

**EM TEMPOS DE PANDEMIA, QUEM DECIDE?:
Análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.341 e 6.343 e da Arguição de
Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 à luz do federalismo cooperativo,
assimétrico e do direito fundamental à saúde.**

**IN TIMES OF PANDEMICS, WHO DECIDES?:
Analysis of Direct Unconstitutionality Actions nº 6,341 and 6,343 and of the Allegation
of Non-compliance with Fundamental Precept nº 672 in light of cooperative
asymmetrical federalism and the fundamental right to health.**

Ana Luísa de Melo Nogueira*

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo investigar se as decisões do Supremo Tribunal Federal ocorridas no contexto da pandemia de COVI-19, especificamente as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.341 e 6.343 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, estão de acordo com a tendência atual do federalismo brasileiro, em sua vertente cooperativa e assimétrica, e também com a concretização adequada do direito à saúde como direito fundamental dos brasileiros. Para tanto, optou-se por uma pesquisa exploratória que buscasse entender a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre conflitos federativos e as peculiaridades desses casos específicos, julgados em um momento padêmico agravado pela crise federativa que se instalou. Também foi feita uma pesquisa exploratória dos aportes teóricos de novas vertentes do federalismo, especialmente a cooperativa e a assimétrica, e de como o direito à saúde é tratada pelo nosso pacto federativo. Por fim, buscou-se entender como o Supremo entendeu a federação em meio à pandemia.

Palavras-chave: Pandemia. Crise federativa. COVID-19. Supremo Tribunal Federal. Direito à saúde.

ABSTRACT

This article aims to investigate if the decisions of the Supreme Federal Court that took place in the context of the COVI-19 pandemic, specifically as ADI nº. 6.341 and 6.343 and the ADPF nº. 672, are in accordance with the current trend of Brazilian federalism, in its cooperative and asymmetric aspect, and also with the proper realization of the right to health as a fundamental right of Brazilians. For this purpose, an exploratory research that sought to understand the jurisprudence of the Federal Supreme Court on federative conflicts and as peculiarities cases, judged in a pandemic moment aggravated by the federative crisis that took place, was chosen. An exploratory research was also carried out on the theoretical contributions of new aspects of the federalism, especially the cooperative and asymmetric, and on how the right to health is treated by our federative pact. Finally, we sought to understand how the Supreme Court understood the federation in the midst of the pandemic.

Artigo submetido em 25 de novembro de 2020 e aprovado em 27 de julho de 2021.

* Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí (PPGD/UFPI); pós-graduada em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas); bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Piauí (FADI/UFPI) e advogada (OAB-PI). E-mail: analuisamn@hotmail.com.

Keywords: Pandemic. Federative crisis. COVID-19. Supreme Federal Court. Right to health.

1 INTRODUÇÃO

No final de janeiro de 2020, a mídia brasileira começou a noticiar o surgimento de um vírus novo na China, mais especificamente na cidade de Wuhan, que já fazia vítimas fatais e começava a se espalhar por países próximos. Passado um mês, em 26 de fevereiro, o Brasil registrava o primeiro caso confirmado. Tornando-se uma realidade no Brasil, a Organização Mundial de Saúde (OMS) já o entendia como um problema mundial, declarando a situação de pandemia em 11 de março de 2020 e, aproximadamente uma semana depois, o Brasil já confirmava o primeiro óbito causado pelo coronavírus (REIS, 2020, p. 149-150).

Esse cenário ocasionou respostas fragmentadas e institucionalmente dispersas no Brasil (PINHEIRO, LLARRAZ e MESTRINER, 2020, p. 01, tradução nossa). Segundo Isaac Reis (2020, p. 150):

A declaração da situação de pandemia pela OMS alertou governadores e prefeitos, que começaram, sucessivamente e em diferentes amplitudes, a publicar decretos com medidas de suspensão de atividades que implicassem aglomeração de pessoas, funcionamento do sistema educacional, restrições ao funcionamento de estabelecimentos comerciais, mantendo-se apenas os serviços classificados como essenciais. Em poucos dias, diversos Estados determinaram o fechamento (parcial ou total) do comércio e a cessação de atividades não essenciais, justificados com frequência por meio da metáfora da “guerra contra o vírus”.

Essas medidas dos muitos Estados e Municípios brasileiros dialogavam com a Lei nº 13.979/20 criada pelo legislativo federal em fevereiro de 2020 que trata sobre as “medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” (BRASIL, 2020).

Por outro lado, nesse mesmo período, o poder executivo federal começou a expedir Medidas Provisórias (MP) e Decretos com uma tendência mais centralizadora, como a MP nº 926/20 e o Decreto nº 10.282/20. Essas medidas foram recebidas como reações às medidas determinadas pelos prefeitos e governadores em níveis infrafederais. O presidente, Sr. Jair Messias Bolsonaro, por sua vez, em pronunciamento oficial, no dia 24 de março, confirmava essa tendência política:

O foco do pronunciamento (...) transmitia a percepção de que a pandemia era algo passageiro, menos grave que os efeitos econômicos provocados pelas medidas de confinamento e distanciamento social adotadas por Estados e Municípios. Em determinado momento, o Presidente conclama a população a voltar à normalidade e a governadores e prefeitos a abandonar medidas como proibição de transporte, fechamento de comércio e confinamento em massa (REIS, 2020, p. 151).

A partir daí, a população começou a assistir, “semana após semana, à elevação da temperatura entre prefeitos, governadores e presidente em relação às ações de enfrentamento à pandemia em território nacional.” (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020, p. 03).

Desse modo, entre desentendimentos retóricos e normativos, o Brasil começou a enfrentar, *pari passu* à pandemia do coronavírus, uma verdadeira crise federativa. Assim, as medidas da União, Estados e Município em ações de enfrentamento ao coronavírus chamam a atenção para as fragilidades das tendências cooperativa (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020, p. 05) e assimétrica (RAMOS, 2000) que iluminam o nosso atual pacto federativo inaugurado com a Constituição de 1988.

