

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

VIVIANE COÊLHO DE SÉLLOS KNOERR

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara; Samantha Ribeiro Meyer-pflug; Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-349-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Democracia. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia I durante o III Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 24 a 28 de junho de 2021, sob o tema geral “Saúde: segurança humana para a democracia”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito com o apoio do Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Trata-se da terceira experiência de encontro virtual do CONPEDI em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Direito ao esquecimento, ativismo judicial e discurso de ódio também estiveram presentes. Entretanto, por óbvio, os desafios atuais da temática do grupo relacionados à pandemia da COVID-19 foi o tema mais presente nas discussões.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Samantha Ribeiro Meyer-pflug

Viviane Coêlho de Séllos Knoerr

FORMA DE ESTADO INACABADA: UMA ANÁLISE DOS LIMITES E ENTRAVES DO FEDERALISMO FISCAL E SANITÁRIO BRASILEIRO EM MEIO À PANDEMIA DA COVID-19

UNFINISHED FORM OF STATE: AN ANALYSIS OF THE LIMITS AND BARRIERS OF BRAZILIAN FISCAL AND SANITARY FEDERALISM

Paulo Roberto Barbosa Ramos ¹
Edson Barbosa de Miranda Netto ²
David Elias Cardoso Camara ³

Resumo

O artigo buscou analisar o federalismo fiscal e sanitário brasileiro a partir do contexto histórico de desenvolvimento. Com uma metodologia de análise qualitativa, a pesquisa baseou-se na análise da formação política do Brasil sobre o atual Estado Federal, evidenciando as características fundamentais que o distingue de outras formas de Estado. Concluiu-se pela gravidade do estado atual do federalismo sanitário brasileiro frente à COVID-19, criticando a assimetria constitucional e dependência dos Estados-membros. Para tanto, foram realizadas pesquisas bibliográficas relacionadas à área jurídica (legislação e jurisprudência) e ao tema do federalismo fiscal e sanitário brasileiro.

Palavras-chave: Constituição federal de 1988, Federalismo fiscal, Federalismo sanitário, Limites, Covid-19

Abstract/Resumen/Résumé

The article sought to analyze the Brazilian fiscal and sanitary federalism by its development historical context. With a qualitative analysis methodology, the research was based on the analysis of the political formation of Brazil on the current Federal State, showing the fundamental characteristics that distinguish it from other forms of State. The conclusion was by the gravity of the current brazilian sanitary federalism due to COVID-19, criticizing the constitutional asymmetry and dependence of the States. Bibliographic research related to the legal area (legislation and jurisprudence) and the theme of Brazilian fiscal and sanitary federalism was carried out.

¹ Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Professor Titular no Curso de Direito na Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Promotor de Justiça (MP/MA).

² Mestre em Direito (UFMA). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Professor da Universidade CEUMA. Advogado pela OAB/MA. Orientador de Iniciação Científica da Universidade CEUMA.

³ Graduando em Direito pela Universidade CEUMA, com período sanduíche na Universidad Nacional de Colombia (UNAL). Integrante do Programa de Iniciação Científica da Universidade CEUMA (PIBIC /CEUMA). Bolsista FAPEMA.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal constitution of 1988, Fiscal federalism, Sanitary federalism, Limits, Covid-19

1 INTRODUÇÃO

O Estado Federal, enquanto forma de Estado pensada e teorizada inicialmente para o contexto dos EUA do final do séc. XVIII, caracteriza-se sobretudo pela descentralização do poder político ao longo do território nacional. A partir de tal desenho institucional, busca-se conciliar a força de um Governo Central com a autonomia das unidades regionais.

Porém, o federalismo brasileiro, instituído desde o início da República, é caracterizado por fortes desigualdades regionais e pelo descompromisso institucional em estabelecer em cada nível de governo estratégias de defesa e projetos harmônicos.

A presente quadra de incisiva percepção de fragilidade organizacional do Brasil destaca-se ainda mais com o surgimento da pandemia ocasionada pela COVID-19, acirrando as dificuldades do federalismo cooperativo em estabelecer medidas efetivas de combate à crise sanitária.

Tal cenário tornou-se ainda mais complexo devido ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), que decidiu, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341, pela competência concorrente dos entes da federação para legislar e tomar decisões administrativas acerca crise sanitária.

Referida decisão se insere no fenômeno da judicialização brasileira, de modo que, desde o surgimento do novo coronavírus, tramitam e foram publicadas centenas de legislações acerca de matéria epidemiológica, o que acaba por resultar em mais processos judiciais.

Neste sentido, apesar dos inúmeros esforços da União, dos Estados-Membros, do DF e dos Municípios em planejarem e estruturarem políticas públicas de combate à COVID-19, o Brasil se tornou um dos piores países do mundo na abordagem desta problemática. Portanto, o aumento excessivo de normativos sanitários não resultou em uma efetiva qualidade no desenvolvimento de políticas públicas.

Com o objetivo de sistematizar tal problemática, estruturou-se este artigo em três seções: na primeira, apresenta-se um estudo histórico-normativo do federalismo fiscal brasileiro; na segunda, estão sintetizados os dispositivos constitucionais referentes ao direito à saúde; na terceira parte, por fim, apresenta um estudo acerca dos limites e entraves à consolidação do federalismo cooperativo, fiscal e sanitário brasileiro frente à COVID-19.

2 HISTÓRICO DO SISTEMA FEDERATIVO NO BRASIL E A EVOLUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS

A forma federal de Estado adotada no Brasil tem como objetivo a preservação da autonomia da União, dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, mas sempre integrados aos objetivos do Texto Constitucional. O federalismo serve, dessa forma, como um verdadeiro mecanismo de controle, pela descentralização organizacional, administrativa, fiscal, financeira e política, sem que se comprometa a unidade nacional do Estado (RAMOS, 2012).

