bandeira azul),** de **nova normalidade**, definida pelo total controle sobre a capacidade hospitalar e a evolução da doença (PARÁ, 2020g, grifo nosso).

Como consequência da classificação de uma microrregião por uma das citadas bandeiras, o art. 3º, §1º, do

Decreto em questão, indica as medidas restritivas que os diferentes Municípios sitos naquelas deverão adotar, conforme seu grau de risco de saúde pública, são elas:

> Art. 3º [...].
>
> § 1º **A classificação periódica das regiões** de regulação de saúde e dos Municípios que as integram, segundo os critérios referidos no caput deste artigo, devem servir como indicativo para que cada **Município adote as seguintes medidas**, sem prejuízo de outras que venham a ser aplicadas:
>
> I - **Zona 00 (bandeira preta)**: suspensão de todas as atividades não essenciais e restrição máxima de circulação de pessoas (**lockdown**);
>
> II - **Zona 01 (bandeira vermelha**): liberação apenas de serviços e **atividades essenciais**, nos termos dos Anexos III e IV deste Decreto, resguardado o distanciamento social controlado;
>
> III - **Zona 02 (bandeira laranja)**: manutenção das **atividades essenciais**, com **flexibilização de alguns setores econômicos e sociais**, desde que mediante o cumprimento de protocolos alinhados entre Estado e Municípios, na forma dos Anexos III, IV e V deste Decreto;
>
> IV - **Zona 03 (bandeira amarela)**: permite o **avanço na liberação de atividades econômicas e sociais** com mecanismos de controle e limitações, desde que seguidos os protocolos alinhados entre Estado e Municípios;

> V - **Zona 04 (bandeira verde)**: autoriza a **liberação de atividades econômicas e sociais em caráter menos restritivo** que os das Zonas 02 e 03, mas ainda com o cumprimento de protocolos fixados pelo Estado e Municípios; e
>
> VI - **Zona 05 (bandeira azul)**: permite a **liberação de todas as atividades econômicas e sociais** mediante a observância de protocolos de controle, o monitoramento contínuo de indicadores, na forma que vier a ser estabelecida pelo Estado e Municípios (PARÁ, 2020g, grifo nosso).

Sendo assim, os Municípios deverão se guiar pela bandeira de sua respectiva microrregião para a aplicação *in loco*, mediante Decreto municipal, das medidas restritivas previstas no art. 3º, §1º, do Decreto estadual nº 800/2020, sem prejuízo, porém, de sua prerrogativa de edição de outras medidas municipais específicas não previstas naquele, inclusive mais rígidas, de acordo com suas particularidades locais, em respeito à sua autonomia para a promoção da saúde pública em sua circunscrição (art. 5º, do referido diploma).

O art. 3º, caput e §2º, do Decreto em tela, além de determinar a periodicidade na divulgação das ações de saúde adotadas e dos dados atualizados do alastramento da doença pelos órgãos responsáveis pela gestão da saúde pública, vincula o cálculo do risco à saúde, para fins de classificação de uma determinada microrregião, aos critérios de capacidade de atendimento do SUS (baixo, médio ou alto) e do nível de transmissão do vírus (baixo, médio ou alto).

No mais, o art. 4º, do mesmo texto, ordena que a consequente adoção de medidas de distanciamento controlado

deverão, sempre, ser norteadas por evidências científicas e informações estratégicas, visando a harmonizar a preservação da vida e a retomada de atividades econômicas e sociais, respeitados, ainda, o protocolo geral a ser seguido independente da zona regional e sua classificação de risco, constante do anexo III, e os protocolos específicos, do anexo V, a serem aplicados conforme o seguimento específico de uma atividade econômica ou social.

No Capítulo II, do Decreto estadual nº 800/2020, versa-se sobre as medidas administrativas a serem adotadas pelos Municípios integrantes da zona de bandeira preta, ou seja, daquela que há contaminação aguda pela COVID-19 e colapso hospitalar. Neste cenário, os Municípios paraenses devem adotar a regra de proibição total de circulação de pessoas (*lockdown*), salvo o deslocamento de 1 pessoa por família ou unidade residencial por motivo de força maior, nos casos de aquisição de alimentos e outros produtos essenciais; de comparecimento a exames médicos; de necessidade de realização de operações bancárias; de comparecimento ao trabalho essencial (art. 7º, incisos).

Em todos as hipóteses, o indivíduo deverá usar máscara de proteção individual e comprovar a justa causa para seu deslocamento mediante apresentação de documento oficial com foto ou outro meio idôneo. Em específico, a circulação de pessoas com sintoma de COVID-19 foi restringida à realização de exame ou consulta médica, nos termos dos parágrafos 1º a 4º, do art. 7º. Ainda, o art. 8º, caput e parágrafos 1º ao 3º, do mesmo Capítulo, determina a proibição de toda e qualquer reunião, independentemente do número de participantes, desde que não seja relacionada à atividade religiosa assistencialista, reconhecida como essencial; à visita em residência para

desempenho de atividade essencial ou ao deslocamento semanal de menor sob regime de guarda compartilhada.

Ao final, os Municípios sob a bandeira preta deverão autorizar o funcionamento de estabelecimentos que desenvolvam atividade essencial (anexo IV), observados, obrigatoriamente, o controle da quantidade de pessoas até 50% de sua capacidade; o respeito às regras de distanciamento e uso de máscaras, inclusive impedindo o acesso de quem não as portarem; a disponibilização de formas de higienização (art. 9º, incisos). No mais, restou autorizado o serviço de *delivery* de produtos essenciais sem restrição de horário (art. 10º).

Por sua vez, o Capítulo III dispôs, especialmente, sobre as medidas a serem adotadas pelos Municípios localizados em zonas de bandeira vermelha (alerta máximo), incluindo, em seu art. 11, disposição que reforça o funcionamento desimpedido de atividades essenciais, sejam elas públicas ou privadas. Em seu art. 12, flexibiliza a proibição de realização de reuniões, permitindo sua feitura até o número de 10 participantes. Neste sentido, autoriza a realização de eventos religiosos presenciais com, no máximo, 10 pessoas, respeitada distância mínima de 1,5 metro, disponibilização de higienização e uso obrigatório de máscaras (art. 13º).

Em relação aos estabelecimentos comerciais, situados em microrregiões de bandeira vermelha, autorizados a funcionar em razão de sua essencialidade, aqueles deverão seguir o mesmo protocolo daqueles sitos em zonas de bandeira preta, mencionado acima, com a adição da instituição de um sistema de atendimento especial para pessoas do grupo de risco, separado em espaço ou horário (art. 14º). Outrossim, os serviços de lanche de rua para retirada e de *delivery* foram autorizados também, nos termos do art. 15, §1º, II e III.

Todavia, o art. 15, incisos, ainda do Capítulo III, determina o fechamento ao público de *shopping centers*, salões de beleza, clínicas de estética, comércio não essencial, escritórios de apoio administrativo e jurídico, academias de ginástica, restaurantes, bares e afins, agências imobiliárias e de turismo, praias clubes e similares.

Já os Municípios inseridos em zona regional de bandeira laranja, conforme art. 16, do Capítulo IV, deverão resguardar o funcionamento de atividades essenciais, bem como admitir a flexibilização de alguns setores econômicos e sociais, cumprindo os protocolos gerais e específicos, constantes, respectivamente, dos anexos III e IV, do Decreto em tela.

Ao seu tempo, os Municípios que se encontram nas demais zonas de bandeiras amarela, verde ou azul, devem adotar medidas de distanciamento social controlado de forma a retomar, gradualmente, as atividades econômicas e sociais, que deverão ser objeto de monitoramento contínuo, respeitados os protocolos anexados ao Decreto nº 800/2020, nos termos do seu art. 17.

O Decreto estadual em questão, ainda, disciplinou a retomada incipiente do trabalho presencial da Administração Pública Estadual, afrouxando, por exemplo, regras para realização de reuniões de trabalho presenciais de no máximo 50 pessoas e para contratações essenciais, conforme se vê nos artigos 18 a 22, do seu Capítulo VI.

Ademais, nas suas disposições transitórias, o Decreto nº 800/2020 prevê a manutenção da suspensão de aulas presenciais públicas e privadas (art. 23), o reestabelecimento do transporte coletivo interestadual e intermunicipal de

passageiros (art. 25) e a proibição do corte de serviços essenciais (água, energia elétrica e acesso à internet) até 31 de julho de 2020, em todo o Estado do Pará.

Em suas disposições finais, o Decreto estadual nº 800/2020, seguindo a mesma disposição de seus predecessores, instituiu as sanções de advertência, multa diária de R$ 50.000,00 para pessoas jurídicas e de R$ 150,00 para pessoas físicas, MEI, ME ou EPP's, ou embargo/interdição de estabelecimento, a serem aplicadas progressivamente, nos termos do seu art. 28. O parágrafo 2º, do aludido artigo, determina, ainda, que Estado e Municípios atuem conjuntamente na fiscalização do cumprimento das medidas restritivas instituídas.

Por fim, o Decreto em pauta reserva aos Municípios o estabelecimento de horário de funcionamento das atividades econômicas e sociais de acordo com a classificação de sua respectiva zona (art. 30), bem como imputa ao Governo Estadual a classificação, conforme o sistema de bandeira mencionado, de cada microrregião do Estado do Pará (parágrafo único, art. 5º).

## 4.3 As balizas postas em sede de controle concentrado de constitucionalidade aos entes federados no enfrentamento à pandemia de COVID-19:

Com base em sua competência concorrente na promoção e defesa da saúde, a União Federal e o Estado do Pará, como vimos, expediram normas (escrutinadas nos itens anteriores), visando ao enfrentamento da epidemia nacional do

novo coronavírus, implantando inúmeras medidas administrativas que importaram em restrição a diversos direitos individuais dos cidadãos, assegurados pela Constituição Federal, em nome da saúde pública.

Nesse painel, pode-se afirmar que, dentro da ótica de um Estado Democrático de Direito, como o Brasil (art. 1º, da CF), o Poder Público não pode lançar mão de medidas restritivas de direitos de forma desarrazoada e arbitrária, devendo, inclusive, respeito à distribuição de competências constitucionais para que aquelas gozem de legitimidade e não desaguem em inconstitucionalidade.

Por essas razões, é de rigor que se analise neste item os limites jurisprudenciais, estabelecidos em sede de controle de constitucionalidade, à adoção de medidas administrativas restritivas – limites aqueles nascidos até o presente momento conforme as últimas foram sendo expedidas e judicializadas –, já que é de se esperar, em tempos de crise que demandam respostas urgentes do Poder Público, o surgimento de dúvidas e embates sobre a competência ou, até mesmo, legalidade de certas medidas instituídas pelas diversas unidades da federação.

Sob a luz dessa problemática, como vimos na subseção 3.2, deste trabalho, os eventuais conflitos federativos, especialmente, aqueles relacionados à competência dos entes federados para a expedição e aplicação de medidas restritivas de direitos em nome da saúde pública, devem ser objeto, dentro de um Estado Federal, de deliberação e pacificação pela Corte Suprema do país – no caso do Brasil, o Supremo Tribunal Federal cumpre tal papel (art. 102, I, "f", da Constituição Federal).

Sobre o assunto, ensina-nos o professor Paulo de Bessa Antunes (2015, p. 6):

> Daí nasce a importância do Poder Judiciário nos estados federais, pois ele pode servir de instrumento para uma solução político-racional dos problemas entre as partes do todo, de molde a diminuir a carga de tensão que eles encerram, visto que os tribunais empregam um misto de política e técnica jurídica.

Por derradeiro, colocando de lado outras ações judiciais estaduais e mesmo federais deflagradas sobre os mais diversos temas de COVID-19, importa ao presente trabalho o exame das decisões judiciais proferidas nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) de nº 6.341 e de nº 6.343, e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 672, já que trataram, em suma, sobre a extensão da competência dos diferentes entes federados brasileiros para editarem e imporem medidas restritivas, assim como os limites principiológicos que essas devem se ater, buscando a evitar o nascimento de conflitos federativos e inconstitucionalidades. Examinemos:

### 4.3.1 Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.341/DF:

A ADI nº 6.341/DF, movida pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), visava à declaração (em sede cautelar a ser submetida posteriormente ao plenário) de incompatibilidade

parcial da medida provisória nº 926/2020 com a Constituição Federal, e, por conseguinte, a sua suspensão, notadamente, em relação às mudanças feitas nos artigos 3º, caput, I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da lei federal nº 13.979/2020, bem como a invalidade, por arrastamento, do Decreto federal nº 10.282/2020 (serviços e atividades essenciais).

> 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:
>
> I - isolamento;
>
> II - quarentena;
>
> [...]
>
> VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:
>
> a) entrada e saída do País; e
>
> b) locomoção interestadual e intermunicipal;
>
> [...]
>
> § 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.
>
> § 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput**,** quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.
>
> § 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população (BRASIL, 2020f, n.p).

Inicialmente, o requerente pleiteou o reconhecimento de vício formal, pois entendeu que a mudança nos referidos dispositivos tinha de se dar por lei complementar, já que versava sobre vigilância sanitária e que o parágrafo único, do art. 23, da Constituição Federal, prevê a necessidade daquele tipo normativo para a normatização da cooperação entre os entes federativos.

Em continuação, destacou que o tema da saúde é de competência comum dos entes federados (art. 23, II, da CF), sendo, portanto, da competência de todos eles a instituição de medidas restritivas, por exemplo, de isolamento e de restrição de locomoção. Sustentou, ainda, que a competência concorrente dos entes para promoveram a saúde e dirigirem o SUS foi esvaziada com o advento da aludida medida

provisória, e destacou a violação da autonomia das demais unidades federativas no que tange à atribuição exclusiva à União Federal da competência para instituir medidas restritivas.

Neste cenário, a decisão monocrática proferida pelo Ministro-relator Marco Aurélio, publicada em 25 de março de 2020, se ateve apenas a aferir a procedência ou não da suspensão cautelar dos referidos dispositivos. De início, o Magistrado afastou a alegação de vício formal, uma vez que a medida provisória em tela foi editada sob circunstâncias de urgência e necessidade.

Na análise do mérito dos artigos combatidos, o Ministro entendeu que não houve qualquer transgressão a preceito constitucional, já que aqueles não afastaram, necessariamente, os atos a serem praticados por Estados, Municípios e Distrito Federal, os quais, assim, mantiveram resguardada a sua competência concorrente para promoção da saúde.

Ao final, a medida acauteladora foi parcialmente deferida para apenas tornar expressa e reiterar, para fins pedagógicos, a competência constitucional concorrente dos entes federados na área da saúde pública, conforme o art. 23, II, da Carta Magna de 1988.

Por sua vez, o Plenário, em sessão datada de 15 de abril de 2020, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio, dando, no mais, interpretação conforme à Constituição ao §9º, do art. 3º, da lei nº 13.979/2020, no sentido de explicitar que o Presidente da República poderia dispor, mediante Decreto federal, sobre serviços públicos e atividades essenciais, preservada, todavia, a

competência das demais esferas de Governo para tanto (art. 198, I, da Constituição Federal).

Desta forma, apesar do Tribunal não ter provido o pedido do requerente de reconhecimento de inconstitucionalidade formal e material dos dispositivos, no tocante à suposta violação da autonomia federativa dos entes, os Ministros frisaram, expressamente, a competência concorrente da União, Estados, Municípios e Distrito Federal para editarem providências normativas mirando o combate da pandemia do novo coronavírus dentro de seu respectivo território, nos termos dos artigos 23, II, e 24, XII, da Constituição Federal – o que representou uma tentativa de solucionar, de antemão, eventuais novos conflitos a surgirem sobre o tema da repartição de competências.