O contexto de crise federativa é agravado porque o direito que transita entre os desacordos das unidades federadas é o direito fundamental à saúde (art.6º, CF/88), que por si só já dava sinais de “estrangulamento” antes da pandemia da COVID-19 (MOROSINI, 2020, p. 28). Além disso, a própria estrutura do Sistema Único de Saúde (SUS), normativamente, “promoveu a articulação e a divisão de responsabilidades e recursos entre os três entes da Federação, que devem estar coordenados para prover serviços e equipamentos de saúde de graus de complexidade distintos” (RODRIGUES e AZEVEDO, 2020, p. 05), fato que pode ser atrapalhado pelos desentendimentos federativos.

Segundo Ronald L. Watts (1996, p. 07), uma das características estruturais comum às federações como forma específica de sistema político é a presença um árbitro (na forma de tribunais) para decidir sobre disputas entre os entes federados. No Brasil, por expressa disposição constitucional, o Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão competente para processar e julgar originariamente “as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta” (art. 102, I, f, CF/88).

Desse modo, não tardou a esse conflito federativo, oriundo da pandemia, chegar ao Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de inúmeras ações do controle concentrado de constitucionalidade. Em muitas dessas ações, a preocupação girava em torno de saber quem detém o poder de decretar e aplicar as regras de combate ao vírus (PINHEIRO, LLARRAZ e MESTRINER, 2020, p. 15).

Observando esse recorte específico das ações de controle concentrado que precisaram enfrentar o conflito de competência no âmbito da pandemia e apoiaram a decisão no princípio federativo, chama atenção as decisões do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6341 e 6343 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672.

Em ações como essas, o Supremo foi chamado a se pronunciar “não só como aquele Poder que pretende solucionar conflitos de competência, mas, principalmente, como aquele que garante o pleno desenvolvimento da personalidade do homem” (BERNARDES, 2003, p. 60) em prol da concretização dos pressupostos de um Estado Democrático de Direito. E nesse sentido, as decisões confirmaram a competência material comum e legislativa concorrente em relação a saúde, afirmando que a União não pode impedir as autoridades estaduais e municipais de adotarem políticas de combate ao vírus (PINHEIRO, LLARRAZ e MESTRINER, 2020, p. 01).

Nesse contexto, o presente trabalho tentará investigar se as decisões supramencionadas estão de acordo com a tendência atual do federalismo brasileiro, em sua vertente cooperativa e assimétrica, e também com a concretização adequada do direito à saúde como direito fundamental dos brasileiros.

A hipótese inicial de trabalho é que as decisões citadas, em parte, romperam com a tendência centralizadora das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre conflito de competência federativa (MARTINS, 2019, p. 188; COSTA, 2015, p. 183) e, observando o cenário de crise, promoveram uma maior descentralização rumo a afirmação da tendência cooperativo e assimétrica. Todavia, a forma como essas decisões foram recebidas pelas autoridades, especialmente pelo executivo federal, contribuiu mais para uma fragmentação e desalinhamento das políticas públicas de proteção à saúde, trazendo agravamentos para a crise sanitária enfrentada pelo país.

Com o objetivo de testar a supracitada hipótese, o presente trabalho terá a seguinte estrutura: Inicialmente será apresentado as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 6.341 e 6.343 e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672, julgadas nesse momento de crise. Posteriormente, será apresentado uma base teórica, em três parte, relevantes para o objetivo do trabalho, especificamente a questão do pacto federativo brasileiro entre

assimetrias e cooperação, a saúde pública dentro da nossa federação e como o Supremo leu a federação nessas decisões. Em uma última parte, considerações finais são apresentadas.

2 AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6.341 E 6.343 E A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 672 JULGADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM UM MOMENTO PANDÊMICO.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir de 1988 até a atualidade, sobre conflitos federativo envolvendo disputas entre a União e os entes subnacionais demonstra uma tendência centralizadora, com muitas decisões no sentido de aumentar a esfera de atuação do ente central e reduzindo as dos Estados e Municípios (COSTA, 2015, p. 183; OLIVEIRA, 2009, p. 246), com interpretações mais literais do texto da Constituição e com justificativas teóricas bastante primários do federalismo, sem atualizar a ideia do instituto e da vontade do constituinte às circunstâncias atuais do pacto federativo brasileiro (MARTINS, 2019, p. 190-191).

Vanessa Oliveira (2009, p. 224), analisando a “forma pela qual o Supremo Tribunal Federal (STF) tem julgado as ações diretas de inconstitucionalidade (Adins) impetradas por Estados contra a União, ou pela União contra os Estados, no período que vai de 1988 a 2002”, apresenta alguns achados curiosos:

Com relação ao resultado da liminar das Adins, vemos que 68,4% das liminares requeridas pelos estados “não prosperaram”, o que significa que já foram julgadas, mas não foram deferidas – no todo ou em parte. Somado a isso, as liminares que prosperaram correspondem a apenas 15,8%, exatamente a mesma quantidade de liminares que se encontravam aguardando julgamento. No caso das Adins impetradas pelo governo federal, um novo padrão se apresenta, comparado ao das Adins estaduais: 73,6% conseguiram deferimento, no todo ou em parte. Isto significa que, em quase três quartos dos casos, se conseguiu, por intermédio do Judiciário, suspender os atos estaduais considerados inconstitucionais (OLIVEIRA, 2009, p. 237).

Em relação às decisões de mérito, ela apresenta resultados em sentido semelhante:

Analisando agora o resultado do mérito, temos que nenhuma ação impetrada por estados prosperou, ou seja, foi deferida. A maioria (61,5%) não foi sequer apreciada, e encontrava-se aguardando julgamento. O restante (38,5%) já foi julgado e o mérito foi indeferido ou a ação foi extinta. (...) Por outro lado, ao passo que nenhuma ação estadual teve seu mérito julgado procedente, 22,5% das Adins federais tiveram seu mérito julgado e prosperaram. Isto demonstra que também no caso do mérito das ações, o governo federal tem sido mais bem sucedido junto ao Judiciário do que os governos estaduais (OLIVEIRA, 2009, p. 238-240).