Historicamente, o Federalismo no Brasil surge com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, com grandes influências da Constituição de 1787 dos Estados Unidos (DOLHNIKOFF, 2007). Conforme se verifica da leitura do artigo 7º e incisos da Constituição de 1891, é possível compreender a repartição de competências tributárias e orçamentárias entre a União e os Estados-membros, *in verbis*:

Art 7º - É da competência exclusiva da União decretar:

Art. 1º impostos sobre a importação de procedência estrangeira;

Art. 2º direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago impostos de importação;

Art. 3º taxas de selo, salvo a restrição do art. 9º, § 1º, nº I;

Art. 4º taxas dos correios e telégrafos federais (BRASIL, 1891, não paginado).

Foi a partir desse Texto Constitucional que o Brasil iniciou um novo caminho organizativo nas tratativas da gestão pública, deixando de ser um Estado Monárquico de caráter centralizado, passando para a descentralização das competências de cada unidade da Federação, o que implicou também na maior participação dos entes locais na estrutura fiscal e tributária do Estado.

Isto permitiu que o sistema federal brasileiro, no âmbito fiscal, pudesse separar com precisão a esfera de atuação de seus agentes formadores. Por isso, os Estados-Membros puderam decretar impostos com competência exclusiva sobre mercadorias advindas de sua produção, taxar cobranças fiscais sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a cessão de propriedade, a taxação de impostos sobre indústrias e profissões, selo quanto aos atos por eles emanados e negócios de sua economia e contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.

Na Constituição 1891, cabia à União, por seu turno, a competência residual no âmbito fiscal e financeiro envolvendo a Federação, caracterizando-se pelos assuntos

envolvendo o Brasil e Estados estrangeiros. Assim, a União era competente para criar impostos sobre importações, taxas de selo, taxas de correios e telégrafos federais.

Posteriormente, no início da segunda República, em 1934, a Carta Magna do Brasil à época trouxe importantes inovações em termos fiscais em comparação com o texto constitucional anterior.

Com as reformas sociais e jurídicas implementadas, buscava-se uma concentração de poder ainda maior na União. Torres (2014, p. 17) a este respeito muito bem esclarece as justificativas usadas para a modificação de tais competências, pois, segundo ele, serviram “para assegurar melhor redistribuição com as unidades de menor poder econômico, bem como para atenuar as diferenças regionais e promover o desenvolvimento”.

A partir desse novo arranjo constitucional de maior concentração de poder na União, os Constituintes de 1934 tiveram como objetivo cessar os antagonismos tributários e fiscais dos Estados-Membros. No artigo 6º da Constituição de 1934, é possível verificar a concentração de tributação fiscal por parte da União, conforme transcrição abaixo:

Art 6º - Compete, também, privativamente à União:

I - decretar impostos:

- a) sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira;
 - b) de consumo de quaisquer mercadorias, exceto os combustíveis de motor de explosão;
 - c) de renda e proventos de qualquer natureza, excetuada a renda cedular de imóveis;
 - d) de transferência de fundos para o exterior;
 - e) sobre atos emanados do seu Governo, negócios da sua economia e instrumentos de contratos ou atos regulados por lei federal;
 - f) nos Territórios, ainda, os que a Constituição atribui aos Estados;
- [...] (BRASIL, 1934, não paginado).

De toda forma, as modificações advindas pela Carta de 1934 não vigoraram por muito tempo, uma vez que, em 1937, foi outorgada uma nova Constituição do Brasil, oriunda do Golpe de Estado dado por Getúlio Vargas. Contudo, por mais que a Constituição de 1937 tenha reduzido importantes direitos reconhecidos pelas constituições antecessoras, “manteve-se predominância do financiamento dos Estados e Municípios unicamente pelo regime de fonte (competências próprias). O mesmo se verificando com a Constituição de 1937” (TORRES, 2014, p. 32).

Em 1946, é promulgada a quinta Constituição do Brasil. O novo marco legal teve como característica a dissociação do antigo Estado autoritário instituído por Getúlio Vargas. Com esse novo cenário de retorno aos direitos preceituados pela Constituição de 1934, as reformas por ela promovidas finalmente puderam ser efetivamente exercidas.

A título de exemplo, o sistema fiscal brasileiro passou a ter o produto da arrecadação

de impostos da União compartilhados com Estados e Municípios. Os Estados, por sua vez, passaram também a compartilhar o produto de suas arrecadações com seus Municípios. Assim, é a partir da adoção deste novo arranjo constitucional de compartilhamento das receitas de impostos entre os diferentes níveis de governo é que se pode falar verdadeiramente em federalismo fiscal no Brasil (DOLHNIKOFF, 2007).

Tal afirmação deriva do fato do fundamento que caracteriza o sistema federalista fiscal consistir na distribuição de competências com previsão constitucional entre as diferentes unidades da federação para que cada um, de modo autônomo e dentro das limitações impostas, possa construir arranjos institucionais para determinado tipo de previsão, arrecadação, recolhimento, gestão de suas receitas e despesas tributárias. Nos moldes do artigo 15 da Constituição de 1946:

Art. 15. Compete à União decretar impostos sobre: [...]
III - produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do País e à energia elétrica; [...]
§2º A tributação de que trata o n. III terá a forma de imposto único, que incidirá sobre cada espécie de produto. Da renda resultante, sessenta por cento no mínimo serão entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal. [...]
(BRASIL, 1946, não paginado).

A este respeito, no entendimento de Andrade Filho (2002, p. 50), com a promulgação da Constituição de 1946, o Brasil pode ser classificado em um “federalismo fiscal cooperativo”. Este conceito se fundamenta para além do processo de divisão de competência entre as unidades federativas. Trata-se de um autêntico conjunto de unidades formadas em prol de um objetivo comum para administrar da forma mais eficiente o Erário e as políticas públicas a fim de diminuir as desigualdades regionais, ao proporcionar, por meio da descentralização fiscal e administrativa, uma maior efetividade do Estado no setor público.

Porém, o constitucionalismo brasileiro é marcado pelas constantes rupturas da ordem democrática. Isso significa dizer que, quando o Brasil caminha para um processo civilizatório amparado pela égide de um Estado Democrático de Direito, surgem agentes déspotas que fragilizam as estruturas políticas vigentes (DOLHNIKOFF, 2007).