### 4.3.2 Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.343/DF:

Ao seu tempo, a Rede Sustentabilidade moveu ação direta de inconstitucionalidade de nº 6.343/DF, objetivando a declaração, em sede sumária a ser referendada pelo plenário a posteriori, de inconstitucionalidade das medidas trazidas pelas medidas provisórias nº 926 e nº 927, ambas de 2020, que alteraram os seguintes dispositivos da lei federal nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020f, n.p):

a) o art. 3º, VI, "b" ("e intermunicipal");
b) o §1º, do art. 3º ("somente poderão ser determinadas com base em evidências científicas e em análises sobre as informações estratégicas em saúde");

c) o §6º, do art. 3º ("Ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura");
d) e, enfim, o §7º, II, do art. 3º ("desde que autorizados pelo Ministério da Saúde").

A requerente arguiu que a superveniência das referidas medidas provisórias ceifaram a competência dos demais entes federados, vez que condicionaram a implementação de restrição à locomoção intermunicipal e interestadual à recomendação técnica da ANVISA – o que representaria uma barreira intransponível diante da urgência e necessidade de lançamento de medidas restritivas imediatas – e à aquiescência de diferentes Ministérios, bem como previram a necessidade de autorização, em particular, do Ministério da Saúde, para implementação, pelos demais entes da Federação, das medidas previstas nos incisos I, II e V, do art. 3º, da lei 13.979/2020.

No mais, argumentou que a saúde pública é assunto de competência concorrente entre os entes federativos, ressaltando, inclusive, a competência residual dos Estados-membros. Da mesma maneira, sublinhou que cabe aos Municípios organizar e prestar serviços de interesse local, tal qual o transporte público coletivo intramunicipal.

O Ministro-relator Marco Aurélio, por prevenção, recebeu a ação em tela, e proferiu decisão monocrática reconhecendo, primeiramente, a crise aguda decorrente da epidemia nacional de coronavírus, destacando a importância da instituição de uma política pública nacional – a ser encabeçada, portanto, pela União Federal –, atendidos sempre os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade e proporcionalidade.

Na análise dos dispositivos impugnados, em específico do art. 3º, VI, "b", da lei 13.979/2020 ("e intermunicipal"), o Ministro entendeu que eventual restrição à locomoção deveria ser tomada de forma linear, ou seja, nacionalmente, não sendo viável o favorecimento da descentralização do poder no sentido de deixar que cada Estado restrinja ou não a locomoção entre Municípios – entendendo, dessa forma, como constitucional a regra em questão.

No que concerne ao combatido §1º, do art. 3º, o Magistrado também o considerou compatível com o texto Constitucional, uma vez que as medidas restritivas, por importarem em limitação a alguns direitos individuais, só poderão ser implementadas com base em dados científicos e estratégias coordenadas, e não conforme critérios eleitos aleatoriamente pelo Administrador Público sem fundamento racional, em nome do princípio constitucional da segurança jurídica.

No mesmo sentido, o Ministro interpretou o §6º, do art. 3º, correlacionando o requisito de existência de ato conjunto de diferentes Ministérios para imposição de restrição à locomoção ao princípio da segurança jurídica, já que tal medida ostenta caráter excepcional por implicar em agravo à esfera de direitos do cidadão, sendo necessário, portanto, ato instituidor coordenado entre autoridades federais, assegurando a sua vigência apenas pelo prazo estritamente necessário para proteção da saúde e da vida, sob pena de abuso de poder. Em relação ao §7º, o Ministro arguiu que se trata apenas de regra almejando a estabelecer coordenação na atuação dos gestores federais e locais referente às medidas restritivas previstas nos incisos do art. 3º.

Ao fim de sua decisão monocrática em sede sumária, o Ministro decidiu pela improcedência da concessão de medida cautelar, tendo em vista a harmonia das alterações analisadas com o texto Constitucional, ressaltando que, no caso concreto, deve prevalecer o relativo à saúde pública nacional. Por derradeiro, destacou que a interpretação dos dispositivos deve prezar pela temperança e não pelo mero amor à crítica ou intuições político-partidárias. Com isso, concluiu que União, Estados, Municípios e Distrito Federal devem, cada um dentro de seu âmbito de competência, implementar medidas com intuito de enfrentar e mitigar as consequências maléficas da pandemia viral.

No entanto, a averiguada decisão monocrática do Ministro-relator não foi mantida e o plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão datada de 06 de maio de 2020, reformou, por maioria, aquela, concedendo, em parte, a cautelar pleiteada, conforme se vê abaixo.

Privilegiando a autonomia federativa dos entes, o Tribunal suspendeu parcialmente, sem redução de texto, as disposições do art. 3º, VI, "b", e §§6º e 7º, II, inseridos na lei federal nº 13.979/2020, com intuito de se dispensar autorização federal para que Estados-membros, Municípios e Distrito Federal instituam, em nome da saúde pública, medidas restritivas à locomoção intermunicipal e interestadual; de isolamento; de quarentena; e de exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver (incisos I, II, V e VI, do art. 3º).

Ademais, o plenário, através da técnica da interpretação conforme, determinou que aquelas medidas previstas nos dispositivos guerreados, a serem aplicadas *in loco* pelas diferentes unidades federativas, deverão ser consubstanciadas em observações científicas e nas recomendações da OMS,

ressalvada a circulação de serviços e produtos essenciais – estes a serem definidos por Decreto da respectiva autoridade federativa dentro de seu âmbito de competência, não sendo objeto exclusivo de Decreto presidencial (ver 5.3.1).

Neste cenário, o plenário do Supremo Tribunal Federal consagrou o princípio da segurança jurídica, materializado na obrigação de instituição de providências administrativas embasadas em estudos técnico-científicos de saúde, como também assegurou a autonomia federativa dos diferentes entes da Federação no combate à COVID-19, conforme manda a Constituição Federal de 1988, que outorgou a competência da promoção e defesa da saúde pública a todos aqueles.

### 4.3.3. Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 672/DF:

Na mesma época, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil protocolou ADPF, de nº 672/DF, em face de atos omissivos e comissivos do Poder Executivo Federal lançados durante a crise sanitária do novo coronavírus. De início, o requerente arguiu que o Governo Federal nem sempre fez uso adequado de suas prerrogativas para combater a pandemia de COVID-19, praticando, por vezes, ações irresponsáveis e contrárias aos protocolos de saúde expedidos pelo mundo científico, assim como teria deixado de instituir programas efetivos para proteção da economia.

Ainda, destacou que o distanciamento social, recomendado pela OMS com base em evidências científicas para conter a disseminação do vírus e resguardar a capacidade

do SUS, foi adotado por vários Governos Estaduais (por exemplo, com a suspensão de aulas e fechamento do comércio), fundamentado na própria lei nº 13.979/2020 e na competência constitucional concorrente sobre saúde. Neste sentido, argumentou que os governos regionais e locais são os mais apropriados para diagnosticarem suas necessidades, de acordo com o avanço da epidemia em seus territórios e lotação de seus hospitais.

Ademais, ressaltou que a postura pessoal adotada pelo Chefe do Poder Executivo Federal, Presidente Jair Bolsonaro, confronta as recomendações das autoridades sanitárias brasileiras e mundiais, e que aquele tentou, inclusive, desacreditar aquelas políticas instituídas pelos governos das demais unidades federativas no enfrentamento da pandemia, lançadas no bojo de sua competência constitucional concorrente.

Neste diapasão, o autor aponta que o Poder Executivo Federal violou os preceitos fundamentais do direito à saúde (arts. 6º e 196) e à vida (art. 5º); do princípio federativo (art. 1º); e da independência e harmonia entre os Poderes da República (art. 2º) – todos dispositivos da Constituição Federal.

Ao final, o requerente pleiteou a concessão de medida cautelar para que se determinasse ao Presidente da República a sua abstenção em praticar atos contrários às medidas adotadas pelos Estados e Municípios no enfrentamento da epidemia, e a implementação de medidas imediatas e efetivas de apoio econômico aos setores atingidos pela crise sanitária.

Em sede de defesa, a Advocacia-Geral da União (AGU) argumentou que o autor deixou de apontar os atos concretos do

Presidente contra a política adotada pelos governos das demais unidades federativas e impugnou a via processual utilizada, pois, segundo seu entendimento, a ação carecia do requisito da subsidiariedade e não se prestava para controle preventivo de atos do Poder Público.

A defesa do Presidente, ainda, listou uma série de medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento da pandemia de COVID-19 e proteção da economia, e arguiu que, se atendidos os pedidos do autor, desaguar-se-ia em interferência indevida do Poder Judiciário nas políticas públicas adotadas pelo Poder Executivo, ferindo, assim, a separação de Poderes. No mais, defendeu que as medidas adotadas pelo Governo Federal estão em harmonia com aquelas adotadas mundo afora e com as recomendações científicas, assegurando que aquele estaria comprometido com medidas de isolamento social.

Sobre a afirmação do autor de violação ao pacto federativo, a AGU reconheceu a competência concorrente da União e Estados para versarem sobre saúde pública (art. 24, II, da Constituição Federal) e afirmou que a lei federal nº 13.979/2020 se limitou a estabelecer normas gerais para o enfrentamento uniforme da pandemia de COVID-19, apenas destacando a competência dos diferentes entes federados – o que não desaguou em seu desrespeito. Assim, indica como exemplo da atuação conjunta entre União (Ministério da Saúde) e Estados o repasse de recursos e insumos ao últimos, como os equipamentos de proteção individual (EPIs).

Diante dos argumentos expostos, o Ministro-relator Alexandre de Moraes, em sua decisão monocrática, ressaltou, de início, o fato notório da divergência gritante entre posicionamentos políticos de governantes das diversas

unidades federativas, inclusive, havendo discordância entre diferentes autoridades de nível federal, no enfrentamento da crise sanitária, implicando, assim, num quadro de verdadeira insegurança e receio por parte da sociedade brasileira. Continua reforçando que a lei federal nº 13.979/2020 e seus regulamentos devem ser interpretados sempre sob os holofotes da separação de Poderes e do Estado Federal (cláusulas pétreas – art. 60, §4º, I e III).

Superadas as questões processuais suscitadas, pois, conforme versou o Magistrado, a ADPF é meio idôneo para impugnar preventivamente ameaça do Poder Público aos preceitos fundamentais, ele passou ao mérito da questão, delimitando, de plano, que a ideia constitucional de dignidade da pessoa humana e de Estado Democrático compromissado com o bem-estar social traz consigo o dever de preservação da vida e proteção da saúde.

Partindo do pressuposto da existência de uma ameaça sem precedentes à saúde da população brasileira, o Ministro sustentou a necessidade das autoridades brasileiras, em seus diferentes âmbitos federativos, de adotarem medidas concretas para o combate à doença e para a manutenção do funcionamento do sistema de saúde público.

Em relação ao papel do Presidente da República, enfatizou que esse possui constitucionalmente assegurada a aplicação de seu juízo de conveniência e oportunidade na administração da coisa pública, o que implica na sua possibilidade de escolha, dentre as hipótese admissíveis juridicamente e moralmente, da medida que entender ser a mais adequada ao atingimento do interesse público, considerada a necessidade de defesa da saúde e da economia nesses tempos de crise pandêmica.

Neste viés, o Ministro afastou o pedido do requerente, no sentido de que o Poder Judiciário substituísse o juízo discricionário próprio da Administração Pública, isto é, que aquele indicasse medidas específicas a serem tomadas pelo Chefe do Poder Executivo Federal, substituindo as já existentes, pois, se assim fosse admitido, estar-se-ia promovendo interferência indevida em outro Poder da República, infringindo, de fato, o princípio da separação de Poderes.

No entanto, ressalvou que isso não significa que o Poder Judiciário não pode apreciar as medidas administrativas expedidas pelo Governo, mas sim que a análise a ser feita deve se limitar à verificação da obediência pela autoridade federal, quando da edição daquelas, ao Direito, aos preceitos constitucionais e à satisfação de uma coerência lógica entre o fato posto e a decisão administrativa tomada, sendo vedada a arbitrariedade e o abuso de poder.

Em atenção à questão do federalismo e o combate à COVID-19, o Ministro entendeu procedente o pedido do requerente para que fosse determinado o respeito às determinações "dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração" (BRASIL, 2020q, 4). Neste sentido, realçou que num Estado Federal, como o Brasil, deve-se obediência ao princípio da autonomia das unidades federativas e, por conseguinte, respeito às suas competências, de acordo com a repartição dessas disposta no texto Constitucional.

Sob esta égide, sublinhou que a saúde e a assistência pública são matérias de administração comum e, também, de legislação concorrente, ou seja, são pautas compartilhadas entre União e Estados-membros, conforme consagra o art. 23,

II, e art. 24, XII, da Constituição de 1988. Ademais, apontou, especificamente, o caso dos Municípios, os quais, de acordo com o art. 30, II, do mesmo diploma, possuem competência suplementar do texto normativo federal e estadual, inclusive no que concerne àqueles assuntos.

No caso da saúde, ainda, o Magistrado destaca que o sistema único de saúde trazido pela Constituição de 1988 tem como fundamento a descentralização político-administrativa, o que importa numa execução de serviços públicos de saúde e na distribuição dos encargos que deles advém de forma descentralizada, respondendo cada unidade federativa por parcela de seu dever para com a saúde da população, considerado seu respectivo âmbito de competência de atuação.

Com isso, fazendo alusão à decisão proferida pelo Ministro Marco Aurélio nos autos da ADI nº 6.341/DF (ver 5.3.1), o Ministro Alexandre de Moraes reiterou que a lei federal nº 13.979/2020 deve ser interpretada sob a luz da regra de repartição de competências constitucionais, que assegura a atuação das demais pessoas políticas na promoção da saúde pública.

Desta forma, o Magistrado estabeleceu que o Poder Executivo Federal não pode afastar, unilateralmente, as medidas administrativas adotadas pelos Poderes Executivos Estaduais, Municipais e Distritais, no âmbito de suas respectivas circunscrições territoriais, pois esses estão acobertados por sua competência constitucional concorrente de defesa da saúde pública, podendo, portanto, determinar medidas como isolamento, quarentena, suspensão de ensino presencial, restrições de comércio, entre outras, desde que reconhecidas, tecnicamente, como eficazes para o controle da

epidemia, sem qualquer necessidade de autorização de outro ente político.

Então, ao final, foi deferida parcialmente a medida cautelar para se reconhecer e se assegurar "o exercício da competência concorrente dos governos estaduais e distrital, e suplementar dos governos municipais" (BRASIL, 2020q, p. 10), nos termos dos artigos 23, II e IX; 24, XII; 30, II; e 198, todos da Constituição de 1988, para instituírem, dentro de seus respectivos territórios, medidas restritivas, legalmente permitidas, durante a epidemia nacional de COVID-19, "independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da competência geral da União" (BRASIL, 2020q, p. 10) para editar providências de caráter nacional, caso convenha.