Desse modo, é possível perceber que, de fato, até aquele momento, a jurisprudência da Corte especializada em solucionar conflitos federativos vem favorecendo a União, em detrimento dos Estados.

Em trabalho mais recente, analisando julgados de 1988 até setembro de 2012, Fernando Camargo (2014, p. 80-81) analisa os resultados dos conflitos federativos tendo como referência os legitimados para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade, dividindo-os entre legitimados federais (defendiam interesses da União) e legitimados estaduais (defendiam interesses dos Estados) e apresenta as seguintes conclusões:

Das ações propostas pelos legitimados federais e resolvidas no mérito (excluídas, portanto, as não conhecidas e as que aguardam julgamento), 93,6% (233 de 249) obtiveram resultado favorável (julgadas procedentes ou procedentes em parte), enquanto a taxa de sucesso dos Governadores e Assembleias que enfrentaram a União

foi de 41,4% (7 de 17), ou seja, 55,8% menor que o percentual obtido pelos atores federais. Se as disputas forem consideradas como um jogo de soma zero, em que a vitória de um implica necessariamente na derrota do oponente, a taxa de sucesso do governo central é de 91,3% e, por consequência, a da subunidade nacional é de 8,6%. Além disso, o STF foi mais generoso com a União na concessão de liminares. (...) O pedido da União foi deferido em 55,3% (230) das ações (considerados apenas os pedidos já decididos), o que implica em uma taxa de êxito de 87,4% (desconsiderados os pedidos não conhecidos e prejudicados). As Assembleias e os Governadores, por sua vez, tiveram apenas 23,9% (17) dos seus pedidos de liminar deferidos, o que implica numa taxa de 63% (28% menor que o alcançado pela União e inferior ao percentual de 82,3% atingido pelos legitimados estaduais nas demais ADI que iniciaram) deve ser atribuído mais ao número de pedidos julgados prejudicados (60,6% contra 36,5% da União) do que, como visto acima, ao número de medidas concedidas (CAMARGO, 2014, p.80-81).

Assim, no mesmo sentido de Oliveira (2009), Camargo (2014) apresenta um cenário na jurisprudência do STF bastante favorável ao ente central, concluindo que “A União foi a grande vencedora nos conflitos federativos, tanto no que diz respeito à decisão final, quanto à concessão de medidas liminares” (CAMARGO, 2014, p. 97).

Em trabalho ainda mais recente sobre a temática, Francisco Martins (2019, p. 191) apresenta uma análise no mesmo sentido, demonstrando, por meio da análise qualitativa de algumas decisões que envolveram conflito federativo até fevereiro de 2019, que o Supremo Tribunal Federal de fato privilegia a União, especialmente quando o conflito envolve o exercício de competências concorrentes. Sobre isso, o autor afirma:

Quando da análise do comportamento dos Ministros ao apreciar as demandas de natureza federalistas, uma coisa ficou bem clara: posicionamento tradicional da Corte, vinculado aos conceitos primários federalistas. É dizer, a formação de um Estado soberano no qual se tem agregado outros entes jurídicos inferiores, de modo a formar um Estado composto por vários subsistemas jurídicos autônomos. Esse modelo empresta o caráter dual do federalismo, conceito há muito superado e presente apenas nos locais ou épocas de duvidosa democracia constitucional. O que hoje se defende é a interação entre os entes políticos, todos autônomos e interagindo entre si para a consecução das atividades benéficas ao povo e ao Estado. Por se posicionar dessa maneira, ou seja, tradicional, o Tribunal mostra a sua resistência em reconhecer, até mesmo por empirismo, o movimento mundial pela agregação das diversidades políticas e enaltecimento das características e necessidades locais. Ao decidir as ações de controle de constitucionalidade, a ampla maioria dos argumentos se mostra de maneira a analisar a literalidade dos dispositivos, distanciando-se do seu significado mais apropriado à consecução dos ideais federalistas, desvalorizando as características fundamentais dessa forma de Estado (MARTINS, 2019, p. 191).

Assim, o autor reclama que essa linha de jurisprudência precisa de ajustes, entregando ao Tribunal um papel nesse repensar do pacto federativo brasileiro, propondo que as soluções para cada caso passem pelo princípio federativo, entendendo a inexistência de hierarquia entre os entes federados e a necessidade elementar de buscar equalizar os problemas inerentes à realidade social (MARTINS, 2019, p. 195).

Essa busca por mais igualdade entre os entes e a necessidade de se considerar os problemas reais que o federalismo brasileiro precisa enfrentar e resolver parece terem sido consideradas pela jurisprudência do Supremo que se forma com a pandemia do COVID-19.

Conforme relatado anteriormente, a pandemia contribuiu para agravar a relação conflituosa entre o ente central e os entes subnacionais criando uma verdadeira crise federativa que girava em torno da pergunta: quem é competente para criar e aplicar atos normativos para enfrentar as consequências da propagação do vírus?

A primeira ação que chegou ao Supremo dentro do recorte da presente pesquisa foi a ADI nº 6341 do Distrito Federal, ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido com representação no Congresso Nacional e, portanto, legitimado ativo para propor Ação Direita de Inconstitucionalidade nos termos da Constituição Federal (artigo 103, VIII). No mesmo dia, em 23 de março de 2020, e também dentro do presente recorte de investigação, outro partido legitimado, a Rede Sustentabilidade, ajuizou a ADI nº 6343 do Distrito Federal. Essas duas ações questionavam alterações promovidas por Medidas Provisórias (nº 926/2020 e 927/2020) na Lei 13.979/2020, mais especificamente no artigo 3º (BRASIL, 2020; BRASIL, 2020).

Na ADI nº 6341/DF, o autor questiona alguns pontos que a MP nº 926/2020 alterou na redação da Lei nº 13.929/2020 atingindo a competência comum e concorrente dos entes em certos aspectos, quais sejam: artigo 3º, caput, I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11.