A partir dessa perspectiva, na década de 1960, ao assumir o cargo de Presidente da República, João Goulart, após a renúncia de Jânio de Quadros, instituiu importantes projetos de governo para o Brasil, como por exemplo, o projeto nacional de Reforma Agrária. Na seara do direito tributário, Goulart criou a Comissão do Ministério da Fazenda com a tarefa de reformar o sistema tributário brasileiro.

Porém, as reformas idealizadas por Goulart não persistiram por muito tempo, tendo em vista a suposta ameaça de um golpe comunista que cercava o seu governo, existindo a possibilidade de ser instituído no Brasil um novo projeto econômico-político-social no Brasil. Diante de tal argumento, em 1964, é aplicado o Golpe Militar, iniciando mais um período ditatorial na história brasileira.

Já sob a égide do regime ditatorial, em 1965, foi aprovada a Emenda Constitucional de n. 18, sendo implementados novos elementos à dinâmica fiscal no federalismo brasileiro por meio do Imposto sobre Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Em 1967, é outorgada a primeira Constituição na vigência da Ditadura Militar no Brasil. O federalismo brasileiro sofreu aqui graves restrições, uma vez que o autoritarismo do regime instalado e a concentração do poder na União mitigaram consideravelmente a repartição de competências entre as unidades federativas (DOLHNIKOFF, 2007).

3 O FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Com o processo gradual de redemocratização política, a Constituição Federal de 1988, “aprovada num contexto econômico e social difícil, faz clara opção pela democracia e sonora declaração em favor da superação das desigualdades sociais e regionais” (MENDES, 2008, p. 4).

Diante do objetivo de redução de desigualdades sociais entre as mais diferentes unidades federativas, instituiu-se no Brasil um novo tipo de federalismo fiscal, o chamado “federalismo fiscal cooperativo de equilíbrio”, na acepção de Torres (2014, p. 46). O cooperativismo de equilíbrio significa, em tese, que as novas competências de arrecadação de tributos precisam ser firmadas em um sistema justo de distribuição de rendas entre os diferentes níveis da federação.

Em razão de o Estado brasileiro ser marcado por profundas desigualdades regionais, o Legislador Constituinte de 1988 firmou a descentralização das competências tributárias entre o órgão central e as unidades locais. Isso foi feito com o objetivo de preservar a autonomia de cada ente federativo, sem, contudo, deixar de apontar que todos concorrem para o financiamento equilibrado das arrecadações tributárias, sendo este o meio necessário para a redução de desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional como um todo.

Torres (2014, p. 43), acerca do novo federalismo fiscal brasileiro afirma que:

[...] uma das grandes contribuições da Constituição de 1988 foi efetivamente

esta: implantar um federalismo de equilíbrio, na correlação entre fortalecimento da União para planejamento e ordenação das políticas públicas e aprimoramento das competências das unidades periféricas, para criar um sistema que não prioriza extremos, mas que alcança no equilíbrio suas melhores virtudes a serem concretizadas.

O novo federalismo fiscal do Brasil, portanto, adveio por intermédio da Constituição Federal de 1988 com um caráter assistencialista e de repartição de receitas entre as unidades constitutivas de um Estado descentralizado. A União, neste esquema cooperativo de equilíbrio, exerce o trabalho de redistribuição de parte dos tributos de sua competência a fim de sanar os desequilíbrios orçamentários dos Estados por meio dos fundos de participação.

Nesse sentido, segue a passagem de Bercovici (2002, p. 14):

Dentre estas complexas relações de interdependência entre a União e os entes federados, no federalismo cooperativo, devemos distinguir a coordenação da cooperação propriamente dita. A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A vontade das partes é livre e igual, com a manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Esse tipo de repartição é o previsto pelo art. 24 da Constituição de 1988.

Conforme regulamentado pela CF de 1988 em seus arts. 157 a 162, que abordam a repartição das receitas tributárias, é possível verificar a existência de um microssistema normativo fiscal da federação brasileira. Senão, veja-se:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: [...]

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; [...] (BRASIL, 1988, não paginado).

Comportando-se como um importante instrumento da Federação brasileira, o modelo de descentralização e cooperação adotado pela Constituição de 1988 permitiu, em alguma medida, o resgate econômico de Estados fragilizados economicamente, sobretudo daqueles das regiões Norte e Nordeste por meio da concessão especial de isenções ou mesmo reduções no recolhimento de tributos federais, implementadas no âmbito dos planos regionais de desenvolvimento da SUDENE e SUDAM (BRASIL, 1963).

O novo sistema fiscal brasileiro pós-Constituição de 1988 possibilita que, pela concessão de benefícios, as unidades subnacionais com menores potenciais de arrecadação de tributos e maiores riscos de desenvolvimento econômico e humano possam receber maiores auxílios da União para a mitigação de riscos fiscais.

Assim, estimula-se, de outra ponta, a cooperação entre os componentes federativos em prol da melhor eficiência da gestão dos impostos arrecadados e ao desenvolvimento social e econômico como um todo. Porém, mesmo com tais medidas presentes no texto da CF de 1988 que o tornam mais avançado se comparado com os anteriores, o sistema federal brasileiro ainda apresenta sérios problemas.

4 O FEDERALISMO SANITÁRIO BRASILEIRO E A PANDEMIA DA COVID-19

4.1 O novo coronavírus e as medidas de combate adotadas pelo Poder Público

A Organização Mundial da Saúde (OMS), em 09 de janeiro de 2020, informou à comunidade internacional sobre a existência de um novo vírus transmissível na China, que causava sintomas que variavam entre um resfriado comum até graves complicações do sistema respiratório (BBC, 2020).

Neste momento, o órgão internacional sanitário começou a emitir recomendações de higiene para mitigar a proliferação do novo coronavírus. As orientações incluíam lavar as mãos, cobrir a boca e o nariz ao tossir e espirrar, higienizar as roupas utilizadas ao ar livre e, sobretudo, evitar o contato e a proximidade com todas as pessoas (BBC, 2020).