Neste panorama, é certo afirmar que a decisão ora examinada, com intuito de dirimir eventuais conflitos federativos postos ou futuros, reafirmou (e até mesmo viabilizou) o exercício da competência das diferentes unidades federativas brasileiras no combate à crise sanitária, dando vez e concretude ao princípio federativo, e evitando uma indevida concentração de poderes nas mãos da União Federal em detrimento dos outros entes políticos – o que, no entanto, não foi suficiente para se evitar a superveniência de um conflito federativo nacional, a ser analisado na seção seguinte.

# CAPÍTULO 5

# O CONFLITO FEDERATIVO NO COMBATE À PANDEMIA DE COVID-19

Uma vez destrinchadas a legislação federal e paraense expedidas para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, tal qual suas balizas jurisprudenciais estabelecidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, resta-nos, enfim, realizar uma análise da constitucionalidade e da legalidade daquelas, confrontando-as também à concretização efetiva da promoção e defesa da saúde pública em face do papel federativo, constitucionalmente desenhado, dos entes da Federação, além de se averiguar o respeito ou não pelo espírito federalista – reclamado num federalismo cooperativo, como o do Brasil – por parte dos Chefes dos Poderes Executivos em comento.

Sobre o último ponto, cumpre esclarecer que o conflito federativo, nascido durante o avanço nacional da epidemia e materializado por uma queda de braço pelo poder de estabelecer medidas restritivas entre União Federal e demais unidades federativas – especialmente, entre o Presidente da República, Jair Bolsonaro, e o Governador do Estado do Pará, Helder Barbalho –, foi veiculado massivamente na imprensa.

É o caso, a título de elucidação, dentre outros inúmeros episódios, da divulgação, no dia 20/03/2020, pelo Presidente da

República de um vídeo onde criticou as medidas administrativas restritivas de direitos adotadas pelas diferentes unidades federativas para contenção da circulação do vírus, como o fechamento de escolas, comércio e transporte, arguindo que os seus Governadores estavam determinando providências que não lhes competiam (GOVERNADORES..., 2020).

Especificamente, o Governador do Estado do Pará, em reação, reafirmou a sua autonomia federativa e rebateu o discurso presidencial, argumentando que estava fazendo sua parte e que não iria "pedir autorização a quem quer que seja para cumprir com a nossa obrigação que é defender a população paraense" (GUIMARÃES, 2020, n.p). Com isso, é de rigor que se avalie o posicionamento político de tais autoridades, num cenário de crise sanitária sem precedentes, em face dos princípios inerentes ao Estado Federal brasileiro.

Em relação à análise da constitucionalidade da legislação federal geral e da suplementar paraense, é necessário ponderar se essas foram expedidas de acordo com os preceitos constitucionais, tais como os princípios da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica, da razoabilidade e proporcionalidade, etc. Isto porque se aquelas destoarem dos aduzidos mandamentos principiológicos, então, incidirão em plena inconstitucionalidade e abuso por parte do Poder Público.

Ainda, é mister que se contraponha a legislação paraense à legislação federal geral sobre o combate à pandemia, mirando uma análise de legalidade daquela, consideradas a prerrogativa federal de editar norma geral estabelecendo balizas e preceitos genéricos para o enfrentamento do vírus, e a prerrogativa estadual suplementar àquela. Destarte, almeja-se, também, à verificação de eventual

violação ou exorbitância de competência por parte dos entes federativos em tela.

Neste panorama, em suma, lança-se a questão do efetivo cumprimento ou não pelas diferentes esferas do Poder Executivo, notadamente, do Governo Federal e do Governo do Estado do Pará, em promover e proteger a saúde pública, no sentido de não terem economizado esforços racionais e coordenados para, de fato, fornecerem atendimento adequado, através do SUS, àqueles que contraíram a doença, liderando o povo, de forma coordenada, segura e racional, no caminho da manutenção e defesa de seu direito à saúde em tempos de crise pandêmica, como requer que se faça em um Estado Federal cooperativo – e, ainda, Democrático de Direito –, tal qual o brasileiro.

## 5.1 Análise de eventual inconstitucionalidade e/ou ilegalidade das medidas restritivas federais e paraenses editadas para o combate à pandemia de COVID-19:

Em um Estado de Direito, a Administração Pública só é autorizada a atuar dentro da seara da legalidade, decorrendo a legitimidade de seus atos administrativos diretamente do texto normativo, seja ele constitucional ou infraconstitucional. Neste panorama, a Carta Magna de 1988 traz inúmeros direitos e garantias individuais e sociais dos cidadãos (arts. 5º e 6º) a serem observados quando da atuação do Poder Público, servindo aqueles de limite para atuação do último, resguardando, desse modo, o indivíduo de eventuais abusos por parte do poderio estatal.

Ainda, ao lado daqueles, de maneira expressa, no decorrer de todo texto Constitucional, pode-se encontrar normas principiológicas – havendo também aquelas implícitas – de observância obrigatória e que servem de norte para a atuação legítima do administrador público. É justamente o caso do art. 37, da Constituição Federal, que determina a obediência da Administração Pública direta e indireta aos "princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência" (BRASIL, 1988, n.p).

Sob esta égide e diante das medidas restritivas federais e paraenses lançadas para o enfrentamento da epidemia do novo coronavírus, é necessário que se faça um cotejo entre aquelas (cujas providências foram pormenorizadamente analisadas nos itens anteriores) e as disposições constitucionais – especialmente, os direitos fundamentais, os princípios da Administração Pública e a repartição constitucional de competências –, com intuito de se averiguar o respeito ou não pelas diretrizes constitucionais estabelecidas, sob pena de inconstitucionalidade das disposições normativas governamentais. Vejamos:

De início, cumpre ressaltar o apontamento do professor Dalmo Dallari (2020) na direção de que quando há a instituição de normas gerais e suplementares sobre ações de vigilância sanitária, almejando, por exemplo, ao combate de epidemias, há um choque natural daquelas contra alguns direitos individuais dos cidadãos, uma vez que, para sua implementação, necessita-se, na maioria das vezes, de interferência material e positiva do Estado na vida dos indivíduos – o que cria uma dicotomia entre interesse público (no caso da COVID-19, de proteção da saúde pública) e

interesse privado (o livre exercício dos direitos individuais pelos cidadãos).

Nesta aparente problemática, como mencionado, os direitos e garantias individuais constitucionalmente previstos servem de limites à atuação pública. Assim, a Administração Pública, dentro de um Estado de Direito, deverá agir, a fim de concretizar o interesse público – que lhe é indisponível –, de forma a resguardar ao máximo o plexo de direitos fundamentais dos indivíduos, os quais deverão ser modulados em favor do interesse geral apenas o quanto seja necessário e pelo prazo estritamente imprescindível para que o último seja atendido.

Registre-se, todavia, que nem sempre as ações do Poder Público foram limitadas à seara da legalidade e postas, obrigatoriamente, à compatibilização com os direitos fundamentais dos cidadãos, desaguando, por vezes, em graves desrespeitos de diversos direitos individuais por parte do Estado. É o caso, por exemplo, conforme destaca o jurisconsulto Dalmo Dallari (2020), da explosão da epidemia da peste negra na cidade de Milão, Itália, em 1630, onde, diante de uma população desesperada que, na tentativa de fugir da cidade e se livrar da doença, abandonava parentes doentes ou mortos em suas casas, o Poder Público teve de organizar um corpo de agentes públicos sanitários, os "monati", que agiam, no cumprimento de seu dever público, com excessos e transgressões a direitos individuais, inadmissíveis num Estado de Direito.

> Os monati, classe de homens designados para assistir os enfermos, invadiam as casas, levavam as coisas que lá encontravam,

> violavam impunemente as filhas e as esposas sob os olhos do pai ou marido agonizante, obrigavam os parentes a pagar um resgate ao preço que quisessem, sob a ameaça de levar os filhos ou as mulheres, mesmo saudáveis, ao Lazareto (VERRI, 1992, p. 8 apud DALLARI, 2020, p. 5).

Hoje, considerando o Texto Maior brasileiro de 1988, tais transgressões jamais seriam suportadas ante a proteção constitucional que aquele prevê aos cidadãos, assim como em face dos princípios norteadores da Administração Pública de atenção obrigatória pelos governos dos diferentes níveis federativos – principalmente nos casos em que o Poder Público, em nome da saúde comum, deva interferir na esfera particular dos indivíduos.

Então, partindo da contemporânea necessidade de proteção concomitante da saúde pública e da dignidade humana (art. 1º, III, da Constituição), esta que é a raiz dos demais direitos fundamentais, a União Federal, quando da edição de norma geral para o combate da pandemia do novo coronavírus (lei nº 13.979/2020) no bojo do exercício de sua competência concorrente sobre saúde (art. 24, XII, da Constituição), previu, ao lado de diversas medidas restritivas de direitos individuais e ações sanitárias positivas, regras de compatibilização dessas com os direitos individuais dos cidadãos, dispondo, ainda, sobre os meios de concretização de alguns dos princípios da Administração Pública.

Nesta toada, tem-se que a lei federal nº 13.979/2020 trouxe medidas (vistas na subseção 5.1.) que implicaram na restrição de alguns direitos fundamentais, tais como o direito à

locomoção e à reunião (art. 5º, XV e XVI, da CF), com a previsão de isolamento, quarentena e restrição de transporte internacional, interestadual e intermunicipal; à liberdade (art. 5º, caput, da CF), com autorização para realização compulsória de exames, testes e tratamentos médicos, e o uso obrigatório de máscaras de proteção individual; à propriedade (art. 5º, XXII, da CF), com a possibilidade de requisição administrativa de bens e serviços dos particulares, entre outros.

Porém, com intuito de frear eventual abuso por parte do Poder Público quando da implementação prática das referidas medidas, o parágrafo 1º, do art. 3º, da lei federal, determinou, de plano, que para a legítima adoção daquelas se faz imprescindível a existência de evidência científica que indique, mesmo minimamente, a sua necessidade para a preservação da saúde pública, bem como de previsão normativa limitadora, no tempo e no espaço, da vigência das providências, que determine a sua validade apenas pelo estrito período em que se fizerem necessárias para conter o avanço do vírus e conservar o sistema de saúde.

Deste modo, em harmonia com o entendimento exarado pela Suprema Corte do país nos julgamentos da ADI 6.343/DF e da ADPF nº 672/DF (ver 5.3), é correta a assertiva de que a União Federal, no aludido parágrafo, consagrou, adequadamente, o princípio da segurança jurídica dos cidadãos frente às medidas restritivas, já que esses não poderão ter seus direitos individuais suprimidos indeterminadamente e sem uma fundamentação técnica-racional que indique, ao menos consideravelmente, a necessidade de modulação daqueles em favor da saúde pública, sob pena de arbitrariedade da providência, que, se implementada sem uma justa causa – traduzida por indicações científicas –, ceifaria,

inconstitucionalmente, o exercício dos direitos fundamentais dos indivíduos.

Neste mesmo viés, o parágrafo 2º, do art. 3º, da lei federal nº 13.979/2020, ocupou-se em assegurar, expressamente, às pessoas atingidas pelas medidas restritivas o direito de se manterem informadas sobre sua condição de saúde, tal como do recebimento de assistência pela família; o direito de receberem atendimento médico gratuito; e o respeito pleno pela dignidade da pessoa humana, pelos direito humanos e pelas suas liberdades fundamentais.

Desta maneira, a norma geral federal sobre o enfrentamento da pandemia, a ser observada pelos demais entes da Federação no momento da expedição de suas providências normativas suplementares, asseverou a necessidade de respeito aos direitos fundamentais dos indivíduos durante toda a aplicação das medidas restritivas administrativas, reforçando, especialmente, o preceito constitucional do acesso gratuito e universal ao sistema único de saúde e assistência familiar (art. 198, II, da Constituição) e o direito à informação (art. 5º, XIV, do mesmo diploma).

Outra previsão específica que serve de exemplo à proteção da dignidade da pessoa humana, é a versada no parágrafo 7º, do art. 3º - A, da lei federal em comento, que, em atenção às disposições constitucionais (art. 23, II e art. 24, XIV) e ao texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto Legislativo nº 186/2008), os quais visam à proteção e à inclusão do deficiente, dispensou o uso obrigatório de máscara de proteção individual no casos de pessoas com transtorno do espectro autista e demais deficiências que impeçam o uso adequado daquela.

Nesta mesma toada, a lei federal alinhou-se à Constituição Cidadã quando previu, expressamente, como serviços essenciais, a serem mantidos mesmo em tempos de restrições de direitos, aqueles relacionados ao combate à violência doméstica e familiar em favor da mulher, da criança, do adolescente, da pessoa com deficiência e do idoso, nos termos do §7º - C, do seu art. 3º.

Com isso, frisa-se que, sob a luz da Constituição da República e da lei federal nº 13.979/2020, não seriam admitidas no Brasil, como medidas jurídicas voltadas ao combate da pandemia, por exemplo, detenções arbitrárias (art. 5º, LIV, da CF), discriminação de pessoas contaminadas (art. 5º, XLI, da CF), perseguição de cientistas e profissionais da saúde (art. 5º, caput, da CF), etc., uma vez que representariam um verdadeiro atentado contra os direitos fundamentais e uma violação, além do princípio da legalidade por sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico em si, da moralidade pública e da impessoalidade, pelo fato de se desviarem dos valores protetivos da pessoa humana, de observância obrigatória pela Administração Pública, positivados no Texto Maior.

Ainda, para mais da imperativa modulação entre interesse público e direitos individuais, cumpre ressaltar que a lei federal nº 13.979/2020 reforçou, através de regras específicas, a concretização de alguns princípios da Administração Pública no momento da implementação das medidas restritivas, sem prejuízo aos demais preceitos que, mesmo em face do silêncio da norma federal, decorrem diretamente do texto Constitucional.

É o que se vê na disposição do parágrafo 2º, do art. 6º, da lei em questão, que obriga o Ministério da Saúde a divulgar

dados atualizados sobre casos de infecção pelo novo coronavírus – confirmados, suspeitos ou em investigação –, o que reforça o dever constitucional da Administração Pública para com o princípio da publicidade (art. 37, caput, da Constituição), de modo que a sociedade possa fiscalizar seus atos, principalmente em momentos de calamidade pública. Ademais, a norma em tela adequou acertadamente o referido princípio ao direito fundamental à intimidade (art. 5º, X, do mesmo diploma) quando proibiu a divulgação de dados pessoais que poderiam implicar na identificação do indivíduo contaminado e em eventual discriminação de sua pessoa.

Em contraposição a tal panorama normativo principiológico brasileiro e visando a exemplificar a importância da concretização do princípio basilar da publicidade pública, de acordo com relatos de violação de direitos humanos veiculados na mídia, o governo ditatorial chinês teria, no começo da pandemia de COVID-19, silenciado cientistas que tentaram alertar sobre gravidade do vírus (CHARLEAUX, 2020), bem como tentado encobrir a existência da epidemia viral por certo período assim que tomou conhecimento da mesma (CHINA..., 2020).

No mais, da já aludida necessidade de embasamento científico para adoção das medidas restritivas, que importa na segurança jurídica dos cidadãos em não terem seus direitos individuais restringidos sem justa causa, pode-se também extrair a sua colaboração para a concretização do princípio constitucional da efetividade, próprio da Administração Pública. Isto pois quando a lei federal sujeita a adoção de providências restritivas a evidências científicas, ela, consequentemente, privilegia a implementação de medidas que a ciência aponta – considerando o estágio científico

contemporâneo à pandemia e a necessidade urgente de implementação de medidas imediatas – como sendo minimamente efetivas para o controle da propagação do vírus e conservação do sistema público de saúde.