Com a nova redação, uma grande quantidade de poder para decidir sobre as ações de enfrentamento ao vírus passaria para o executivo federal¹. Medidas como isolamento, quarentena, estudo e investigação epidemiológica e restrição excepcional de entrada e saída do país e de locomoção interestadual e intermunicipal não poderiam atingir as atividades essenciais e o rol das atividades e serviços públicos essenciais deveria ser estabelecido pelo Presidente da República por meio de decreto. Além disso, os parágrafos 10 e 11 do artigo 3º, introduzidos pela Medida Provisória, limitavam a determinação de certas medidas de enfrentamento, exigindo alinhamento com os serviços essenciais ou a articulação prévia com órgãos centrais.

Com base nessas alterações, o autor questionava a constitucionalidade dessas alterações por uma questão formal que atinge diretamente a competência dos Estados e Municípios. O partido explicou que, segundo o texto da Constituição no artigo 23, II, todos os entes federados possuem competência comum para cuidar da saúde e que o parágrafo único do mesmo dispositivo afirma que “leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.” (BRASIL, 1988). Assim, no caso em tela, o executivo criou essas normas gerais por meio de uma medida provisória que não pode tratar sobre temas que cabem a lei complementar e atingiu diretamente a autonomia dos entes que viram suas competências para tratar sobre saúde, dirigir o SUS e executarem ações de vigilância sanitária e epidemiológica (art.23, II; art.198, I e art.200, II da CF) violadas em meio a uma situação de pandemia (BRASIL, 2020).

Observando a existência dos requisitos de urgência e necessidade, em 24 de março de 2020, o relator, Ministro Marco Aurélio Mello, enfrentou a questão em sede de medida cautelar que foi deferida em parte, sem prejuízo de submissão ao plenário (BRASIL, 2020).

O Ministro entendeu que as inconstitucionalidades formais alegadas pelo autor não deveriam prosperar e que o Presidente atuou de forma correta e adequada ao editar a Medida Provisória e que o que ela disciplina não afasta a competência comum dos três entes federados para tratar sobre saúde. Todavia, o relator fez questão de esclarecer:

Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. 3. Defiro,

¹ Redação original da Lei nº 13979/20:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/02/2020&jornal=515&pagina=1&totalArquivos=77>.

Alterações promovidas pela MP nº 926/20:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=614&pagina=1&data=20/03/2020&totalArquivos=13>.

em parte, a medida acauteladora, para tornar explícita, no campo pedagógico e na dicção do Supremo, a competência concorrente (BRASIL, 2020, p. 155).

Após manifestação de entidade interessada e do Procurador-Geral da República, o plenário referendou a decisão do ministro relator, acrescentando a “interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979/2020, a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais.” (BRASIL, 2020, p. 191)

Na ADI nº 6343, o Partido Rede Sustentabilidade também requeria a declaração de inconstitucionalidade de alguns pontos do artigo 3º da Lei 13.979/2020, alterados pelas Medidas Provisórias nº 926/2020 e 927/2020² por subtraírem competências dos Estados, Municípios e Distrito Federal, quais sejam: artigo 3º, VI, b; §§ 1º, 6º e 7º.

Inicialmente, o demandante afirma que as Medidas Provisórias condicionaram as ações de restrição à locomoção intermunicipal e intramunicipal a recomendações técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, uma autarquia federal, a autorização do Ministério da Saúde e a ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura, atingindo a autonomia dos demais entes federados, nos seguintes termos:

Diz impedidos os Estados e o Distrito Federal de disporem sobre transporte intermunicipal. Acrescenta inobservada a competência legislativa no tocante à proteção e defesa da saúde. Destaca as atribuições residuais dos Estados. Assinala incumbir aos Municípios organizar e prestar, mesmo sob concessão ou permissão, serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo intramunicipal. Segundo argui, o legislador, ao exigir evidências científicas e análises de informações estratégicas em matéria de saúde, para fins de adoção das providências indicadas no artigo 3º da Lei nº 13.979/2020, criou barreira quase intransponível considerada a implementação de medidas urgentes e indispensáveis ao enfrentamento da crise (BRASIL, 2020, p. 33).

Por causa desses pontos, o autor solicitou a declaração de inconstitucionalidade de alguns trechos dos dispositivos objeto da ADI por entender que a retirada destes devolveria a situação de constitucionalidade.

Assim como a ADI nº 6341, o Ministro Marco Aurélio Melo, também relator desta ação, entendeu que existiam os elementos para decisão cautelar, mas indeferiu a liminar solicitada. Em sua fundamentação, o relator afirmou que os três entes devem adotar medidas necessárias para mitigar as consequências da pandemia, mas manteve as alterações feitas pelas Medidas Provisórias por considerar que elas garantiam a saúde pública e a segurança jurídica, pontos que deveriam ter um maior peso nesse momento de crise. Ele acrescentou ainda que, pela sistemática da espécie normativa que promoveu as mudanças, elas deveriam ser analisadas pelo Congresso. Ao final, submeteu a questão ao plenário (BRASIL, 2020).

No plenário, todavia, os ministros decidiram, por maioria, conceder em parte a liminar para:

suspender parcialmente, sem redução de texto, o disposto no art. 3º, VI, b, e §§ 6º e 7º, II, a fim de excluir estados e municípios da necessidade de autorização ou observância ao ente federal; e ii) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos no sentido de que as medidas neles previstas devem ser precedidas de recomendação técnica e fundamentada, devendo ainda ser resguardada a locomoção dos produtos e serviços

² Alterações promovidas pela MP 927/20:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm.

essenciais definidos por decreto da respectiva autoridade federativa, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo (BRASIL, 2020, p. 17).

Desse modo, o Tribunal decidiu mais em favor dos Estados e Municípios, entendendo que esses não precisam de autorização para tomar medidas em relação a transporte intramunicipal e intermunicipal e deixou clara a necessidade de que a “Lei Federal nº 13.979, 2020, deve ser interpretada em conformidade com Constituição Federal, destacando que a emissão de regulamentação sobre o assunto deve ser apoiada por recomendações técnicas” (PINHEIRO, LLARRAZ e MESTRINER, 2020, p. 18, tradução nossa).