Estas recomendações foram emitidas para proteção de todos os grupos sociais, sobretudo, às pessoas do chamado “grupo de risco”, que compreendem idosos, gestantes, indivíduos possuidores de comorbidades preexistentes ou imunodepressivos.

Desde logo, cumpre notar que com o advento da pandemia gerou um aumento significativo da produção normativa relacionada à saúde pública no Brasil e, conseqüentemente, da judicialização de tais normas. Tal cenário de expansão na elaboração de normas relacionadas à crise sanitária em nosso país fica mais evidente no painel de ações relacionadas à COVID-19 que tramitam no Supremo Tribunal Federal – que até o momento da elaboração deste artigo científico contabilizava mais de 7.283 processos (BRASIL, 2021b).

Tais atos normativos, por seu caráter geral e limitador de determinados liberdades, ganham destaque e centralidade de modo rápido, passando a ser debatidas pela sociedade, como, por exemplo, a Lei nº 13.979 de 2020, que disciplinou medidas de enfrentamento à crise sanitária. Nesse sentido, relacionando a temática do combate à pandemia pelo Poder Público com a necessária manutenção da própria democracia, Santos (2020, p. 14) destaca que:

O Estado, ao tomar medidas de vigilância e de restrição da mobilidade sob o pretexto de combater a pandemia, adquiriria poderes excessivos que poriam em causa a própria democracia. [...] Mas foi escrita num momento em que os cidadãos, tomados de pânico, constatavam que os serviços nacionais de saúde não estavam preparados para combater a pandemia e exigiam que o Estado tomasse medidas eficazes para evitar a propagação do vírus.

No item a seguir, passa-se à análise da atual Constituição Federal brasileira e do Sistema Único de Saúde por ela inaugurado a partir de 1988.

4.2 A Constituição Federal de 1988 e o Sistema Único de Saúde

Com o advento da Constituição Federal de 1988, esta dispôs em seu art. 6º acerca do direito à saúde, definindo-se as obrigações para todos os entes da federação. Dessa forma, tutelar à saúde é dever que incube a todos os níveis do federalismo brasileiro (União, Estados-Membros e Municípios), conforme o art. 23, II da Constituição brasileira.

Nesse sentido, a competência para legislar sobre a saúde no Brasil é matéria concorrente da União e dos Estados (art. 24, XII). Porém, cabe ressaltar que essa competência não é plena, devendo haver um critério hierárquico-suplementar.

A Carta da República de 1988 estabelece no art. 24, §1º, que “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á estabelecer normas gerais”, e, em seu §2º, que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” (BRASIL, 1988, não paginado).

Não havendo lei federal sobre normais gerais, os Estados poderão exercer a competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. Nesse aspecto, as leis

estaduais terão aplicação limitada aos seus territórios. Por fim, havendo “superveniência de lei federal sobre normais gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”, nos termos do art. 24, §4º, da CF de 1988 (BRASIL, 1988, não paginado).

Com efeito, embora a Constituição Federal estabeleça a competência legislativa concorrente entre a União e os Estados para legislar matérias de direito sanitário, é evidente que há uma supremacia legislativa da União, situação que fica clara com a leitura do art. 24, §1º, de modo que a legislação estadual não pode contrariar a legislação federal, sob pena de perda de eficácia.

Por outro lado, na ausência de previsão normativa federal, a competência legislativa dos Estados é plena (art. 24, §3º), ou seja, os Estados podem emitir normas gerais para tutelar assuntos relacionados ao direito à saúde. Posteriormente, advindo legislação federal que trate da mesma matéria estabelecida pelo Estado, a norma estadual perderá sua eficácia nos assuntos que for contrária à legislação federal.

Com relação aos Municípios, as Câmaras Municipais também participam da construção do Federalismo Sanitário Brasileiro de forma suplementar, conforme disposto no art. 30, II da Constituição: “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]” (BRASIL, 1988, não paginado).

Dessa forma, os Municípios possuem competência para suprir lacunas normativas, devendo atender às peculiaridades existentes em cada realidade local. Ocorre, porém, que se trata da mesma regra estabelecida aos Estados, isto é, subordinando-se às normais gerais disciplinadas pelos Estados e pela União, respectivamente.

Com isso, observa-se como o próprio texto da CF de 1988 concedeu primazia à atuação federal no que se refere à legislação sobre o direito à saúde, sendo essa a posição jurisprudencial adotada pelo STF em eventuais ações que tangenciassem as matérias de competência concorrente. Dantas, Pedrosa e Pereira (2020) destacam justamente que tal tendência centralizadora permaneceu pelo menos até o ano de 2012, de modo que não houve estudos posteriores capazes de atestar uma eventual alteração.

Porém, acerca de tal temática, recentemente, foi julgada a Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6341, em que, de modo sintético, a Corte Suprema do Brasil decidiu pela legitimidade de todos os entes da federação para legislar acerca crise sanitária, considerando que a adoção de normas gerais pela União para enfrentamento da COVID-19 não afasta a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados e Municípios (BRASIL, 1988, não paginado).

Houve, portanto, uma sinalização no sentido de fortalecer a autonomia legislativa de Estados e Municípios em matérias de competência concorrente, mas ainda não é possível afirmar que se trata de uma postura que o STF irá manter após a pandemia da COVID-19. A seguinte passagem de Dantas, Pedrosa e Pereira (2020, p. 60) aponta para essa dúvida quanto à efetiva mudança no posicionamento jurisprudencial:

Assim, parece-nos que mesmo essa nova tendência da jurisprudência do STF continua a refletir a função harmonizadora da Corte e não indica ainda uma efetiva ampliação da autonomia legislativa dos entes subnacionais, a provocar um verdadeiro movimento centrífugo na estrutura federalista brasileira. De outro lado, os acórdãos prolatados pelo STF, nos primeiros meses da pandemia de Covid-19, pareciam indicar uma efetiva mudança no posicionamento dos Ministros da Suprema Corte, no sentido de se reconhecer uma maior autonomia legislativa aos entes subnacionais como fundamento estrutural do federalismo brasileiro. No entanto, essa percepção não resistiu ao estudo dos fundamentos das citadas decisões. O exame dos argumentos fáticos e jurídicos que fundamentaram tais julgados indicou mais uma inflexão conjuntural do que uma alteração estrutural da postura federalista no âmbito do STF, em relação à divisão de competências entre os entes.