Outrossim, em relação à controvérsia levantada na subseção 3.3 sobre a necessidade de autocontenção da União Federal em se limitar apenas ao estabelecimento de preceitos e diretrizes gerais, inclusive, principiológicas, quando da edição de norma geral para contenção da crise de saúde, pode-se dizer que, em última instância, aquela cumpriu adequadamente com o disposto do §1º, do art. 24, da Constituição Federal, que ordena à lei federal ostentar apenas caráter genérico, já que, quando da expedição da lei 13.979/2020, aquela não desceu aos pormenores das regras para o enfrentamento da pandemia, deixando tal tarefa para as demais unidades federativas – afastando-se, assim, a hipótese de exorbitância de competência por parte do Governo Federal.

Constata-se, todavia, que a aludida questão da extrapolação de poderes foi totalmente dirimida, conforme visto em 5.3, somente após a judicialização e apreciação, pelo Supremo Tribunal Federal, da questão da necessidade ou não de autorização federal para que as demais unidades federativas implantassem algumas das medidas restritivas previstas, genericamente, na lei federal nº 13.979/2020.

Com isso, a partir do afastamento judicial da necessidade de autorização federal para implementação, pelos demais entes políticos, de medidas de combate à COVID-19, houve, enfim, a compatibilização, sem redução de texto, da norma federal com a Constituição da República, assegurando, sob a luz do desenho constitucional de competências, que a União Federal cuidasse apenas da edição de providências

genéricas ao combate da pandemia, sem que se imiscuísse em determinações normativas específicas ou que fosse necessária sua autorização para tanto – o que, de uma única vez, implicou tanto na reafirmação da autonomia governamental dos entes federativos quanto no respeito pela competência constitucional concorrente em relação à promoção da saúde pública.

Vista a lei federal geral em face dos princípios da Administração Pública, da compatibilização com direitos fundamentais constitucionais e do esboço federativo de competências, insta examinar se seus Decretos regulamentares (Decretos federais nº 10.288 e nº 10.282), ao veicularem conteúdo consubstanciado naquela, estão, em última análise, em harmonia com os preceitos constitucionais indicados acima.

Assim, por sua vez, o Decreto federal nº 10.288/2020, visto em detalhes em 5.1, não denota qualquer inconstitucionalidade, uma vez que disciplina, em síntese, a imprensa como atividade essencial. Desta forma, prestigiando tanto o direito individual à livre expressão, notadamente, a jornalística (art. 5º, IX, da Constituição Federal), quanto, por derradeiro, o princípio constitucional da publicidade dos atos da Administração Pública, reforçado na lei 13.979/2020, o Decreto em comento resguarda o exercício da atividade de imprensa (e seus serviços acessórios), em qualquer meio, mesmo com a instituição de medidas restritivas administrativas, em todas unidades da Federação.

Em relação ao Decreto federal nº 10.282/2020, que definiu todas as outras atividades consideradas como essenciais no âmbito da União Federal, ele trouxe, como vimos naquele mesmo tópico, um rol de cinquenta e sete atividades, que, no geral, são harmônicas com os preceitos constitucionais, como, por exemplo, a manutenção de atividades industriais essenciais

(LII, do seu art. 3º, §1º) e assistência à população carente (II, da mesma norma).

Todavia, duas de suas disposições, adicionadas pelo Decreto superveniente de nº 10.344/2020, publicado na primeira semana de maio de 2020, foram objetos de críticas incisivas àquele tempo, são elas: os incisos LVI e LVII, do §1º, do art. 3º, do Decreto nº 10.282/2020, que definiram salões de beleza, barbearias e academias de esporte como atividades essenciais, obedecidas as disposições do Ministério da Saúde.

Em reação a tal disposição, diversas autoridades públicas e entidades da sociedade civil criticaram duramente a inclusão de tais atividades no rol daquelas essenciais, uma vez que o Brasil, na época, já contava com mais de 10 mil mortos pela COVID-19, e as medidas restritivas se faziam, mais do que nunca, necessárias para contenção da propagação exponencial do vírus. Anote-se que, naquele tempo, o então Ministro da Saúde, Nelson Teich, foi surpreendido e informado durante uma coletiva de imprensa da referida classificação presidencial, o que denotou verdadeira falta de comunicação e planejamento entre autoridades federais na tomada de decisões no tocante às atividades essenciais, corroborando para um sentimento de insegurança da população quanto à capacidade de liderança do Governo Federal no combate à pandemia (DECRETO..., 2020).

Diante desse cenário, é certo que os referidos incisos não se mostraram em conformidade com os preceitos constitucionais e, nem mesmo, com as disposições da própria lei 13.979/2020. Isto pois deixaram de satisfazer os princípios constitucionais implícitos da proporcionalidade e razoabilidade, já que foram editados num período de aumento extraordinário do número de casos e óbitos em razão do novo

coronavírus, do mesmo modo que careceram de racionalidade, vez que é ilógico considerar academias de esporte e estabelecimentos estéticos como atividades de efetiva essencialidade para manutenção da vida em sociedade – partindo-se da premissa que caso não fossem autorizadas a funcionar, não implicariam, necessariamente, em prejuízo à sobrevivência, à saúde e à segurança da população, nos termos do §1º, art. 3º, do Decreto nº 10.282/2020.

Ademais, a aludida classificação deixou de ser acompanhada por qualquer laudo técnico-científico que demonstrasse considerável segurança à saúde das pessoas na eventual reabertura e fruição de academias esportivas e salões de beleza – atividades essas que normalmente se dão em estabelecimentos fechados e com circulação de ar artificial e reduzida.

Com o intuito de compatibilizar tal classificação aos preceitos constitucionais, a União Federal condicionou, nos incisos em comento, abertura dos referidos estabelecimentos à autorização do Ministério da Saúde, não incidindo, portanto, em sua liberação automática. Porém, sobre o assunto, o ex-Ministro da Saúde, Nelson Teich, relatou à imprensa, naquele período, que o seu Ministério não tinha participado da deliberação sobre a essencialidade das atividades em questão, frisando ter sido uma decisão do próprio Presidente Jair Bolsonaro, e que teria de "pensar melhor" sobre a questão da efetiva abertura daqueles (MAZUI; GOMES; CASTILHOS, 2020).

Na prática, o que se sucedeu em relação à previsão em análise, foi que a liberação de academias e estabelecimentos de estética não ocorreu, tendo em vista que, como vimos, o Supremo Tribunal Federal, na decisão proferida nos autos da

ADI nº 6.341/DF, reconheceu expressamente a competência autônoma dos demais entes da Federação para definirem, cada qual dentro de seu respectivo território, as atividades consideradas essenciais, não restando, portanto, engessados às disposições do Decreto federal nº 10.282/2020 – o que levou vários entes federativos, tal como o Estado do Pará, mediante a expedição de seus próprios Decretos, a manterem aqueles estabelecimentos fechados, já que foram considerados como ambientes de "super contaminação" por estudos científicos (ESTUDOS..., 2020), privilegiando, assim, o isolamento social da população regional/local.

Neste sentido, ainda sobre o Decreto regulamentar federal nº 10.282/2020, da análise do parágrafo 9º, do seu art. 3º, nota-se que aquele tentou, expressamente, conservar a autonomia das demais unidades federativas para definirem, em razão de sua competência concorrente de proteção da saúde, dentro de seu respectivo âmbito territorial, as atividades que entendessem por essenciais, de acordo com as suas especificidades regionais/locais.

Anote-se, no entanto, que a nobre previsão do parágrafo em questão não constava do texto original do referido ato governamental federal e sobreveio após a questão do conflito de competências ser judicializada e dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, como visto em 5.3.1. Assim, pode-se afirmar que a aludida disposição federal, no sentido de conservar a autonomia dos demais entes federativos, deu-se como reflexo da decisão colegiada proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade (ADI nº 6.341/DF), onde se entendeu, por unanimidade, que "as medidas adotadas pelo Governo Federal para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a

tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios" (STF..., 2020, n.p).

Assim, reafirma-se que a Suprema Corte decidiu, em síntese, que o Presidente da República pode dispor sobre atividades essenciais em Decreto federal, mas que tal ato não deve obstar a competência atinente aos demais entes federativos, que gozam, também, de competência para definir as atividades que consideram como essenciais, conforme as particularidades inerentes de cada um (STF..., 2020).

Ainda neste viés, é certo que o §9º, do art. 3º, do Decreto federal nº 10.282/2020, também teve como mola propulsora a concessão de medida liminar, nos autos da ADPF nº 672/DF, onde se reconheceu a autonomia dos Estados, Municípios e Distrito Federal e, por conseguinte, suas competências para instituírem medidas restritivas de direito (MINISTRO..., 2020).

Tudo isso se depreende do exame do "considerando" do Decreto federal nº 10.329/2020, que adicionou o esmiuçado parágrafo 9º, do art. 3º, ao texto do Decreto federal nº 10.282/2020, conforme se vê abaixo:

> Considerando que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Constitucionalidade nº 6341, por maioria, referendou Medida Cautelar, que deu interpretação conforme a Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 2020, a fim de explicitar que o Presidente da República poderá dispor, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do disposto no inciso I

> do caput do art. 198 da Constituição, sobre serviços públicos e atividades essenciais;
>
> Considerando a Medida Cautelar deferida pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672; e
>
> Considerando que o rol de atividades essenciais, acrescido por este Decreto, foi objeto de discussão e avaliação multidisciplinar por colegiado composto por representantes das áreas da vigilância sanitária, da saúde, do abastecimento de produtos alimentícios e de logística [...] (BRASIL, 2020e, n.p).

Em prosseguimento, no que concerne às demais unidades federativas, especialmente, o Estado do Pará, conforme escrutinado na subseção 5.2., aquele editou diversas providências normativas para o enfrentamento da epidemia de COVID-19 em seu território, determinando, concretamente, medidas restritivas de direito em nome da saúde pública, com base na sua competência concorrente para versar sobre a última (art. 24, XII, da CF) e na norma geral federal nº 13.979/2020, a qual, como dito, previu, genericamente, as medidas a serem adotadas. Com isso, em consonância ao objetivo proposto neste tópico, cumpre-nos, ainda, proceder à análise de legalidade dos Decretos paraenses editados em face da lei federal e, por tabela, dos preceitos constitucionais supramencionados.

Inicialmente, em relação ao Decreto estadual, de nº 609/2020, que estabeleceu as primeiras medidas restritivas no Estado do Pará, pode-se afirmar, de antemão, que não padeceu de nenhum vício de legalidade frente às disposições da lei

federal nº 13.979/2020, tendo respeitado também o arcabouço normativo constitucional. Observemos:

No seu art. 2º, o Decreto estadual nº 609/2020 previu, em síntese, medidas que importaram em restrição a diversos direitos fundamentais, como o direito à reunião e à educação, ao determinar, por exemplo, a suspensão de reuniões com audiência igual ou maior a 10 pessoas, das aulas presenciais e de visitas prisionais; ao transporte, ao proibir o transporte coletivo interestadual; ao livre comércio, com a determinação de fechamento de *shopping centers*, restaurantes, bares, etc.; à liberdade, a partir da instituição do uso obrigatório de máscaras, inclusive restando autorizado o impedimento de acesso a determinados estabelecimentos de quem não as utilizassem, da distância mínima de 1,5 metro entre pessoas, etc.

No entanto, todas as medidas administrativas impostas – as quais podem ser traduzidas, em suma, pela necessidade de distanciamento social – estavam acobertadas, legalmente, pelas disposições gerais da lei federal nº 13.979/2020, que disciplinou a adoção pelo Poder Público, nas diferentes esferas federativas, de providências mirando o isolamento social e a quarentena, uma vez que, conforme orientação da OMS, fundada em indícios científicos, aquelas colaboram para a redução do índice de transmissão da doença, o que importa na preservação de leitos no sistema de saúde público para o atendimento das pessoas já infectadas, evitando seu colapso e a morte de doentes por falta de atendimento médico (DISTANCIAMENTO..., 2020).

Ao seu tempo, o segundo Decreto estadual editado, de nº 729, do início de maio do ano corrente, instituiu o *lockdown*, isto é, a suspensão de todas atividades não essenciais,

primeiramente, em dez Municípios do Estado do Pará, que correspondiam à Região Metropolitana de Belém e três Municípios no interior. Posteriormente, o Decreto foi republicado com novas disposições que permitiam a adoção ou não, por cada Município, da medida em questão.

A drástica providência de fechamento de todas as atividades não essenciais foi tomada em razão do alastramento da doença no Estado: em abril, conforme estudo da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Estado do Pará apresentou um dos maiores índices de contaminação no Brasil, por exemplo, em quatro dias houve o aumento de 18% de casos de COVID-19. Somado a isso, o isolamento social no Estado, na época, estava na média de 48%, enquanto a OMS recomendava um isolamento na faixa média de 70% (SANTOS, 2020).

Deste modo, é certo dizer que a medida restritiva em tela foi adotada em conformidade com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que representou uma resposta do Poder Público estadual ao alto crescimento da propagação do vírus, bem como satisfez o princípio da segurança jurídica, já que foi consubstancia, conforme determina o §1º, do art. 3º, da lei federal nº 13.979/2020, em evidências científicas.

Desta feita, almejando a fortalecer o isolamento social na região, e, consequentemente, à preservação da vida da população paraense e do seu sistema de saúde, é certa a assertiva de que o *lockdown* foi adequadamente decretado, tendo em vista o avanço fulminante da epidemia viral que tornou inadiável o estabelecimento de um distanciamento social mais acentuado, sob pena de se colocar em risco a vida dos cidadãos paraenses.

Assim, tem-se que o Decreto estadual nº 729/2020 (*lockdown*) prestigiou os preceitos constitucionais de preservação da vida e de promoção da saúde pública – mesmo que, para tanto, alguns dos direitos individuais dos cidadãos tenham sido restringidos por certo período –, do mesmo modo que consagrou as disposições da norma geral da União, vez que tomou como fundamento jurídico a prescrição normativa federal de isolamento social e quarentena, e atendeu à necessidade de existência de indicações científicas.

Outrossim, o Governo do Estado do Pará lançou – respeitadas as disposições federais, que foram reafirmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 6.343/DF, no sentido da imprescindibilidade da adoção de medidas restritivas conforme indicações científicas –, no fim de maio, novo Decreto estadual de nº 777/2020, que previu a instituição de um programa de monitoramento de dados e planejamento estratégico, visando a harmonizar o isolamento social necessário para preservação da vida e do sistema de saúde com a tentativa de mitigação de danos à economia.

Desta feita, o Decreto nº 777/2020 também prestigiou os princípios constitucionais da segurança jurídica e da efetividade, em respeito, ainda, ao §1º, do art. 3º, da lei 13.979/2020, ao dispor sobre uma sistemática que tinha como finalidade coletar e mapear dados científicos a serem usados posteriormente para o afrouxamento ou não das medidas restritivas.

Ademais, seguindo a mesma linha do antigo Decreto estadual nº 609/2020, o qual restou revogado pelo ato governamental em comento, este, ao determinar a proibição de corte de serviços essenciais à população, tais como água, energia elétrica e acesso à internet, viabilizou a concretização

do princípio da dignidade da pessoa humana, já que num momento de isolamento social, onde os cidadãos são obrigados a permanecerem indeterminadamente em suas casas, não se admitiria que fossem submetidos à privação de serviços mínimos imprescindíveis para a manutenção digna de sua sobrevivência.