Todavia, ainda dentro do recorte temático do presente trabalho, cumpre analisar uma terceira decisão do Supremo Tribunal Federal: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672 do Distrito Federal, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil- CFOAB contra “atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, praticado no contexto da crise de saúde pública decorrente da pandemia do COVID-19 (coronavírus)” (BRASIL, 2020, p. 195).

Na inicial, a parte autora requer uma medida liminar “para determinar ao Presidente da República que se abstenha de praticar atos contrários às políticas de isolamento social adotadas pelos Estados e Municípios e para determinar a implementação imediata de medidas econômicas de apoio aos setores mais atingidos pela crise” (BRASIL, 2020, p. 195) e para fundamentar seu pedido, ele apresenta alguns pontos:

a atuação do poder executivo federal sobre a questão é contrária aos protocolos adotado pela comunidade científica e por outros países, que levou também ao governo, alegadamente, fraco desempenho no assunto; (ii) Estados e Municípios adotaram, com razão, medidas contra a disseminação da doença (como o distanciamento social), de acordo com a Lei Federal nº 13.979, 2020, e seguindo o seu poder legislativo, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988; (iii) as autoridades locais são as que melhor avaliam a propagação da pandemia e a adequação do sistema de saúde pública para lidar com ela; (iv) a Organização Mundial da Saúde (OMS) concluiu que o distanciamento social é o protocolo a ser seguido em situações como a transmissão da comunidade Covid-19; e, (v) portanto, a postura adotada pelo executivo federal era contra o direito à saúde e à vida e contra o princípio federativo, conforme defendido pela Constituição Federal de 1988 (PINHEIRO, LLARRAZ e MESTRINER, 2020, p. 16, tradução nossa).

Em sua defesa, o Presidente da República, por meio da Advocacia-Geral da União, afirmou que a espécie de ação escolhida pela parte autora era inadequada e se fosse aceita poderia configurar uma interferência indevida do poder judiciário no executivo e que, portanto, não deveria ser aceita. Mas, sobre o mérito, ele afirma que o governo federal vem tomando as medidas concretas possíveis para enfrentamento da pandemia, todas de acordo com as recomendações da OMS, que respeita a competência concorrente dos entes federados na área da saúde, que a Lei 13.979/20 não violou as esferas de competências municipais e estaduais sobre a temática e que o Ministério da Saúde vem ajudando os entes com recursos e equipamentos (BRASIL, 2020, p. 195).

O Relator, em decisão monocrática, entendeu ser adequado o manejo da espécie ADPF em caráter preventivo para “evitar condutas do poder público que estejam ou possam colocar em risco os preceitos fundamentais da República entre eles, a proteção à saúde e o respeito ao federalismo e suas regras de distribuição de competências” (BRASIL, 2020, p. 195). E ao final, concedeu parcialmente a medida cautelar pleiteada, reconhecendo a competência concorrente dos entes para tomar medidas de enfrentamento à pandemia dentro de suas esferas de atuação, “independentemente de superveniência de ato federal em sentido contrário, sem prejuízo da

competência geral da União para estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, caso entenda necessário” (BRASIL, 2020, p. 196).

Diante do exposto, é possível perceber que essas três decisões do STF no contexto da crise provocada pela pandemia do coronavírus enfrentava desacordos dentro pacto federativo brasileiro em relação à competência em matéria de saúde.

3 FEDERAÇÃO ENTRE ASSIMETRIAS E COOPERATIVISMO

Segundo Hans Kelsen (2005, p. 451-453), o que diferencia uma federação de uma confederação e de um estado unitário é o grau de descentralização. Ele explica que a federação se posiciona intermediariamente entre os dois modelos, entre a máxima centralização (típica dos estados unitários) e a máxima descentralização (marca dos estados confederados).

Todavia, a federação não se resume a uma mera descentralização administrativa, mas consiste em uma organização bem elaborada, marcada pela repartição de competências entre os entes periféricos (Estados-componentes ou Estados-membros) e o ente central (União), detalhadamente contidas na Constituição (ZIMMERMANN, 2014, p. 40-41). Esse esquema constitucional preserva, assim, a autonomia dos entes federados. Conforme leciona Carmém Lúcia Antunes Rocha (1996, p. 181), a existência de competências próprias e exclusivas, ao lado de competências complementares ou comuns, um espaço de criação de Direito pelos entes federador é o ponto que garante a autonomia das unidades federadas e, em última análise, a própria eficácia do princípio federativo.

Desse modo, o grau de centralização que marca o Estado federal origina uma pluralidade de ordenamentos jurídicos: a ordem jurídica central, formada por normas gerais, válidas para todo o território, e outra por normas locais, válidas apenas para o território dos Estados-componentes (KELSEN, 2005, p. 451-453).

Os pais fundadores dos Estados Unidos propuseram na Constituição americana e teorizaram um modelo dual de federalismo, com uma rígida separação entre a esfera de atuação estadual e federal, inaugurando um cenário quase de rivalidade entre os entes (SCHWARZ, 1984, p. 26-27).

A crise econômica de 1929 e a posterior política do *new deal* implementada por Roosevelt começaram a demonstrar a insuficiência do modelo dualista e a plena independência nas suas execuções foram cedendo espaço para as intensas ajudas federais aos Estados-membros, dando origem ao federalismo de cooperação (ZIMMERMANN, 2014, p. 56-57). A inserção da cooperação no vínculo federativo aproximou a União e os Estados federados, não comportando mais a separação estática da distribuição de funções e de competências entre os entes da federação, que tornava esses incomunicáveis (TAVARES, 2010, p. 1085). O fato de a cooperação aproximar os governos da federação também trouxe a ideia de que esses não precisam atuar sozinhos, o governo central e os periféricos podem trabalhar separadamente, mas agora podem atuar conjuntamente, principalmente, em torno de questões que demandam essa colaboração (OLIVEIRA, 2010).

Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p. 49-52) entende que a cooperação, analisando particularmente o caso norte-americano, é alcançada por meio do processo político, envolvendo o uso do poder, explicando que o Congresso sabe a hora de atuar de forma mais incisiva ou mais retraída, dialogando com os Estados e observando suas insatisfações. O que Raul Machado Horta (1999, p. 19) ressalta é que o federalismo cooperativo norte-americano “não se apresentou como o desenvolvimento planejado de um princípio, mas sob a versão de método pragmático, destinado a resolver casuisticamente problemas concretos”, não tendo sido criado mecanismos jurídicos adequados para sustentar a cooperação entre os entes.

Partindo da ideia de que a cooperação pode vir do processo político, como sugere Ramos (2000), esse modelo pode ser marcado pela supremacia do poder central, centralizando nas

mãos desse as decisões, aos poucos, deixando de lado a coordenação que marca o federalismo e estabelecendo uma relação de subordinação entre os entes, dando uma marca mais autoritária ao federalismo cooperativo (ZIMMERMANN, 2014, p. 58). Se aproxima desse modelo de federalismo de cooperação, a ideia de federalismo de integração, que segundo Ramos (2000, p. 48), é a “sujeição da esfera estadual à da União”, perto do que ocorre em um Estado Unitário descentralizado, sendo totalmente contrário à lógica federal.

Todavia, no caso alemão, segundo o qual a cooperação é trabalhada no texto da Lei Fundamental (1949), há a explícita previsão de objetivos de responsabilidade comum do Governo Federal e dos *Länder* (HORTA, 1999, p.20). Nesse caso, a cooperação é encontrada em institutos políticos organizados na própria constituição que sustenta o pacto federal, dessa forma, segundo Zimmermann (2014, p.58-59), pautado no direito, o federalismo cooperativo ganha uma roupagem bem mais democrática.

No período pós-guerras, começa a surgir uma maior preocupação com as diferenças regionais dentro das federações, de modo a evitar conflitos e trazer mais eficiência para o governo, fatos que originaram o federalismo assimétrico, que nas palavras de Francisco Caamaño (1999, p. 359) consiste em um “modelo cujo principal padrão configurador constitui em um consenso vinculante sobre a necessidade de garantir uma desigualdade no exercício do poder em função dos territórios.” Em outras palavras, o modelo assimétrico de federalismo é aquele que considera as diferenças entre os entes federados e usa isso como base para a criação de institutos federais, indo em busca, portanto, de uma igualdade substancial, na tentativa de garantir o equilíbrio do pacto federal.

Charles D. Tarlton (1965) explica que simetria, dentro do sistema federal, é o “nível de conformidade nas relações de cada unidade política separada do sistema, tanto para o sistema como um todo como para as outras unidades componentes”, ou seja, para ele, baseado na simetria, os estados receberiam o mesmo tratamento do ente central, as mesmas competências e o mesmo tratamento jurídico. Por outro lado, entendido como negação do termo ora explicado, assimetria seria a “desigualdade, tanto entre as comunidades políticas federadas, como em relação à Federação” (CAAMAÑO, 1999, p. 361).

Sobre essa variante, cumpre diferenciar as assimetrias de fato e assimetrias de direito. As primeiras, mais que um elemento, podem ser consideradas a marca do federalismo, tendo em vista que esse modelo busca garantir a diversidade dentro da unidade, a ideia das assimetrias de fato diz respeito aos desníveis políticos, sociais, culturais, econômicos, linguísticos que marcam os Estados-membros, que corresponde à diversidade de toda e qualquer federação (OLIVEIRA, 2010, p. 17). Por outro lado, as assimetrias de direito não são universais, nem sempre são observadas nas constituições federais (OLIVEIRA, 2010, p. 17) e correspondem aos arranjos jurídicos, que tratam as diferenças entre os entes federais e as acomodam, em outras palavras, “seria a interpretação das consequências decorrentes do reconhecimento constitucional de certas peculiaridades específicas ou próprias de determinados territórios” (VILLADANGOS, 2000, p. 375).

Todavia, cumpre ressaltar que, as assimetrias de direito só podem ser utilizadas quando as assimetrias de fato existirem e exigirem arranjos constitucionais adequados para tratá-las; é nesse sentido que Ricardo Victalino de Oliveira (2010, p. 17) afirma: “as ‘assimetrias de fato’ são, portanto, as verdadeiras condicionantes da empregabilidade das ‘assimetrias de direito’”.

É por meio dessa dinâmica entre os dois tipos de assimetria do sistema federal, explicada pelos autores, que vai sendo determinado a existência de um federalismo assimétrico, aquele segundo o qual “as instituições políticas correspondem ao verdadeiro ‘federalismo social’ embaixo delas” (TARLTON, 1965).

4 O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO PÓS-1988 E O DIREITO À SAÚDE

Observando essa ideia básica do federalismo assimétrico e cooperativo, é possível lembrarmos do caso brasileiro, que diante das inúmeras diferenças que marcam seus entes e regiões, vive a constante dificuldade de equilibrá-las. Sendo inicialmente um Estado unitário, o Brasil passou a ser uma federação apenas em 1891, quando da proclamação da república. Depois da sua implantação, o federalismo brasileiro foi diferentemente trabalhado por mais cinco constituições, sempre enfrentando a dificuldade de buscar institutos adequados à realidade fática do país.

Horta (1999, p. 17) leciona que a Constituição de 1988 trouxe uma repartição de competências que reflete essas novas tendências do federalismo, especialmente por meio dos espaços de competências comuns e concorrentes.

Ricardo Lodi Ribeiro (2018, p. 343) detalha a ideia da variante cooperativa no texto constitucional atual:

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil retorna, depois dos anos de trevas institucionais, a um *federalismo cooperativo*, que se revela, entre outros aspectos, pela definição, no artigo 23, da competência comum para União, Estados e Municípios legislarem sobre um rol mais amplo de matérias, em relação às Cartas anteriores, levando em consideração, segundo o parágrafo único do mesmo artigo, normas para a cooperação entre eles, definidas em lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e bem-estar social em âmbito nacional; bem como pela previsão de competência concorrente entre União e Estados-membros. Sob o viés do direito financeiro, o cooperativismo se dá pela repartição, mais condizente com as atribuições materiais, das receitas tributárias de impostos federais com Estados e Municípios e de impostos estaduais com os Municípios.