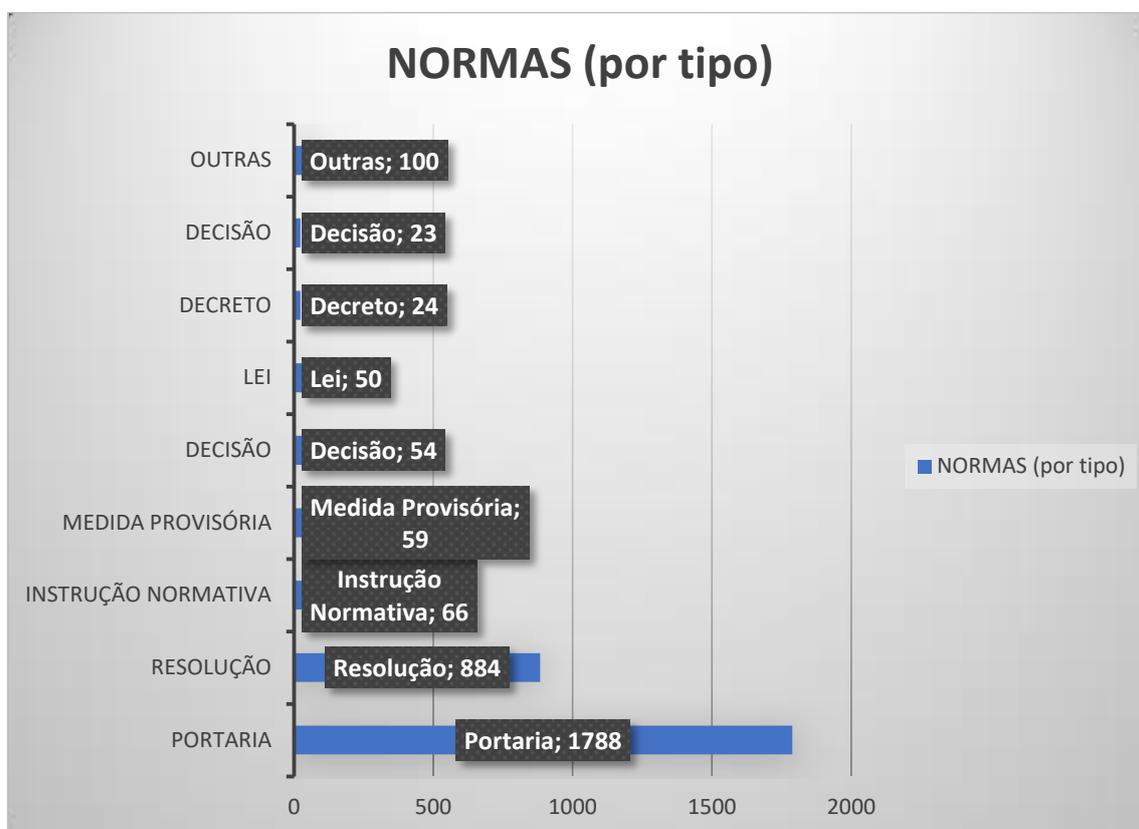
Além disso, cabe destacar a multiplicação de atos normativos locais que tal decisão ocasionou. Pode-se afirmar que, na Federação brasileira, existem atualmente milhares de normas relativas a ações e políticas públicas com o objeto comum de combater a crise sanitária ocasionada pela COVID-19. Todavia, o número excessivo de normas não vem resultando na diminuição das mortes causadas pelo vírus. A intensa fragmentação legislativa dos entes da federação (União, Estados e Municípios) acaba por dificultar uma visão conjunta sobre a problemática.

Esse cenário de inflação legislativa se intensificou ainda mais a fundamentação do voto do ministro da Corte Constitucional brasileira, Marco Aurélio, quando da análise da medida cautelar em sede de ação direta de inconstitucionalidade nº 6341 em 24 de março de 2020, que apreciou a legitimidade comum dos Estados-Membros e dos Municípios em legislares assuntos envolvendo a saúde. Veja-se:

Sob o ângulo material, aponta a competência administrativa comum, atribuída aos demais entes da Federação, voltada à adoção de medidas de isolamento, quarentena, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, bem assim de interdição de atividades e serviços essenciais. Sustenta esvaziada a responsabilidade constitucional, atribuída a todos os entes, para cuidarem da saúde, dirigirem o sistema único e executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica, nos termos dos artigos 23, inciso II, 198, inciso I, e 200, inciso II, da Constituição de 1988, bem como o critério da predominância do interesse. Sublinha violada a autonomia dos entes da Federação, a revelar adequado o afastamento da exclusividade da União para dispor sobre as referidas providências (BRASIL, 2020a, p. 3).

Após esse julgamento, iniciou-se um processo intenso de criação de legislações voltadas ao enfrentamento da Covid-19. Conforme estudo realizado pelo Conectas Direitos Humanos e do Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de

2020 a União editou cerca de 3.049 normas relacionadas à Covid-19 (CEPEDISA; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2021).



Fonte: Conectas Direitos Humanos e Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA; CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2021).

Com efeito, conforme os dados divulgados pelas instituições, das 3.049 mil normas criadas pelo órgão central, um total de 1.788 se referia a portarias, sendo esse número equivalente a 58,6% das normas emitidas pelo Governo Federal em 2020.

Ocorre que o excesso de elaboração e publicação de atos normativos não é um sinal necessariamente positivo no combate à COVID-19. Pelo contrário, atualmente o Brasil se encontra nas piores colocações dos *rankings* mundiais dos países em que tiveram êxito na crise sanitária, cenário que se torna mais claro nos números de óbitos em toda a federação brasileira, que, até o fechamento do presente trabalho, já havia causado a morte de mais de 250 mil pessoas (BRASIL, 2021a).