Registre-se que foram mantidos também os encargos previstos no Decreto anterior, que obrigavam prestadores de serviços essenciais, tal como transporte coletivo, a oferecerem alternativas de higienização; a cobrarem o uso de máscaras de proteção individual dos seus usuários; a higienizarem veículos; a respeitarem um limite máximo de ocupação do local, etc. – tudo isso a fim de frear a propagação descontrolada do vírus e evitar o eventual colapso dos hospitais.

Uma semana após a expedição do Decreto nº 777/2020, o Poder Executivo do Pará expediu um novo, de nº 800/2020, que revogou aquele primeiro e, também, o Decreto nº 729/2020 (*lockdown*). Como visto detalhadamente em 5.2.4, o Decreto nº 800/2020 inaugurou o "Projeto Retoma Pará", que, mirando a retomada controlada de atividades socioeconômicas de acordo com índices de propagação do vírus e ocupação de hospitais, dividiu o Estado do Pará em zonas (microrregiões) às quais foram atribuídas bandeiras conforme aqueles indicadores, que importaram (e importa até então) na adoção de medidas mais ou menos restritivas, conforme o grau da epidemia no seu respectivo microterritório.

Desta proposta governamental, depreende-se um planejamento inteligente e coordenado entre Estado e Municípios paraenses com intuito de se garantir, ao máximo, a proteção da saúde pública ao mesmo tempo que se pretende diminuir os impactos do distanciamento social na economia.

Com isso, tem-se a tentativa de harmonização de diversos direitos constitucionais fundamentais do homem, tal como o direito social à uma ordem econômica sadia, e o direito à vida e à saúde.

Por consequência da divisão do Estado em zonas, criou-se uma espécie de microrregiões de regulamentação administrativa voltadas ao enfrentamento da COVID-19, com intuito de se dar o remédio compatível – leia-se imposição de medidas restritivas – de acordo com a situação de cada lugar. Assim, no caso da Região Metropolitana de Belém, por exemplo, que teve o pico da doença precocemente em relação ao interior do Estado e restou classificada como zona de risco médio (bandeira laranja), admitiu-se, a partir do início de junho de 2020, a abertura, paulatina e controlada, de atividades socioeconômicas, como restaurantes e museus, respeitadas as orientações básicas de proteção sanitária, a fim de aliviar o gravame econômico trazido com a inesperada explosão da pandemia (VILANOVA, 2020).

Sendo assim, é mister reconhecer que, ao individualizar regiões específicas dentro de um Estado gigantesco, como é o Pará, o qual possui sozinho área territorial superior a toda região sudeste brasileira (ESTADO..., 2020), para um enfrentamento mais estratégico da pandemia, aperfeiçoa-se o princípio da efetividade, norteador obrigatório dos atos governamentais estaduais.

Destaca-se que, a despeito da norma geral federal nº 13.979/2020 não fazer qualquer alusão à divisão de territórios em microunidades administrativas para o combate do vírus, tal inovação normativa estadual é legítima, uma vez que, como vimos nas subseções 3.3 e 4, deste trabalho, os Estados-membros possuem competência concorrente para inovar na

instituição de medidas normativas em nome da proteção e manutenção da saúde pública além daquelas previstas em eventual norma federal – prerrogativa estatal essa que decorre diretamente do texto Constitucional, nos termos dos seus arts. 23, II e 24, XII, e que foi reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ver 5.3).

Diante do exposto, é certo que a União Federal, ao expedir norma geral de nº 13.979/20 e os seus Decretos regulamentares de nº 10.282/20 e de nº 10.288/20 para o enfrentamento da COVID-19, não incidiu em inconstitucionalidade ou ilegalidade ao estabelecer diretrizes e medidas restritivas genéricas a serem adotadas diante da epidemia, tanto pelo próprio Governo Federal quanto pelos Governos dos demais entes federados – ressalvada, em específico, a já pontuada classificação, naquela época, de salões de beleza e academias esportivas como atividades essenciais.

Neste sentido, em suma, as medidas normativas federais se encontram em conformidade com o ordenamento jurídico pátrio, já que buscou compatibilizar providências restritivas excepcionais ao panorama de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, tal como satisfazer os princípios da Administração Pública.

A mesma sorte foi reservada ao Estado do Pará, que, as vezes esmiuçando as medidas que a norma federal trouxe, outras vezes inovando em providências próprias, também não escapuliu da seara da legalidade e da constitucionalidade. Isto pois determinou medidas restritivas, fundadas em indicações científicas, em nome da saúde pública, pelo período estritamente necessário para a contenção da propagação do

vírus e liberação de leitos em hospitais, cuidando de reassegurar, assim que possível, o exercício de direitos fundamentais, mediante a retomada de atividades socioeconômicas, tal como o do livre comércio e locomoção.

Todavia, apesar de não ter se aferido ilegalidade *in latu sensu* das medidas federais ou paraenses entre si ou em face do texto Constitucional, isto é, a despeito da inexistência atual de um conflito jurídico *per si*, é fato notório que, durante a expedição daquelas, travou-se, no âmbito político, ferrenho embate entre os Chefes dos Poderes Executivos em questão – o que importou no surgimento de um conflito federativo político, desaguando na judicialização da questão de competência para instituição de providências em favor da saúde pública (como já analisado em 5.3) e numa verdadeira insegurança social em razão da divergência de posicionamentos entre os diferentes níveis federativos governamentais.

Com isso, buscar-se-á, no item por vir, o exame, em específico, do posicionamento governamental dos Chefes da União Federal e do Estado do Pará, no sentido de se averiguar o respeito pela consagração do princípio federativo cooperativo ao expedirem medidas normativas de contenção da epidemia, sondando, consequentemente, o notório conflito federativo político despontado durante a batalha contra a pandemia viral, que importou no surgimento de alguns dilemas jurídicos – em suma, já dirimidos pelo Supremo Tribunal Federal – e sociais, em prejuízo ao próprio dever do Poder Público de prover um combate eficiente e coordenado ao vírus e de proteger a saúde da população brasileira.

## 5.2 Análise crítica do posicionamento político adotado pelos Chefes do Governo Federal e do Governo Paraense em face dos preceitos do federalismo brasileiro:

Conforme detalhado na seção 2, deste trabalho, o Brasil se constitui em uma República Federativa, o que traz consigo inúmeras implicações jurídicas atinentes à própria ideia de Estado Federal, a serem observadas pelos Chefes à frente do Poder Executivo das diferentes unidades federadas – principalmente no que diz respeito às regras de competência, à autonomia governamental e à obrigatoriedade de harmonia entre aqueles quando do exercício de suas prerrogativas.

Essas noções federativas, sendo a base de toda a organização política-administrativa do Estado brasileiro (art. 18, da CF), gozam de tanta importância que são protegidas como cláusula pétrea pelo texto Constitucional (art. 60, §4º, I) e são de observância obrigatória pelos governos dos diferentes níveis da Federação – em todo caso, como já aludido, é reservada ao Supremo Tribunal Federal a competência para solucionar eventuais conflitos jurídicos federativos entre os diferentes entes políticos.

A partir desse arcabouço normativo, é certo que o irrompimento da pandemia do novo coronavírus colocou à prova os esteios que sustentam o federalismo brasileiro, uma vez que as diferentes unidades federativas, almejando ao cumprimento de seu dever irrenunciável de proteção da saúde pública, precisaram, conforme manda a Lei Maior, unir esforços administrativos coordenados para o enfrentamento daquela, tendo de superar obstáculos das mais diversas espécies, principalmente, atravancos políticos e jurídicos, que

poderiam dificultar a tomada rápida de ações reclamadas para a administração e o vencimento da crise sanitária.

Neste cenário, a União Federal editou norma geral sobre o assunto e o Estado do Pará implementou, na prática, as medidas restritivas em sua região – como indicado no item anterior, tais medidas não apresentaram, em última análise, incongruência para com o texto Constitucional ou, até mesmo, entre si. Reitera-se que algumas dúvidas surgidas sobre a lisura jurídica de determinadas providências foram levadas à apreciação do Supremo Tribunal Federal, e, atualmente, restam pacificadas, conforme exame realizado na subseção 5.3. Sendo assim, admitiu-se a constitucionalidade e legalidade das previsões normativas expedidas para a luta contra a pandemia por aqueles entes políticos.

Ocorre que, a despeito do primor jurídico de suas normas, os Chefes de Governo da União Federal e, em específico, do Estado do Pará, figuraram como personagens de uma luta política e midiática pela implementação (ou não) de certas medidas normativas para o combate do novo coronavírus, cada qual declarando-se a autoridade competente para instituir providências que implicariam em restrição aos direitos fundamentais dos cidadãos em nome da saúde pública.

Desses episódios, depreende-se um conflito federativo sem precedentes entre as referidas unidades políticas, já que os seus respectivos Chefes, usando o palanque midiático nacional, manifestaram-se de forma contraditória quanto à necessidade das medidas restritivas implementadas, cada qual atacando e desacreditando a liderança governamental do outro, o que desaguou numa notória insegurança da população em face da legitimidade dos atos governamentais expedidos e em relação à

própria capacidade da Administração Pública em combater, de forma efetiva e idônea, a epidemia posta.

Em atenção à postura da União Federal, apesar de ter expedido norma geral sobre o assunto (lei federal nº 13.979/2020) e diversos outros atos normativos, como inúmeras medidas provisórias, para a disciplina jurídica de assuntos relativos à pandemia, especificamente, na seara política, o Presidente Jair Bolsonaro, representante maior daquela, minimizou, por diversas vezes, a gravidade da epidemia nacional do novo coronavírus, descrendo a atuação dos Chefes do Poder Executivo dos demais entes federativos no combate daquela. A título de ilustração, observemos abaixo alguns episódios marcantes:

Após a chegada do vírus no Brasil, em 26 de fevereiro 2020, o Presidente da República, em reação, manifestou-se de forma a deixar de reconhecer a gravidade do assunto, arguindo, por exemplo, em 06 de março 2020, que "Está superdimensionado o poder destruidor deste vírus" (VANNUCHI, 2020, n.p), e, em 10 de março 2020, que "Temos, no momento, uma crise, uma pequena crise. No meu entender, muito mais fantasia, a questão do coronavírus, que não é isso tudo que a grande mídia propala" (VANNUCHI, 2020, n.p).

Posteriormente, em 24 de março 2020, o Presidente Jair Bolsonaro, em pronunciamento televisivo nacional, minimizou, novamente, a pandemia de COVID-19, argumentando que, caso contraísse a doença, não teria complicações, tendo em vista seu histórico de atleta, e que aquela não passava de uma "gripezinha ou resfriadinho" (VANNUCHI, 2020, n.p). Ademais, atacou as medidas restritivas adotadas pelos Chefes das outras unidades federativas, explanando que "algumas

poucas autoridades, estaduais e municipais, devem abandonar o conceito de terra arrasada, a proibição de transportes, o fechamento do comércio e o confinamento em massa" (VANNUCHI, 2020, n.p). Em continuação, na mesma semana do referido pronunciamento, o Presidente declarou ainda que Governadores e Prefeitos estavam sendo irresponsáveis e que estariam cometendo crime ao implementar medidas restritivas de isolamento social, o que desaguaria na "quebra" da economia nacional (VANNUCHI, 2020, n.p).

O negacionismo da crise do novo coronavírus pelo Presidente da República não se restringiu apenas ao âmbito da retórica política: o Presidente Bolsonaro compareceu, ao longo dos primeiros meses de combate à pandemia, em diversos protestos contra o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional (MANÇANO, 2020) – estes que publicamente reconheceram e defenderam a necessidade de isolamento social –, assim como desrespeitou o distanciamento social, protagonizando passeios em Brasília, por exemplo, no dia 23 de maio de 2020, o Presidente saiu para comer cachorro-quente, sem o uso adequado de máscara de proteção individual e provocando aglomerações (BEHNK; SAMPAIO, 2020) – data na qual o Brasil já contava 22.013 mortos e 347.398 infectados pela COVID-19 (CASOS..., 2020).

No mais, o Presidente Jair Bolsonaro se mostrou ferrenho defensor do uso da medicação "hidroxocloroquina" para o tratamento do novo coronavírus, mesmo após a sua retirada definitiva, em 04 de julho de 2020, pela OMS, da lista de medicamentos possivelmente efetivos contra a doença, já que estudos científicos demonstraram sua ineficácia para tanto. Registre-se que o mesmo resultado de ineficiência do remédio em questão foi atingido por pesquisa científica brasileira

encabeçada pelos hospitais Albert Einstein, HCor e Sírio-Libanês, Moinhos de Vento, Oswaldo Cruz e Beneficência Portuguesa, pelo Brazilian Clinical Research Institute e pela Rede Brasileira de Pesquisa em Terapia Intensiva – todos referências na área da saúde (BOLSONARO..., 2020b).

Após o aumento do número de casos de contaminação e mortes no Brasil por COVID-19, o Presidente da República arguiu, em 29 de abril de 2020, que não poderia ser responsabilizado pelas consequências da crise sanitária, mas que a responsabilidade por essas deveria ser imputada aos Governadores e Prefeitos, os quais determinaram medidas restritivas de isolamento social, que, segundo o representante da União Federal, não impediram a morte de pessoas, mas que, ao contrário, teriam servido apenas para o aumento do desemprego (CAIXETA, 2020).

No entanto, insta apontar que, segundo dados científicos ofertados pelo Portal GEOCOVID-19[5], se, no início de agosto de 2020, as medidas de distanciamento social implementadas fossem canceladas, o número de aproximadamente 3 milhões de infectados pelo novo coronavírus subiria, em 30 dias, para mais de 7,2 milhões, necessitando, com isso, de 63,5 mil leitos de Unidade de Terapia Intensiva para tratamento da população, ao passo que o país contava apenas com 45.848 leitos vagos, segundo a Associação de Medicina Intensiva Brasileira, ou seja, implicaria no colapso do sistema público de saúde, e, desse modo, na morte de milhares por falta de atendimento médico. Neste mesmo viés, estudo científico promovido pela

[5] O Portal GEOCOVID-19 Brasil combina recursos de geotecnologias com inteligência artificial para monitorar e prever a evolução da COVID-19 no território brasileiro;

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro apontou que quando o isolamento social cresce 1% as contaminações caem em 37%, e, ainda, indicou que o SUS economizou R$ 17,5 bilhões de reais com a instituição de medidas restritivas em favor do distanciamento social (LACERDA, 2020).

Ainda sobre o atrito entre diferentes autoridades federativas, quando o país atingiu a marca de 100 mil mortes pelo novo coronavírus, o Palácio do Planalto distribuiu à sua base aliada no Poder Legislativo documento que vinculava o número de mortes por COVID-19 aos Governos Estaduais e Municipais, muito deles comandados por adversários políticos do Presidente, que, segundo auxiliares presidenciais, teria como finalidade munir parlamentares parceiros contra os Chefes dos Governos das diversas unidades federadas, visando a elidir – ou, ao menos, partilhar – possível responsabilização futura do Presidente da República em relação ao seu manejo irresponsável da crise sanitária (BRANT; URIBE, 2020).