Desse modo, é possível perceber um esforço por parte do constituinte em trazer mais cooperação e colaboração para as relações entes. Ao mesmo tempo, percebe-se uma tendência por tentar democratizar mais o pacto por meio da promoção do Município à categoria de ente federado (RIBEIRO, 2018, p. 336), entrando dentro desse esquema de repartição de competências e rendas uma instância mais próxima dos cidadãos.

Também é possível perceber que, o constituinte de 1988 se preocupou em introduzir no pacto federativo tendências da variante assimétrica, voltando os olhos para o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais (art. 3º, II e III, CF/88). Dircêo Torrecillas Ramos (2000, p. 174) afirma que “vários são os dispositivos da Constituição de 1988, que manifestam a assimetria, reconhecendo as diferenças e procurando o equilíbrio ou a diminuição das desigualdades”, como os artigos 23, 43 e 151.

Assim, é possível perceber que a preocupação do constituinte em colocar essas variantes no pacto federativo brasileiro demonstra a tendência que ele tinha para instalar um federalismo mais dinâmico, flexível, descentralizado, cooperativo e, inclusive, democrático. Afinal, conforme as lições de Baracho (1986), o federalismo harmoniza-se bem em regimes democráticos, em oposição a regimes autocráticos e a descentralização pode ser considerada um mecanismo a favor da democracia e das liberdades públicas (GROTTI, 1995, p. 195).

Todavia, o que percebe-se é que esse tratamento formal “não conseguiu encontrar o equilíbrio nas relações federativas, pois persiste uma excessiva concentração de poderes na União” (GROTTI, 1995, p.195). A tendência centralizadora da jurisprudência do STF, como já apresentado anteriormente; o sistema tributário que deixa poucas competências tributárias para Estados e Municípios e reforça o sistema de transferência da União para os Estados e Municípios; “imposição das prioridades da União aos Estados e Municípios na Lei de Responsabilidade Fiscal” (RIBEIRO, 2018, p. 360) são alguns dos aspectos que contribuíram para enfraquecer a autonomia dos entes subnacionais e conseqüentemente o caráter assimétrico e cooperativo, uma vez que esses entes, a despeito de terem competências, ficam cada vez mais dependentes de recursos da União.

Essa fragilidade das tendências cooperativa e assimétrica no federalismo brasileiro se manifesta de forma muito perceptível no setor da saúde. Segundo o texto da constituição, além da saúde ser competência comum dos três entes federados, o artigo 198 afirma que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo (...)” (BRASIL, 1998), sendo, portanto, uma institucionalização dessas novas vertentes que iluminam o pacto federativo de 1988. Todavia, a prática revela a crise:

Com relação, especificamente, ao setor saúde, a crise do federalismo cooperativo é evidente. Governos estaduais sujeitos a recorrentes crises fiscais e, em muitos casos, com abandono da agenda da saúde não conseguem cumprir o papel estratégico e essencial de coordenar as políticas regionais em nome de maior equalização. Governos municipais dispõem de capacidades fiscais, de governo e de recursos de atenção à saúde bastante díspares em todos os estados e nas grandes regiões. A competição por recursos e a imposição de barreiras de acesso a outros municípios são rotinas no SUS e contribuem para minimizar os efeitos positivos de um grande número de experiências municipais em termos de boas políticas e de cooperação regional (RIBEIRO, MOREIRA, 2016, p. 18-19).

E nesse contexto, Marta Arretche (2004, p. 22) chama a atenção para o fato de que, em matéria de saúde, as “políticas implementadas pelos governos locais são fortemente dependentes das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério da Saúde.”

Em meio a mais competição do que cooperação, a pandemia da COVID-19 chega em um momento em que a crise de financiamento do SUS encontra-se mais agravado por conta da aprovação da Emenda Constitucional nº 95 que congela gastos em saúde por 20 anos, entre outras mudanças recentes (MOROSINI, 2020, p. 29).

5 COMO O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENTENDE O PACTO FEDERATIVO EM MEIO À PANDEMIA?

Como demonstrado anteriormente, a chegada do coronavírus no Brasil desencadeou uma verdadeira crise entre as esferas de poder, demonstrando as fragilidades do pacto federativo, precisando ser inclusive judicializada, exigindo respostas do por parte do Supremo Tribunal Federal.

Analisando três diferentes decisões do STF acerca da crise federativa em torno das ações de enfrentamento à pandemia, foi possível observar que o tribunal decidiu em favor do federalismo cooperativo, da preservação das competências dos entes subnacionais e, em última análise, da própria consideração das desigualdades regionais.

Sobre essas decisões, os professores Valerio Mazzuoli e Hugo Abas Frazão (2020), fazendo referência à ADI n° 6341 e à ADPF n° 672, afirmam que o Supremo vem tomando importantes decisões em prol do equilíbrio federativo, mas reforçam que “a autonomia relativa à ‘descentralização territorial’ não pode justificar qualquer abuso de poder por parte de Prefeitos e Governadores”.

No mesmo sentido, Rodrigo Maia Rocha (2020) entendeu que a decisão do Supremo na ADI n° 6341 era a decisão esperada ante a inconstitucionalidade claramente presente na norma que tentava esvaziar a autonomia dos entes federados, sendo uma “importante medida para o restabelecimento de um equilíbrio institucional”. Todavia, ele reconhece que “caminho para a superação definitiva de tais conflitos pressupõe mudanças estruturantes que corrijam as disfunções presentes na materialização das relações interfederativas” (ROCHA, 2020)

Pinheiro, Llaraz e Mestriner (2020, p. 19, tradução nossa), analisando as três decisões supramencionadas, também consideraram que “o STF emitiu decisões que, de forma

consistente, fortaleceram o princípio federal proposto pela Constituição Federal de 1988.”, e consequentemente as medidas de distanciamento todas pelos entes subnacionais foram mantidas.