5 LIMITES E POSSIBILIDADES DA CONCRETIZAÇÃO DO FEDERALISMO COOPERATIVO E FISCAL NO BRASIL EM MEIO À PANDEMIA

O federalismo fiscal pode ser compreendido como uma corrente de reflexão do

federalismo voltada a produzir modelos explicativos das interações estratégicas ocorridas na relação entre os entes federados, analisando os incentivos que determinariam as condutas dos diferentes níveis de governo. Porém, na prática, observa-se um desestímulo a medidas de cooperação federativa, conforme se depreende da passagem abaixo:

A Federação brasileira se compõe por meio do pacto indissolúvel entre União de Estados-membros e Municípios, portanto, verifica-se em sua própria gênese que nas relações entre tais entes deve prevalecer a cooperação, pois, se todos estão interligados visando objetivos comuns, como de fato ocorre em uma união, a prosperidade e desenvolvimento de um deve trazer benefícios aos demais. No entanto, no caso da Federação pátria, não se preconiza atos positivos para a melhoria das relações entre os membros, ao invés disso, privilegia-se atitudes omissivas, ou seja, agir de modo que não atrapalhe ou prejudique o outro ente, reprimindo-se conduta contrária, sendo que são escassas ou inexistentes políticas de incentivo à cooperação positiva (GIROLDO; KEMPFER, 2012, p.10).

Ao lidar com essa plataforma de análise, pautados na lógica da ação coletiva entre os entes da federação, busca-se identificar diversos efeitos negativos (externalidades) que o comportamento individualista dos entes governamentais poderia produzir para o conjunto da federação.

Diante do objetivo de redução de desigualdades sociais entre as mais diferentes unidades federativas, instituiu-se no Brasil esse modelo de federalismo fiscal, o chamado “federalismo fiscal cooperativo de equilíbrio”, na acepção de Torres (2014, p. 36).

O cooperativismo de equilíbrio significa, em tese, que as novas competências de arrecadação de tributos precisam ser firmadas em um sistema justo de distribuição de rendas entre os diferentes níveis da federação. Diante do fato de que o Estado brasileiro é marcado por fortes desigualdades regionais, o Legislador Constituinte de 1988 firmou a descentralização das competências tributárias entre o órgão central e as unidades locais.

Tudo isso foi elaborado com o objetivo de preservar a autonomia de cada agente, sem, contudo, deixar de apontar que todos concorrem para o financiamento equilibrado das arrecadações tributárias, sendo este meio necessário para a redução de desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional como um todo.

O novo sistema fiscal brasileiro pós-Constituição de 1988 configura-se, assim, pela concessão de benefícios às unidades subnacionais com menores potenciais de arrecadação de impostos e maiores riscos de desenvolvimento econômico e humano, passando desta forma, a receberem maiores auxílios pela União para a mitigação de riscos fiscais. Assim, estimula-se, de outra ponta, a cooperação entre os componentes federativos em prol da melhor eficiência da gestão dos impostos arrecadados e do desenvolvimento social e econômico como um todo.

Todavia, o federalismo fiscal e cooperativo brasileiro encontra-se ameaçado devido

ao surgimento da COVID-19. De acordo com os dados da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – instituição ligada à Organização das Nações Unidas, que realizou um estudo acerca do impacto da pandemia na economia e nas finanças dos países da América do Sul:

[...] a crise que a região está sofrendo neste ano de 2020, com uma queda do PIB de -5,3%, será a pior em toda a sua história. Para encontrar uma contração de magnitude comparável, é necessário retroceder à Grande Depressão de 1930 (-5%) ou mais ainda, até 1914 (-4,9%) (NAÇÕES UNIDAS, 2020, não paginado).

Com efeito, conforme os dados apresentados pela CEPAL (2020), o ano de 2020 foi marcado pela retração econômica de todos os países em desenvolvimento, cenário este que amplia ainda mais o quadro de pobreza no continente.

Com o objetivo de mitigar os efeitos da COVID-19, foi editada a Lei de n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 - denominada de Lei Nacional da Quarentena, que regula medidas de saúde pública relacionadas ao combate do novo coronavírus e dispendo acerca da quarentena e o isolamento social (BRASIL, 2020).

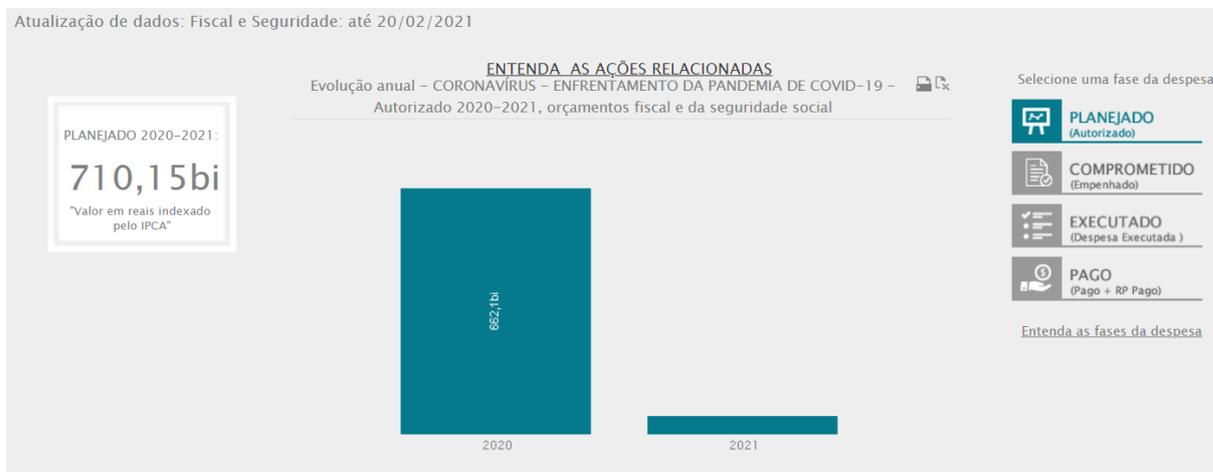
Nela, resta autorizada a adoção, pelo Ministério da Saúde e pelos gestores locais de saúde, das seguintes medidas: i) isolamento, ii) quarentena, iii) determinação de realização compulsória de exames médicos, testes, coleta de amostras clínicas, vacinação e medidas profiláticas, ou tratamentos médicos específicos.