Em resposta à postura presidencial, houve inúmeros protestos populares, através de "panelaços" em janelas de edifícios e casas, em todas as regiões do país (AMORIM; GOMES, 2020). Neste cenário, em maio de 2020, segundo pesquisa da XP Ipespe, o índice de reprovação ao Governo Bolsonaro chegou ao patamar recorde de 50%, ao lado dos 27% que o aprovavam, e, em específico, quanto à sua atuação na crise da pandemia viral, 58% dos entrevistados a avaliaram como ruim ou péssima (MEDEIROS, 2020).

No cenário internacional, o Governo Federal foi alvo de críticas por parte de Chefes de Estados, como dos Presidentes da Argentina e do Uruguai, e da própria OMS, que cobraram coerência governamental no momento em que a América do Sul se tornava o novo epicentro da pandemia em razão da

explosão do número de infectados no Brasil. Em resposta, o Presidente Bolsonaro acusou a OMS de lançar crítica embasada em interesses político-ideológicos contrários ao do Governo Federal, e ameaçou cortar financiamento à organização (COLLAÇO, 2020).

Ademais, tanto a imprensa internacional quanto a nacional destacaram o embate travado entre autoridades federais, isto é, aquelas do mesmo nível federativo, que implicou, para além dos sentimentos de insegurança e confusão do povo brasileiro, na troca de dois Ministros da Saúde, quais sejam, Henrique Mandetta e Nelson Teich, em meio ao alastramento da crise sanitária, por não concordarem com o posicionamento pessoal do Presidente da República de abrandamento das medidas de distanciamento social em favor da economia – até inicio de setembro de 2020, o Brasil segue sem um Ministro da Saúde definitivo, restando o Ministério comandado interinamente por um General, Eduardo Pazuello, sem formação na área da saúde (COLLAÇO, 2020).

Ao seu tempo, no que tange ao posicionamento do Governo do Estado do Pará, como já aludido, o Governador Helder Barbalho, em síntese, procurou reafirmar a autonomia federativa no sentido de que cada ente federado pudesse tomar decisões para o enfrentamento da pandemia, mediante a implementação das medidas restritivas necessárias à proteção da saúde dos seus cidadãos e à conservação de leitos de seus hospitais regionais/locais – o que não o impediu de reconhecer a necessidade de ajuda da União Federal para a obtenção de repasses financeiros e para o estabelecimento de uma política pública coordenada.

Em entrevista concedida a BBC Brasil (GUIMARÃES, 2020), após o pronunciamento presidencial no qual

Governadores e Prefeitos foram atacados pelo Presidente, Barbalho afirmou que as tratativas com o Governo Federal se deram diretamente com o Ministério da Saúde e que, quanto à postura pessoal daquele, o contraditório deveria ser respeitado, mas isso não ensejaria no afrouxamento do distanciamento social no Estado do Pará, já que tal decisão estadual estava em conformidade com as recomendações técnicas da OMS e de demais autoridades sanitárias. No mais, o Governador paraense arguiu que cada região teria um tempo para agir frente ao avanço da pandemia em seu território, e que, mesmo com a demora na tomada de ações por parte do Governo Federal, aquele não esperaria o tempo ou pediria autorização de outrem para cumprir sua obrigação constitucional de promoção da saúde pública no Pará.

Posteriormente ao comparecimento do Presidente Jair Bolsonaro em atos contra os demais Poderes da República e outros episódios de desrespeito ao isolamento social, o Governador Helder Barbalho apontou, durante o Programa UOL Debate, que o Presidente fragilizou a estratégia dos Governos Estaduais e Municipais no enfrentamento da COVID-19, uma vez que levantou dúvidas na população quanto à gravidade do vírus e desacreditou, publicamente, as medidas restritivas implantadas pelos Chefes daqueles. Ainda, destacou o Governador que "o cenário ideal é que houvesse uma voz única que liderasse o Brasil" (BOLSONARO..., 2020a, n.p).

Ante tal postura de engalfinhamento entre as autoridades públicas em questão, nota-se que o federalismo cooperativo brasileiro, decorrente do texto Constitucional, quando transposto à realidade, muito se distancia da concretização de sua previsão normativa, havendo, portanto,

um abismo entre a norma e a realidade. Isto porque, conforme detalhado na subseção 3.2, deste trabalho, no Brasil, ainda hoje, apesar da rica repartição de competências concorrentes e comuns entre os entes políticos, que representa o núcleo do federalismo por cooperação, persiste a ideia de um federalismo centrípeto, isto é, um Estado Federal que concentra demasiadas atribuições e responsabilidades nas mãos da União Federal.

Do posicionamento do Presidente da República – em defender publicamente sua competência exclusiva para instituição das medidas restritivas e a tentativa de submeter, através da medida provisória nº 926/2020, a implementação daquelas, pelas demais unidades federativas, à autorização de seus Ministérios (o que foi afastado pelo STF, como examinado no tópico 5.3.), vê-se uma tendência do Governo Federal, assumindo um papel de figura federativa "superior" ou um caráter de autoridade "especial máxima", em tentar disciplinar, sozinho, as providências que entende como convenientes e adequadas ao enfrentamento da pandemia, buscando relegar as demais unidades federativas à uma atuação coadjuvante naquela luta, empenhando-se para engessá-las às disposições federais.

Porém, conforme assegurado pela Suprema Corte Constitucional brasileira em sede de controle concentrado de constitucionalidade (ver 5.3), é certo que o Estado brasileiro, possuindo um desenho constitucional próprio de um Estado Federal cooperativo, é formado por diversas unidades federadas que, sendo iguais formalmente, gozam de autonomia governamental, isto é, possuem prerrogativas administrativas e legislativas próprias, principalmente, no que concerne à manutenção e defesa da saúde pública, sem que uma se sobressaia, hierarquicamente, à outra.

Com isso, acertado foi o posicionamento do Governador do Estado do Pará ao declarar e invocar a sua autonomia federativa para a implementação de medidas restritivas de direitos em nome da batalha contra a COVID-19, enquanto o Presidente da República, pessoalmente, tentava desacreditar tanto a sua competência para assim proceder quanto a própria gravidade da crise sanitária.

Neste sentido, pode-se afirmar também que o Supremo Tribunal Federal, reconhecendo, primeiramente, para fins pedagógicos, a competência concorrente dos entes políticos na promoção da saúde (ADI nº 6.341/DF), depois, afastando a necessidade de autorização federal para implementação de medidas pelos Governos regionais ou locais (ADI nº 6.343/DF), e, por fim, assegurando a autonomia das unidades federadas para implementação de providências normativas (ADPF nº 672/DF), corroborou para a concretização do espírito federalista, cuja ideia de autonomia governamental das unidades federativas é inerente, dando respaldo jurídico, a partir da interpretação do texto Constitucional, à declaração de autonomia federativa exarada pelos diferentes Governadores e Prefeitos, especialmente, pelo Governador do Estado do Pará. Desta feita, tem-se que a tentativa indevida de centralização de poderes na esfera federal, extrapolando, assim, sua competência, foi devidamente guerreada e vencida judicialmente, o que viabilizou, de fato, o respeito aos preceitos próprios do Estado Federal brasileiro.

Assim, essa antiga tensão entre o governo central e os governos regionais pelo poder, aventada nas subseções 2.1 e 3.2., deu lugar, durante o avanço da crise sanitária e através da judicialização da questão, ao privilégio da atuação dos Governos regionais e/ou locais para implementação concreta

de medidas restritivas, atendidas as balizas constitucionais e federais sobre o assunto, independentemente do posicionamento pessoal negacionista do Presidente da República, que, em suma, embaraçou a consecução de uma política de saúde pública coordenada para o enfrentamento do novo coronavírus.

Nota-se, ainda, do conflito federativo em questão, que a ideia embrionária ligada à forma federativa de Estado, qual seja, a existência de confiança entre diferentes unidades – que deságua na criação ficta de um governo central a fim de se atingir um bem comum – foi frontalmente frustrada. Isto pois, com o descrédito público dos Governos das unidades federativas perpetrado pelo representante da União Federal no combate à pandemia, restou patente a falta de confiança entre aqueles e a ausência da capacidade de se estabelecer uma gestão pública – a ser encabeçada pelo Presidente da República – efetivamente coordenada e unificada para o vencimento da crise sanitária, denotando, na realidade, mais uma tentativa de concentração do poder e de disputa pelo mesmo, do que vontade de se concretizar o dever constitucional de cooperação entre os entes federativos, principalmente, por parte do Chefe do Poder Executivo Federal.

O Governo Federal, quando suscitada a violação ao preceito federativo cooperativo, defendeu, em resumo, que não houve qualquer frustração, uma vez que a União Federal expediu diversas normas federais para o combate à COVID-19, instituiu repasses de verbas a Estados e Municípios, distribuiu remédios e que o Ministério da Saúde se manteve em diálogo com os Chefes de Governo dos entes federados (PENIDO, 2020).

No entanto, sucede-se que, assim como defendido na seção 4, do presente trabalho, não é suficiente para a superação de uma crise sanitária sem precedentes a mera edição de normas e repasses de bens materiais, mas, além disso, é de rigor que se concretize uma política pública coordenada e efetiva de combate ao vírus, através de uma liderança política uniforme, racional e séria, na qual o Presidente da República deveria, ao contrário do que fez, reconhecer o gravame mortal da situação, e, sob a luz do espírito federalista de confiança e respeito à autonomia e à igualdade dos entes federados, estabelecer um firme canal de interlocução com as outras unidades federadas para a implementação de medidas restritivas, levando em conta a pluralidade e a assimetria entre as regiões brasileiras, e, com isso, oferecer auxílio técnico e material, a partir de uma visão supra regional do problema, almejando à superação nacional da doença.

Neste viés, a despeito de não ser possível apontar omissão legislativa da União Federal no que concerne ao seu dever de edição de normas, geral e específicas, para a batalha contra o coronavírus, é correto afirmar que o Governo Federal frustrou o espírito federalista cooperativo brasileiro, uma vez que seu representante maior, o Presidente Jair Bolsonaro, ao invés de firmar uma política unificada e respeitosa com os Chefes das demais entidades federativas, que contribuísse para a confiança da população no Poder Público no que diz respeito ao combate do vírus, atacou as medidas restritivas instituídas pelas últimas, renegando-as publicamente e incutindo na sociedade o sentimento de incerteza sobre o melhor caminho para manutenção de seu direito à saúde.

Anote-se, também, que a postura pessoal do Presidente da República diante da pandemia viral, para mais do espírito do

federalismo cooperativo, foi contra alguns princípios basilares da Administração Pública e, até mesmo, contra regras da própria lei federal nº 13.979/2020. É o caso, por exemplo, da incessante defesa pelo Presidente Bolsonaro do relaxamento de medidas de distanciamento social e do uso da medicação "hidroxocloriquina" no tratamento da COVID-19 – quando evidências científicas apontam, claramente, a necessidade daquele para contenção do vírus e ineficiência da última para a cura da doença –, contrariando, assim, o disposto no §1º, do art. 3º, da lei 13.979/2020, que determina a tomada de decisões públicas em conformidade com indicações da ciência médica. Ainda nesta toada, pode-se destacar os inúmeros ataques presidenciais à imprensa brasileira, inclusive estimulando seus apoiadores à hostilização de jornalistas, quando da cobertura por esses das ações do Governo Federal no combate da COVID-19, especialmente, de profissionais de jornais críticos à política federal adotada, o que importou na grave violação do princípio da publicidade, da impessoalidade e da moralidade pública, consagrados no art. 37, da Constituição Federal (9 ATAQUES..., 2020).

Em contrapartida, insta destacar que o Governador do Estado do Pará, a despeito de ter se envolvido em escândalos de suposta fraude na compra dos respiradores para o Estado (HELDER..., 2020b), no que importa à sua "prerrogativa-dever" em relação à defesa da saúde pública e do respeito ao espírito federalista, pode-se dizer que cumpriu sua função constitucional federativa preordenada.

Isto porque, como supramencionado, para além da defesa e reafirmação pública de sua autonomia governamental, o Governador do Estado do Pará implementou, ao lado das necessárias medidas restritivas de distanciamento social, um

sistema jurídico-administrativo, cujo marco mais relevante foi o Decreto estadual nº 800/2020 (visto em 5.2.4), que estabeleceu uma interlocução regular e cooperativa entre Estado e Municípios paraenses em favor da harmonização das providências a serem tomadas no combate à pandemia e, ainda, da questão da retomada gradual da economia.

No mais, ressalta-se que, em relação ao Governo Federal, o Governador Barbalho, apesar das suas reações imediatas em face aos ataques do Presidente da República, tomou, posteriormente, o rumo da temperança, onde reconheceu a imprescindibilidade da ajuda federal para a luta contra o "nosso único inimigo: o vírus e suas consequências para a saúde e para a economia" (HELDER..., 2020a, n.p).

Corroborando com o reconhecimento da defesa da saúde pública pelo Governo Paraense em tempos de COVID-19, segundo levantamento feito pelo Portal G1 junto à Secretaria de Saúde Pública do Pará, o ente político em tela foi o terceiro Estado-membro brasileiro que, no primeiro semestre de 2020 – justamente o período do alastramento da epidemia na região –, mais investiu na área da saúde, aplicando 16,47% da sua receita corrente líquida, quando o valor mínimo de investimento era de 12% daquela (PARÁ..., 2020a).

Em consequência a esse panorama, em contraste à avaliação impopular do Presidente da República supra exposta, o Governo do Pará, na figura do Governador Barbalho, recebeu aprovação de 52% dos paraenses, que avaliaram sua atuação na batalha contra COVID-19 como ótima ou boa, ao lado de 23% que votaram como ruim ou péssima (HELDER..., 2020c).

Sendo assim, levando em conta a opção pelo apaziguamento em relação às incisivas do representante maior

da União Federal, a atuação conjunta estabelecida com os diversos Municípios paraenses, o investimento na área da saúde, e, ainda, os diálogos traçados com o próprio povo, conclui-se que o Governo do Estado do Pará, além de sua atuação dentro da seara da legalidade, satisfez (e fez valer) os preceitos federativos constitucionais, como o de sua autonomia governamental e o prestigio pela confiança e respeito entre os entes federados – o que viabilizou, dentro do Estado, a tomada inteligente e coordenada de decisões para frear o ritmo de contaminação e lotação de hospitais, concretizando, assim, seu dever constitucional para com a saúde pública –, sem deixar de considerar a iminente necessidade da retomada, de forma gradual e segura, de atividades socioeconômicas, resguardando, ao mesmo tempo, a saúde e o acesso a tratamento médico da população paraense, e o retorno ao exercício paulatino dos seus direitos individuais, dantes restringidos, nas microrregiões estaduais mais confortáveis em relação à pandemia viral.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de conclusão de curso, partindo de premissas basilares relativas às origens e noções sobre a forma federativa de Estado, em especial, sobre o federalismo praticado no Brasil, implantado pela Carta Magna de 1988, findou por analisar as providências normativas nucleares editadas pelo Governo Federal e pelo Governo Paraense no combate à COVID-19, bem como a postura política de seus Chefes durante aquele, que deflagrou um conflito federativo político sem precedentes na história do país.

Como se viu, o federalismo possui como ideia latente a confiança entre unidades de um todo político-administrativo, que, ao se unirem, dão azo a um governo central ficto, preservando, todavia, cada unidade, um status de igualdade formal entre si, assim como sua respectiva autonomia governamental, desfrutando, desse modo, de um rol de prerrogativas próprias, atribuídas através de uma distribuição constitucional de competências.