Além destas, as autoridades públicas podem empregar as medidas de: i) estudo ou investigação epidemiológica, ii) exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáveres, iii) restrição excepcional e temporária de entrada e saída do País, iv) requisição de bens e serviços, v) autorização excepcional e temporária de importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem devido registro (desde que registrado por autoridade sanitária estrangeira (ASE) e previsto em ato genérico do Ministério da Saúde).

Muito embora a Lei Nacional de Quarentena tenha delimitado o escopo geral das ações de enfrentamento ao COVID-19 no país, ela não disciplinou medidas fiscais e tributárias de enfrentamento à COVID-19. Esta ausência de disciplina legal fiscal e sanitária conjunta entre os entes federativos evidencia ainda mais que a Forma de Estado pactuada pelo Brasil é frágil, tendo em vista que a União, os Estados e os Municípios, desde o início da pandemia, já judicializaram diversos de assuntos, como, por exemplo, a compra de materiais para os profissionais da saúde, a decretação de *lockdown* e a compra de vacinas (BRASIL, 2021b).

Com efeito, através do SIGA (BRASIL, 2021a), sistema de informações sobre

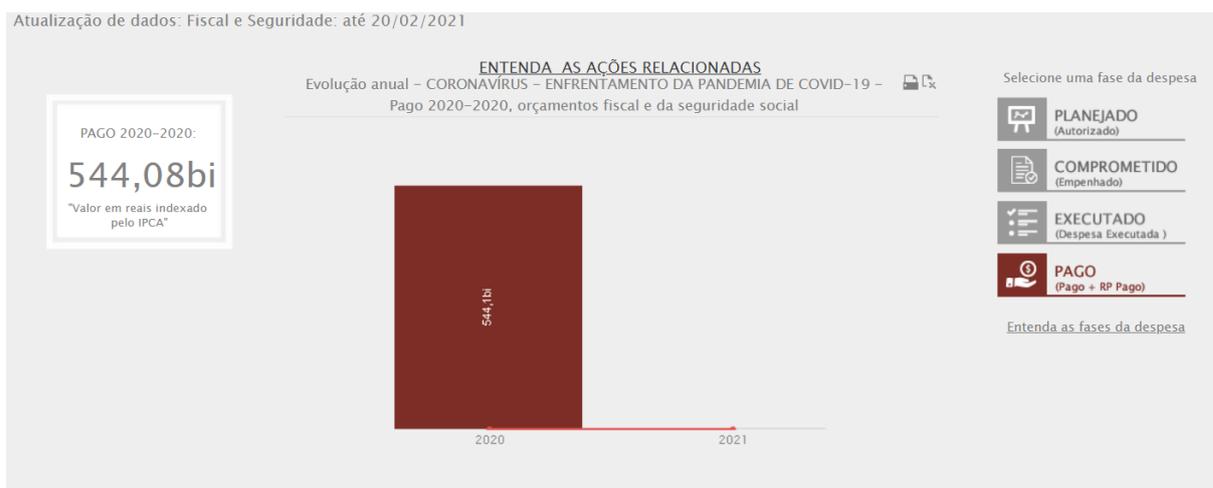
orçamento público federal que permite acesso amplo dos dados sobre planos e orçamento públicos, pode-se ser analisado o valor monetário que a União despendeu em 2020 com objetivo de combater à crise sanitária.



Fonte: Brasil (2021a)

Conforme, os dados obtidos pelo sistema federal, é possível constatar que foram previstos R\$ 662 bilhões de reais para o Ministério da Saúde, descontados aqueles valores indicados para o Fundo Nacional de Saúde e também aqueles de emendas parlamentares.

Ocorre que esse valor orçado pelo ente central no ano de 2020 não foi totalmente pago ao Ministério da Saúde e nem aos outros entes da federação em sua totalidade para oferecer um melhor suporte econômico e financeiro nas atividades preventivas e repressivas do coronavírus.



Fonte: Brasil (2021a)

A partir do portal de transparência, é possível notar que há uma discrepância entre o valor planejado e aquele realmente pago pela União – há uma diferença de R\$ 118 bilhões de

reais aproximadamente que não foram pagos – o que traz severos problemas aos Estados-Membros e dos Municípios, que dependem desses recursos para enfrentar a crise sanitária de uma forma mais eficiente.

Dessa forma, por mais que o ideário do conceito do federalismo originalmente seja a efetiva autonomia dos entes internos (União, Estados-Membros, DF e Municípios) em contrapartida à concentração de competências para o combate de determinados inimigos em comum, o que vemos no federalismo brasileiro é uma grave crise fiscal, política e sanitária marcada pela falta de cooperação entre os entes federativos.

A partir do momento em que interesses políticos e posições ideológicas assumem o protagonismo em uma situação como a da pandemia da COVID-19, resta comprometido todo o projeto de federalismo cooperativo fiscal e sanitário estabelecido pelo texto da CF de 1988, afastando ainda mais o objetivo almejado de uma sociedade brasileira menos desigual e mais justa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das discussões apresentadas no presente artigo, pode-se concluir que o federalismo brasileiro apresenta muitas deficiências, sendo estas potencializadas pelos efeitos na saúde pública nacional provocados pelo surgimento da COVID-19, problemática que surge em todos os níveis federativos (União, Estados-Membros e Municípios).

Pode-se observar que a elaboração e publicação de atos normativos não é um sinal necessariamente positivo no combate à COVID-19. Pelo contrário, pois, atualmente, o Brasil se encontra nas piores colocações dos *rankings* mundiais dos países em que tiveram êxito na crise sanitária, cenário que se torna mais claro nos números de óbitos em toda a federação brasileira, que já alcança a marca de centenas de milhares de pessoas vitimadas.

O crescimento alarmante de novos casos de contágio do coronavírus a nível nacional expõe a intensidade das vulnerabilidades sociais e econômicas no Brasil. Mas, para além do trágico ponto de vista humanitário das centenas de milhares de mortes, o caos de jurídico instalado pela falta de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios certamente ampliou ainda mais a crise do sistema federal brasileiro.

Observou-se também como o federalismo fiscal brasileiro, estabelecido na CF de 1988, configura-se pela concessão de benefícios às unidades subnacionais com menores potenciais de arrecadação de impostos e maiores riscos de desenvolvimento econômico e humano. Estimula-se, assim, a cooperação entre os entes federados em prol da melhor

eficiência da gestão dos impostos arrecadados e do desenvolvimento social e econômico como um todo.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que todos os entes da federação, terão dever de concretizar o direito à saúde, devendo o Poder Judiciário, quando acionado, interpretar as normas da Constituição e as normas infraconstitucionais que a concretizarem.

Conforme disposto no art. 24, § 1º, da CF de 1988, nas matérias de legislação concorrente, compete à União elaborar normas gerais, cabendo aos outros entes federativos o exercício da competência suplementar. Porém, a partir do surgimento da pandemia da COVID-19, o federalismo fiscal e cooperativo brasileiro teorizado pelo Texto Constitucional foi posto em delicada situação.

Nesse cenário de crise, foi julgada em 2020 a ADI nº 6341, de modo que o Supremo Tribunal Federal entendeu pela legitimidade dos demais entes (Estados-Membros e Municípios) da federação para legislar acerca da crise sanitária, de modo que as medidas tomadas pela União não poderiam excluir a competência suplementar dos entes regionais e locais.

A partir de então, observou-se uma série de atritos entre os posicionamentos do Presidente da República e de vários Governadores, o que impediu a construção de um plano nacional de combate à pandemia.

Tal conjuntura prejudica o avanço e o desenvolvimento do constitucionalismo brasileiro, uma vez que os gastos públicos efetuados por um ente local são tomadas contando com os repasses do nível central de governo. Esse tipo de relacionamento institucional traz uma série de riscos para o equilíbrio federativo, pois compromete a autonomia financeira recíproca.

As decisões a respeito de gastos públicos, quando percebidas numa visão agregada, não são isentas de consequências para o conjunto do Estado. Muito pelo contrário, elas podem produzir efeitos sistêmicos bastante prejudiciais ao equilíbrio federativo, exercendo pressões negativas sobre a condução de políticas tomadas por entes federativos distintos, além de potencializar assimetrias já existentes e prejudicar o sistema econômico nacional.

Tal fenômeno foi observado no combate à COVID-19 no Brasil, em que os Estados-Membros e Municípios aumentaram excessivamente os gastos públicos no intuito de combater o avanço da doença, sem haver um plano nacional ou uma cooperação entre estes entes e a União, ocasionando uma série de consequências negativas para o federalismo brasileiro.

Assim, por mais que as tensões entre a União, os Estados-Membros e os Municípios

possuam motivações diversas, elas põem em cheque o plano constitucional de consolidação do federalismo sanitário e fiscal do Brasil. Por conseguinte, somente a partir da superação de tais diferenças e da construção de uma pauta nacional de interesses será possível elaborar soluções para a grave crise em que o Brasil está inserido.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Severino José Costandrade de; SANTOS, Júlio Edstron. O coronavírus e a necessidade dos tribunais de contas incentivarem o aprimoramento do federalismo cooperativo brasileiro. **Rev. Controle**, Fortaleza, v. 18, n.2, p. 42-76, jul./dez. 2020.

ANDRADE FILHO, Luiz Marques. **Notas Sobre finanças e federalismo no Brasil**. Salvador: Faculdade Ruy Barbosa, 2002.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.239, de 27 de Junho de 1963**. 1963. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4239-27-junho-1963-353332-normaatuizada-pl.html>. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Painel Coronavírus**. 2021a. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Painel de Ações COVID-19**. 2021b. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4-9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=cursel%2Cctxmenu&select=clearall>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341 Distrito Federal**. Relator Min. Marco Aurélio. Requerente: Partido Democrático do Brasil. 2020a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5880765>. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Transparência**. 2020b. Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/single/?appid=615fc495-804d-409f-9b08-fb436a455451&sheet=260e1cae-f9aa-44bb-bbc4->

9d8b9f2244d5&theme=simplicity&opt=cursel%2Cctxmenu&select=clearall. Acesso em: 07 dez. 2020.

BBC. **Coronavírus na China**: perguntas e respostas sobre doença pulmonar que matou 81 pessoas e chegou a 13 países. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-51060492>>. Acesso em: 12 set. 2020.

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

CEPEDISA; CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Direitos na Pandemia**: mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à covid-19 no Brasil. 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacoes/download/boletim-direitos-na-pandemia-no-10>. Acesso em: 08 fev. 2021.

DANTAS, Andrea de Quadros; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A Pandemia de Covid-19 e os Precedentes do STF sobre as Competências Constitucionais dos Entes Federativos: uma Guinada Jurisprudencial Ou Mera Continuidade da Função Integrativa da Corte? **RDP**, Brasília, v. 17, n. 96, p. 37-64, nov./dez. 2020.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2007.

GIROLDO, Camila Nayara; KEMPFER, Marlene. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 3, p. 3-20, set./dez. 2012.

MENDES, Gilmar. **Pronunciamento do Ministro Gilmar Mendes, presidente do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da abertura da exposição “o Supremo e o cidadão”, em homenagem aos 200 anos da criação do órgão de cúpula do judiciário brasileiro e dos 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1º de outubro de 2008, às 18 horas**. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/discurso_exposicao.pdf>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Pandemia levará à maior contração da atividade econômica na história a América Latina e Caribe**. 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/pandemia-covid-19-levara-maior-contracao-atividade-economica-historia-regiao-caira-53>. Acesso em: 10 dez. 2020.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. In: **Revista de informação legislativa**. v. 49, n. 193, p. 21-30, jan./mar. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Edições Almedina, S.A. Coimbra. 2020.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE**, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.