No caso do Brasil, depois da centralização governamental instituída durante o período Imperial, a qual foi sucedida por uma descentralização advinda da posterior outorga da Constituição Republicana de 1891, instituidora do federalismo clássico à época, o país viveu uma tensão, que se refletiu em todas as suas Constituições subsequentes e, ainda hoje, permanece como cultura política – mais arrefecida do que

outrora –, materializada por uma tendência de concentração de poderes nas mãos do Governo Federal em detrimento da real possibilidade de autogoverno das demais unidades federadas.

Transpassada a ressalva feita sobre a remanescência de tal fenômeno de concentração, pode-se afirmar que o Brasil, desde a vigência da Constituição Federal de 1988, instituiu um federalismo por cooperação, que tem como principal característica uma distribuição de competências mais equilibrada, estabelecendo uma rica lista de matérias a serem objetos de prerrogativas concorrentes entre os diferentes entes federativos, que deságua na necessidade de uma atuação conjunta e coordenada dos últimos em relação àquelas – sem, no entanto, implicar em uma interdependência governamental instransponível –, como é o caso da saúde pública.

Assim, especialmente em relação ao assunto da defesa e promoção da saúde da população, esta é matéria compartilhada entres todas as unidades federativas, o que atribui à União Federal o dever de editar norma geral sobre o tema do enfrentamento da pandemia e coordenar políticas públicas para a contenção do vírus. Por sua vez, aos Estados-membros, notadamente, ao Estado do Pará, incube o papel de suplementar a norma geral federal, expedindo providências específicas conforme a realidade e necessidade de sua região e povo, além da competência de inovar em medidas normativas que decorre, diretamente, do texto Constitucional.

Sob esta égide, com a explosão da epidemia nacional do novo coronavírus, é certo que os diferentes níveis de governos da Federação, cada um com sua parcela de responsabilidade em face do dever de prover a defesa da saúde pública, deveriam ter estabelecido uma política coordenada e uniforme para a luta

contra a pandemia, atendidas sempre as particularidades inerentes a cada região.

Todavia, a despeito da regular expedição de atos normativos pelo Governo Federal e pelo Governo do Pará para o combate do vírus, que, em suma, não padeceram de vícios jurídicos – muito porque as dúvidas surgidas sobre sua legitimidade e legalidade foram judicializadas e devidamente dirimidas pelo Supremo Tribunal Federal –, observou-se que a União Federal deixou de cumprir sua função constitucional de coordenadora efetiva de uma política pública nacional, a ser baseada nos preceitos federativos de confiança entre os diferentes níveis de governo, assim como no respeito pela autonomia governamental das unidades federadas e pela ausência de hierarquia entre elas. Isto pois constatou-se que, apesar de não subsistir um conflito jurídico *per si* ou uma omissão normativa, houve o surgimento, em contrapartida, de um conflito político ferrenho entre Presidente da República e demais Chefes das unidades da Federação, em específico, do Estado do Pará, produto de uma disputa midiática pelo poder de instituir, de forma exclusiva, medidas normativas restritivas de direitos para a batalha contra o novo coronavírus.

Neste sentido, conforme apontado por Bercovici (2002) e analisado aos pormenores na seção 4, a União Federal é o ente político que, por sua capacidade técnica e financeira, bem como por seu papel federativo constitucional, deve encabeçar e estabelecer uma política uniforme para a efetivação da prestação de serviços públicos de saúde à população – o que vai além do mero fornecimento de materiais e repasses de verbas públicas. Isso se torna ainda mais imprescindível em tempos de crise pandêmica, na qual era de se esperar, sob à luz da Constituição Cidadã de 1988 e dos "poderes-deveres"

outorgados ao Governo Central, que a União Federal mantivesse um diálogo contínuo e auxiliasse as demais unidades federadas no combate à pandemia, já que aquela detém capacidade para visualizar e pensar o problema de forma supraregional, buscando, ainda, superar quaisquer que fossem os entraves políticos que dificultassem o emprego rápido e racional de ações públicas coordenadas para o enfrentamento do vírus.

Ocorre que, conforme se identificou, não foi esse caminho que a União Federal tomou, e seu representante maior, o Presidente Jair Bolsonaro, estabeleceu uma política, desde o início, voltada à negação da gravidade da pandemia e à hostilização das ações regionais tomadas pelos Chefes do Poder Executivo das demais entidades políticas – levando, por vezes, ao descrédito popular das últimas, apesar dessas terem se baseado em evidências científicas, como foi o caso das providências paraenses, bem como à um sentimento de insegurança da população para com a capacidade de manejo da crise pelo Poder Público.

Desta feita, considerando a política pessoal praticada pelo Presidente Jair Bolsonaro – a qual, aos montes, foi contrariada por entidades da sociedade civil e por diversas autoridades públicas, inclusive federais, que chegaram, em última análise, a barrar que o descaso presidencial pela crise levasse a um verdadeiro caos humanitário –, é correto dizer que o mesmo violou os preceitos federativos constitucionais, frustrando sua função federativa preordenada relativa à saúde pública, no sentido de ter deixado de reconhecer a autonomia federativa e a igualdade formal posta entre unidades federadas, assim como de ter se elidido de comandar uma política nacional contra o novo coronavírus.

Política essa que reclamava mais do que a simples distribuição de medicamentos e repasse de dinheiro às demais unidades federativas – fatos esses levantados pela defesa do Presidente quando questionado sobre a violação de seu dever público frente à pandemia –, mas demandava a instituição de ações baseadas na racionalidade das decisões administrativas, na compaixão pela vida e saúde dos brasileiros, no compromisso com a publicidade e moralidade pública, e, em especial, no diálogo contínuo e no respeito pelo autogoverno dos outros entes, os quais eram as pessoas políticas que prestariam, de fato, o atendimento da população afetada pelo vírus.

Diante desse cenário, conforme esmiuçado na subseção 6.2, o Governador do Estado do Pará, Helder Barbalho, em contraposição, reforçou o compromisso do Estado em assegurar a saúde pública da população paraense, bem como a sua prerrogativa para tanto, ressaltando seu poder constitucional para expedir atos normativos e implementar medidas administrativas visando ao combate do vírus em seu território.

Com isso, seguindo o mesmo discurso de outros Governadores, Barbalho reafirmou a sua autonomia governamental federativa, assim como frisou, após apontar publicamente a falta de uma política nacional federal e rechaçar o discurso negacionista do Presidente da República, que providências restritivas estatais seriam implementadas, independentemente da autorização do Chefe do Poder Executivo Federal, com intuito de se diminuir o ritmo de contaminação pelo novo coronavírus e, assim, preservar o sistema público de saúde regional. Anote-se, ainda, que, como se viu na subseção 6.1, as providências normativas exaradas

pelo Governo do Pará não padeceram de vícios de inconstitucionalidade e legalidade, decorrendo sua legitimidade do próprio texto Constitucional e, ainda, da norma geral federal sobre COVID-19, sem configurar exorbitância de competência ou abuso de poder por sua parte.

Sendo assim, a despeito da noção embrionária de confiança, própria do Estado Federal, ter sido violada outrora pelo Presidente da República, a postura do Governador Helder Barbalho recuperou a crença da população local no Governo Estadual para o enfrentamento da pandemia, conforme se viu nos citados índices de pesquisa de popularidade daquele, enquanto a popularidade do Governo Federal despencou.

No mais, viu-se que o Governo do Pará tratou de firmar, dentro de seu âmbito territorial, uma política coordenada de tomada de decisões, prestigiando o espírito federalista cooperativo brasileiro, trabalhando conjuntamente com os diversos Chefes de Governos Municipais, mediante o estabelecimento de interlocução contínua e edição de medidas normativas que asseguraram, de fato, a atuação dos Municípios. É o que se nota, por exemplo, das disposições do Decreto estadual nº 800/2020, que dividiu o Estado do Pará em zonas e aconselhou a instituição, através de Decreto municipal, das medidas restritivas genericamente previstas naquele, conforme um sistema de classificação de "bandeiras", o qual considerava, para seu cálculo, o grau de contaminação pela doença e disponibilidade de leitos dentro das microrregiões, visando a uma reabertura gradual e segura de atividades socioeconômicas.

Desta forma, o Governo do Pará, dentro de sua esfera de atuação, assessorou os Municípios paraenses, de forma técnica e partindo de uma perspectiva supramunicipal da crise,

almejando à tomada de decisões mais efetivas e precisas em relação ao nível da gravidade da pandemia nas diferentes localidades do Estado gigantesco e plural – o que, ao seu tempo, não se viu do Governo Federal para com o Governo Estado.

Ante o exposto, notou-se que o federalismo cooperativo brasileiro, previsto no Texto Maior de 1988, que pressupõe equilíbrio de poderes entre os entes políticos, enfrenta, ainda hoje, um costume político baseado no federalismo centrípeto, este que tende a concentrar no seio do Governo Federal demasiadas competências em desfavor dos outros entes federados. Por essa razão, como se constatou, o papel do Supremo Tribunal Federal, de pacificador constitucional de eventuais conflitos federativos, é de suma importância para que o Estado Federal, tal qual previsto naquele diploma, seja respeitado e efetivamente praticado, viabilizando, assim, o exercício do autogoverno pelas diversas unidades federativas.

Em particular, à luz da crise sanitária de COVID-19, observou-se que o federalismo por cooperação brasileiro teve seus pilares balançados, uma vez que, nesses momentos de calamidade, por vezes, vieses pessoais de quem está momentaneamente no poder tentam se sobressair aos mandamentos da lei. Ocorre que, numa sociedade compromissada com a concretização de seus preceitos constitucionais fundamentais e manutenção de suas conquistas civilizatórias, tais como a forma federativa de Estado, os princípios da Administração Pública e os direitos individuais dos seus cidadãos, é imprescindível que as autoridades, independentemente do nível federativo e do Poder da República que se encontrem, trabalhem para fazer valer o

arcabouço normativo limitador de arbitrariedades, e, assim, inviabilizar tendências pessoais desarrazoadas e ilegais de governantes, que, se implementadas, em última análise, poderiam implicar num prejuízo imensurável à população, dando vazão, em seu lugar, ao interesse público legítimo, materializado no ordenamento jurídico nacional.

Assim foi no curso do alastramento da pandemia do novo coronavírus no Brasil, onde o representante maior da União Federal, o Presidente da República Jair Bolsonaro, em prejuízo ao seu dever constitucional de promoção da saúde pública, fechou os olhos para a vida e saúde de milhares de cidadãos brasileiros, tentando antecipar indevidamente um retorno do aquecimento da economia, defendendo implicitamente o indefensável: a sobreposição da última em detrimento da primeira, desistindo do combate ao vírus antes mesmo de tentar a vitória. No entanto, armados com os preceitos fundamentais federativos e com os instrumentos oriundos de um Estado Democrático Social de Direito, os Chefes das demais unidades federadas, sobretudo, do Estado do Pará, puderam, de forma legítima, se opor à política presidencial irracional defendida, invocando o princípio da autonomia federativa, e, com isso, viabilizando o exercício de seus poderes governamentais, com intuito final de satisfazerem idoneamente sua função constitucional federativa preestabelecida relativa ao cuidado, à proteção e à defesa da saúde dos brasileiros no período da epidemia nacional de COVID-19.

# REFERÊNCIAS


ATAQUES de Bolsonaro a jornalistas — e quais os temas que levaram presidente a perder a linha. **BBC BRASIL**, São Paulo, 24 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52553647>. Acesso em: 05 de ago. de 2020;

ALEMANHA. **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949**. Bona/DE: Conselho Parlamentar, [2019]. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

AMORIM, Daniela; GOMES, Bianca. Bolsonaro é alvo de 4º panelaço em uma semana. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 31 de mar. de 2020. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-e-alvo-de-4-panelaco-em-uma-semana,70003242969>. Acesso em: 03 de ago. de 2020;

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2015;

APÓS afirmar que Pará seria o epicentro da Covid-19, ex-ministro Mandetta diz que estado já teve pico. **G1 PA**, Belém, 18 de mai. de 2020. Disponível: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/18/apos-afirmar-que-para-seria-o-epicentro-da-covid-19-ex-ministro-

mandetta-diz-que-estado-ja-teve-pico.ghtml>. Acesso em: 20 de jul. de 2020;

ÁUSTRIA. **Constituição da República da Áustria de 1920**. Viena, AUT: Parlamento Austríaco, [2013]. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BARBOSA, Catarina. Pará encerra período de lockdown; duas cidades do estado seguem com isolamento total. **Brasil de Fato**, Belém, 25 de mai. de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/05/25/para-encerra-periodo-de-lockdown-duas-cidades-do-estado-seguem-com-isolamento-total>. Acesso em: 20 de jul. 2020;

BEHNK, Emilly; SAMPAIO, Dida. Bolsonaro come cachorro-quente entre vaias e gritos de mito. **Terra**, São Paulo, 23 de mai. de 2020. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/bolsonaro-come-cachorro-quente-entre-vaias-e-gritos-de-mito,b465bc5b32f79d8cd7a1cce3cc77dd5abofuvbqk.html>. Acesso em: 04 de ago. 2020;

BELÉM e mais 9 cidades do Pará entram em 'lockdown'; estado é o 2º do país a adotar a medida contra o coronavírus. **G1 PA**, Belém, 07 de mai. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/05/07/belem-e-mais-9-cidades-do-para-entram-em-lockdown-estado-e-o-2o-do-pais-a-adotar-a-medida-contra-o-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 20 de jul. de 2020;

BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002;

BERTOLOZZI, Maria Rita; GRECO, Rosangela Maria. **As políticas de saúde no Brasil:** reconstrução histórica e perspectivas atuais. Revista da Escola de Enfermagem da USP. São Paulo, v. 30, n. 3, p. 380-398, dez., 1996;

BOLSONARO fragiliza estratégia dos governos estaduais, diz Helder Barbalho. UOL, São Paulo, 23 de abr. de 2020a. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/04/23/barbalho-bolsonaro-trava-estrategia-dos-estados-e-do-ministerio-da-saude.htm>. Acesso em: 04 de ago. de 2020;

BOLSONARO volta a defender uso da hidroxicloroquina. **Poder 360**, Brasília, 09 de ago. de 2020b. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-volta-a-defender-uso-da-hidroxicloroquina/>. Acesso em: 12 de ago. de 2020;

BRANT, Danielle; URIBE, Gustavo. Governo Bolsonaro vincula mortes e casos de Covid a governadores adversários. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/08/governo-bolsonaro-vincula-mortes-e-casos-de-covid-a-governadores-adversarios.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha>. Acesso em: 12 de ago. 2020;

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 07 de abr. de 2020;

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 07 de abr. de 2020;

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente

da República [...]. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2020a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. **Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020.** Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10212.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10282.htm>. Acesso em: 05 de abr. 2020;

BRASIL. **Decreto nº 10.288, de 22 de março de 2020.** Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir as atividades e os serviços relacionados à imprensa como essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10288.htm>. Acesso em: 05 de abr. 2020;

BRASIL. **Decreto nº 10.329, de 28 de abril de 2020.** Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para

definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10329.htm>. Acesso em: 06 de abr. de 2020;

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020f. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. **Lei nº 14.019, de 2 de julho de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020g. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14019.htm>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BRASIL. **Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020.** Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda [...]. Antiga medida provisória nº 936 de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020h. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14020.htm>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BRASIL. **Lei nº 14.022, de 7 de julho de 2020.** Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020i. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-

2022/2020/lei/L14022.htm>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BRASIL. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BRASIL. **Medida provisória nº 926, de 20 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020j. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv926.htm#:~:text=MPV%20926&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,que%20lhe%20confere%20o%20art.>. Acesso em: 20 de jun. de 2020;

BRASIL. **Medida provisória nº 927, de 22 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020k. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-

2022/2020/Mpv/mpv927.htm#:~:text=MPV%20927&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20medidas%20trabalhistas,)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias.&text=Art.,-1%C2%BA%20Esta%20Medida>. Acesso em: 20 de jun. de 2020;

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde. **Portaria interministerial nº 5, de 17 de março de 2020.** Dispõe sobre a compulsoriedade das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública previstas na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde, 2020l. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%205-20-mjsp-ms.htm>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde. **Portaria interministerial nº 9, de 28 de maio de 2020.** Revoga a Portaria Interministerial MJSP/MS nº 05, de 17 de março de 2020. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública e Ministério da Saúde, 2020m. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%209-20-mjsp-ms.htm#art2>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria interministerial nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.** Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020n. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.343/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 06 de maio de 2020o. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881008>. Acesso em: 20 de jun. de 2020;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6.341/DF**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 15 de abril de 2020p. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880765>. Acesso em: 20 de jun. de 2020;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 672/DF**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 09 de abril de 2020q. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342867936&ext=.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2020;

CAIXETA, Fernando. Após minimizar Covid-19, Bolsonaro culpa governadores por mortes. **Metrópoles**, Brasília, DF, 29 de abr. de 2020. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/apos-minimizar-covid-19-bolsonaro-culpa-governadores-por-mortes>. Acesso em: 12 de ago. de 2020;

CANADÁ. **Constituição do Canadá, de 29 de março de 1867**. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem e Teatro das Sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 14, 2003 apud ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e Competências Ambientais no Brasil. 2ª edição. São Paulo: Atlas, p. 50, 2015;

CASOS de coronavírus e número de mortes no Brasil em 23 de maio. **G1**, São Paulo, 23 de mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/05/23/casos-de-coronavirus-e-numero-de-mortes-no-brasil-em-23-de-maio.ghtml>. Acesso em: 04 de ago. de 2020;

CHARLEAUX, João P. Covid-19: a discussão jurídica sobre a responsabilidade da China. **Nexo Jornal**, Paris, 14 de mai. 2020. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/14/Covid-19-a-discuss%C3%A3o-jur%C3%ADdica-sobre-a-responsabilidade-da-China. Acesso em: 28 de jul. de 2020;

CHINA 'encobriu' casos de coronavírus em Wuhan, diz cientista que investigou origem da pandemia. **BBC BRASIL**, São Paulo, 28 de jul. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-53569400>. Acesso em: 29 de jul. de 2020;

COLLAÇO, Matheus. Pandemia de erros: fatos que mancharam imagem do Brasil no cenário internacional. **IG Último Segundo**, São Paulo, 09 de jun. de 2020. Disponível em: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2020-06-09/pandemia-de-erros-fatos-que-mancharam-imagem-do-brasil-no-cenario-internacional.html>. Acesso em: 12 de ago. 2020;

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Normas gerais sobre saúde**: cabimento e limitações. Sitio eletrônico do Ministério Público do Paraná, 2020. Disponível em: <http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-359.html>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

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

DECRETO que libera academias e salões de beleza provoca reações no Senado. **Agência Senado**, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/12/decreto-que-libera-academias-e-saloes-de-beleza-provoca-reacoes-no-senado>. Acesso em: 29 de jul. de 2020;

DISTANCIAMENTO social, vigilância e sistemas de saúde mais fortes são chaves para controlar pandemia de COVID-19, afirma diretora da OPAS. **OPAS BRASIL**, Brasília, 02 de jun. de 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6188:distanciamento-social-vigilancia-e-sistemas-de-saude-mais-fortes-sao-chaves-para-controlar-pandemia-de-covid-19-afirma-diretora-da-opas&Itemid=812#:~:text=Considerar%20uma%20abordagem%20geogr%C3%A1fica%20para,e%20tratar%20e%20isolar%20pacientes%22.>. Acesso em: 29 de jul. de 2020;

DOURADO, Daniel de Araújo. **Regionalização e federalismo sanitário no Brasil**. 2010. 183 f. Dissertação (Mestrado em Medicina) – Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010;

ESTADO do Pará. **Wikipédia**, 2020. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Par%C3%A1#:~:text=Par%C

3%A1%20%C3%A9%20uma%20das%2027%20unidades%20federativas%20do%20Brasil.&text=%C3%89%20maior%20que%20a%20%C3%A1rea,de%208%20664%2C50%20km%C2%B2.>. Acesso em: 03 de ago. de 2020;

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América de 1789**. Filadélfia, EUA: Convenção de Filadélfia. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

ESTUDO identifica bares e academias como ambientes de supercontaminação do coronavírus. **G1**, São Paulo, 16 de jun. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/16/estudo-identifica-bares-e-academias-como-ambientes-de-supercontaminacao-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 29 de jul. de 2020;

GALVÃO, Jeniffer. Estudo aponta estabilidade dos casos da Covid-19 na Região Metropolitana de Belém. **Agencia Pará**, Belém, 25 de mai. de 2020. Acesso: <https://agenciapara.com.br/noticia/19741/>. Acesso em: 20/07/2020;

GOVERNADORES estão tomando medidas que não competem a eles, alerta Bolsonaro. **Gazeta do Povo**, São Paulo, 20 de mar. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/breves/governadores-estao-tomando-medidas-que-nao-competem-a-eles-alerta-bolsonaro/>. Acesso em: 14 de jul. de 2020;

GUIMARÃES, Ligia. Não vamos pedir autorização para proteger população, diz governador do Pará sobre Bolsonaro e coronavírus. **BBC News Brasil**, São Paulo, 25 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52042837>. Acesso em: 14 de jul. de 2020;

HAMILTON, A. *et al*. **The Federalist**. Edited with historical and literary annotations, and introduction, by J.R.Pole. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2005, p. 76-78 apud LIZIERO, Leonam. Federalismo no Pensamento Político. Andradina: Meraki, l. 635, 2019. *E-book*. Disponível em: https://www.amazon.com.br/Federalismo-Pensamento-Pol%C3%ADtico-Leonam-Liziero-ebook/dp/B07TNG3QNZ/ref=sr_1_10?__mk_pt_BR=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&dchild=1&keywords=federalismo&qid=1593660331&sr=8-10. Acesso em: 29 de jun. de 2020;

HELDER Barbalho contrapõe discurso de Bolsonaro e pede paraenses em quarentena: 'bom senso'. **G1 PA**, Belém, 25 de mar. de 2020a. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2020/03/25/helder-barbalho-contrapoe-discurso-de-bolsonaro-e-pede-paraenses-em-quarentena-bom-senso.ghtml>. Acesso em: 05 de ago. de 2020;

HELDER Barbalho é alvo de operação da PF que apura compra de respiradores. **UOL**, São Paulo, 19 de jun. de 2020b. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/06/10/pf-faz-operacao-para-investigar-compra-de-respiradores-pelo-governo-do-

para.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 12 de ago. de 2020;

HELDER Barbalho é aprovado por 52% e rejeitado por 23% no Pará. **Poder 360**, Brasília, 27 de jun. de 2020c. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poderdata/helder-barbalho-e-aprovado-por-52-e-rejeitado-por-23-no-para/>. Acesso em: 05 de ago. de 2020;

HORTA, Raul Machado. **Organização Constitucional do Federalismo**. Revista da Faculdade de Direito UFMG. Belo Horizonte, v. 30, n. 28/29, p. 9-32, mai.- out. 1986;

HORTA, Raul Machado. **Reconstrução do Federalismo Brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito UFMG. Belo Horizonte, v. 28, n. 23/25, p. 36-58, mai.- out. 1982;

HORTA, Raul Machado. **Repartição de Competências na Constituição Federal de 1988**. Revista da Faculdade de Direito UFMG. Belo Horizonte, v. 33, n. 33, p. 249-274, out. 1991;

INDÍA. **Constituição da República da Índia, de 26 de novembro de 1949**. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016?lang=en>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

LACERDA, Nara. Sem isolamento, Brasil pode ultrapassar sete milhões de casos da covid em um mês. **Brasil de Fato**, São Paulo, 09 de ago. de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/09/sem-isolamento-brasil-pode-ultrapassar-sete-milhoes-de-casos-da-covid-em-um-mes>. Acesso em: 12 de ago. de 2020;

LIZIERO, Leonam. **Federalismo no Pensamento Político**. Andradina: Meraki, 2019. *E-book*. Disponível em: https://www.amazon.com.br/Federalismo-Pensamento-Pol%C3%ADtico-Leonam-Liziero-ebook/dp/B07TNG3QNZ/ref=sr_1_10?__mk_pt_BR=%C3%85M%C3%85%C5%BD%C3%95%C3%91&dchild=1&keywords=federalismo&qid=1593660331&sr=8-10. Acesso em: 29 de jun. de 2020;

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Constitucion**. Barcelona: ed. Ariel, p. 364, 1970 apud HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. Revista da Faculdade de Direito UFMG. Belo Horizonte, v. 30, n. 28/29, p. 17, mai.- out. 1986;

MANÇANO, Luiza. Bolsonaro ignora coronavírus e participa de manifestação contra Congresso e STF. **Brasil de Fato**, Brasília, 15 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/03/15/bolsonaro-ignora-coronavirus-e-participa-de-manifestacao-contra-congresso-e-stf>. Acesso em: 04 de ago. de 2020;

MAZUI, G; GOMES, P. H.; CASTILHOS, R. Coronavírus: Bolsonaro inclui salão, barbearia e academia como 'atividades essenciais'. **G1**, São Paulo, 11 de mai. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/11/coronavirus-bolsonaro-inclui-salao-barbearia-e-academia-como-atividades-essenciais.ghtml>. Acesso em: 30 de jul. de 2020;

MEDEIROS, Israel. Reprovação ao governo Bolsonaro chega a 50%, aponta pequisa XP Ipespe. **Correio Braziliense**, Brasília, 25 de mai. de 2020. Disponível em:

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/05/20/interna_politica,856830/reprovacao-ao-governo-bolsonaro-chega-a-50-aponta-pesquisa-xp-ipespe.shtml>. Acesso em: 03 de ago. de 2020;

MINISTRO assegura que estados, DF e municípios podem adotar medidas contra pandemia. **Notícias STF**, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441075>. Acesso em: 16 de jul. de 2020;

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 192;

PARÁ é um dos estados brasileiros que mais investiram em saúde, diz levantamento. **O Liberal**, Belém, 10 de ago. de 2020a. Disponível em: <https://www.oliberal.com/para/para-e-um-dos-estados-brasileiros-que-mais-investiram-em-saude-diz-levantamento-1.294306>. Acesso em: 12 de ago. de 2020;

PARÁ. **Decreto Legislativo nº 02, de 20 de março de 2020**. Reconhece, para os fins do disposto no art.65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Governador do Estado [...]. Belém, PA: Assembléia Legislativa do Estado do Pará, 2020b. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/dl02_-_situacao_de_calamidade.pdf>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

PARÁ. **Decreto nº 609, de 16 de março de 2020**. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento, no âmbito do Estado do

Pará, à pandemia do corona vírus COVID-19. Belém, PA: Governo do Estado, 2020c. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/de609revogado.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2020;

PARÁ. **Decreto nº 687, de 15 de abril de 2020**. Declara Estado de Calamidade Pública em todo o território do Estado do Pará em virtude da pandemia do COVID-19. Belém, PA: Governo do Estado do Pará, 2020d. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/decreto_no_687.pdf>. Acesso em: 05 de abr. de 2020;

PARÁ. **Decreto nº 729, de 05 de maio de 2020**. Dispõe sobre a suspensão total de atividades não essenciais (lockdown) [...]. Belém, PA: Governo do Estado, 2020e. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/de609revogado.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2020;

PARÁ. **Decreto nº 777, de 23 de maio de 2020**. Dispõe sobre as medidas de distanciamento controlado, visando a prevenção e o enfrentamento à pandemia da COVID-19, no âmbito do Estado do Pará [...]. Belém, PA: Governo do Estado, 2020f. Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/de777revogado.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2020;

PARÁ. **Decreto nº 800, de 31 de maio de 2020**. Institui o projeto RETOMA PARÁ, dispondo sobre a retomada econômica e social segura, no âmbito do Estado do Pará, por meio da aplicação de medidas de distanciamento controlado e protocolos específicos para reabertura gradual e funcionamento de segmentos de atividades econômicas e sociais [...]. Belém, PA: Governo do Estado do Pará, 2020g.

Disponível em: <http://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/de800_atual_17.08.pdf>. Acesso em: 06 de jun. de 2020;

PENIDO, Alexandre. Ministro apresenta ações de combate à Covid-19 a deputados e senadores. **Agência Saúde**, 2020. Disponível em: <https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/47110-ministro-apresenta-acoes-de-combate-a-covid-19-a-deputados-e-senadores>. Acesso em: 05 de ago. de 2020;

RAMOS, Edith Maria Barbosa. **O federalismo e o direito à saúde na constituição federal de 1988**: limites e possibilidades ao estabelecimento de um autêntico federalismo sanitário cooperativo no brasil. Curitiba, vol. 04, n°. 49, p. 304-330, 2017;

REALE, Miguel. **Política e Direito**: ensaios. São Paulo: Saraiva, 2006;

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização politica brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, p. 246-248, 1997 apud DALLARI, Dalmo de Abreu. Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações. Sitio eletrônico do Ministério Publico do Paraná, p. 3-4, 2020. Disponível em: http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-359.html. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

SANTOS, Dina. Pará começa LockDown em 10 municípios para conter coronavírus. **Assembleia Legislativa do Estado do Pará**, 2020. Disponível em: <https://alepa.pa.gov.br/noticia/3959/>. Acesso em: 30 de jul. de 2020;

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013;

STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19. **Notícias STF**, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447>. Acesso em: 16 de jul. de 2020;

TOCQUEVILLE, Alexis de. **De La Démocratie en Amérique**. Paris: Libraire de Médicis, p. 169, 1951 apud HORTA, Raul Machado. Organização Constitucional do Federalismo. Revista da Faculdade de Direito UFMG. Belo Horizonte, v. 30, n. 28/29, p. 15, mai.- out. 1986;

VANNUCHI, Camilo. A pandemia de Covid-19 segundo Bolsonaro: da "gripezinha" ao "e daí?". **UOL**, São Paulo, 30 de abr. de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/camilo-vannuchi/2020/04/30/a-pandemia-de-covid-19-segundo-bolsonaro-da-gripezinha-ao-e-dai.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 03 de ago. de 2020;

VERRI, Pietro. **Observações sobre a Tortura**. São Paulo: Martins Fontes, p. 8, 1992 apud DALLARI, Dalmo de Abreu. Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações. Sitio eletrônico do Ministério Público do Paraná, p. 5, 2020. Disponível em: <http://www.saude.mppr.mp.br/pagina-359.html>. Acesso em: 08 de abr. de 2020;

VILANOVA, Roberta. Estado publica decreto sobre projeto e reabertura gradual de serviços. **Secretária de Saúde Pública do Pará**, 2020. Disponível em:

<http://www.saude.pa.gov.br/2020/05/31/9522/>. Acesso em: 30 de jul. de 2020.