Luiz Bevilacqua e Tânia Caldas (2020, p. 51), por outro lado, comentando a ADI nº 6341, acreditam que com a decisão “Estados e Municípios usarão e abusarão de medidas que (...) deveriam vir por meio da decretação do Estado de Legalidade Excepcional.”

Luciana Dias de Lima, Adelyne Maria Mendes Pereira e Cristiani Vieira Machado (2020, p. 3) consideraram que as decisões do STF que garantiram a autonomia dos Estados e Municípios para determinar medidas de combate à pandemia e a adoção de medidas inovadoras por parte desses entes, como “a implantação de um comitê científico de enfrentamento da COVID-19, vinculado ao consórcio dos governadores do Nordeste, e a adoção de medidas pelos Conselhos de Representação de Secretarias Estaduais e Municipais para orientar gestores e trabalhadores do SUS” não foram suficientes, sem a coordenação do governo federal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, é possível perceber que, as decisões do Supremo Tribunal Federal nas ações analisadas, ADI’s 6.341/DF, 6.343/DF e ADPF 672/DF, foram no sentido de reafirmar a competência comum que todos os entes federados autônomos possuem para legislar e agir em matéria de saúde pública, tendo em vista a importância desse direito social que comina, em última instância, no próprio direito à vida digna, outro direito fundamental (artigo 5º, CF/88).

Desse modo, também foi possível perceber que os ministros empenharam-se para reforçar a autonomia dos entes federados e a cooperação que existe no pacto federativo em matéria de saúde pública (BRASIL, 2020). Por outro lado, especificamente no ADPF nº672/DF, foi possível perceber que o Tribunal não achou conveniente substituir a discricionariedade do Presidente da República impondo que ele realizasse medidas administrativas de combate ao vírus, em respeito ao princípio da separação de poderes (BRASIL, 2020).

Assim, diante da fundamentação apresentada pela Corte e da fundamentação teórica aqui apresentada, é possível perceber que o Supremo de forma acertada, dentro de sua esfera de competência, assegurando os postulados normativos do pacto federativo brasileiro que garantem a proteção da autonomia dos entes (nesse sentido, por exemplo: PINHEIRO, LLARAZ e MESTRINER, 2020; ROCHA, 2020). Além disso, como analisando pelo histórico das decisões do STF, é possível notar que o tribunal rompeu com a tendência predominantemente centralizadora de sua jurisprudência. Todavia, essas decisões não foram suficientes para garantir ações federativas eficientes em tempos de pandemia (LIMA, PEREIRA e MACHADO, 2020).

Da análise teórica apresentada, também foi possível perceber que, mesmo com a autonomia normativamente garantida, no desenvolvimento do federalismo pós-1988, nota-se uma grande dependência dos entes subnacionais em relação ao ente central, inclusive em matéria de saúde (ARRETCHE, 2004). Desse modo, o simples fato de a Corte ter assegurado a competência não assegura um pleno exercício da competência quando não existem recursos para tanto.

As decisões do STF foram recebidas de modo heterogêneo pelos poderes e as ações pareceram descoordenadas. Os Estados e Municípios viviam o pico da pandemia de modo assimétrico em um país continental e com poucos recursos, ao passo que o executivo federal pareceu se eximir das responsabilidades de instância coordenadora após as decisões. Conforme explica Pinheiro, Llaraz e Mestriner (2020, p. 19, tradução nossa), ao comentarem a decisão do Supremo:

O que parece ser uma novidade terrível é a falta de uma coordenação ampla e próxima entre autoridades de diferentes níveis de governo ao avaliar o alcance da atual crise de saúde e como enfrentá-la. Isso é agravado pela crise vivida pelo país no espectro político, com o Presidente da República frequentemente emitir declarações que visem, supostamente, agradar parte de seu eleitorado, em puro confronto com as políticas adotadas pelos poderes públicos estaduais e municipais que, em certa medida, seguem a recomendação da OMS. Alguns concluem que tal estratégia política, além da falta de uma política nacional de saúde clara e coordenada sobre o assunto, tem contribuído muito ao expressivo número de pessoas infectadas pelo vírus Covid-19 no país.

Após a decisão, o Presidente postou em uma rede social: “Lembro à Nação que, por decisão do STF, as ações de combate à pandemia (fechamento do comércio e quarentena, p.ex.) ficaram sob total responsabilidade dos Governadores e dos Prefeitos.” (BOLSONARO, 2020). E ao ser questionada por uma cidadã sobre o número de brasileiros mortos pela pandemia, no dia 10 de junho de 2020, em frente ao Palácio da Alvorada, ele afirmou: “Cobre do seu governador! Saia daqui!”³.

Além da falta de cooperação no campo retórico, as ações do governo federal são cobradas por órgãos de controle. Auditoria do Tribunal de Contas da União verificou que a execução do orçamento para as ações de enfrentamento à pandemia foi baixa e faltaram definições claras de critérios para transferência de recursos (SECOM-TCU, 2020):

Além da baixa execução do orçamento para ações de combate à Covid-19, com gastos de apenas 30% do orçamento recebido, o Tribunal verificou falta de definição objetiva de critérios para transferência de recursos. A título de exemplo, os estados do Pará e do Rio de Janeiro, respectivamente, tiveram a segunda e a terceira maior taxa de mortalidade por Covid-19, mas estão entre as três unidades da federação que menos receberam recursos por pessoa na pandemia.

Desse modo, é possível perceber uma falta de cooperação por parte do ente central, ao mesmo tempo em que as ações de ajuda não parecem considerar as assimetrias dos entes quanto ao desenvolvimento da doença, que deveria ser o parâmetro de atuação para o desenvolvimento de ações federativas de enfrentamento ao vírus nesse momento.

Por outro lado, órgãos, como o Senado Federal, tem desenvolvido medidas mais no sentido de promover a cooperação e assimetrias no pacto federativo de forma institucionalizada e organizada, como essas vertentes exigem. A câmara alta do legislativo federal iniciou o projeto de lei que instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) - Lei Complementar nº 173/2020- que “consiste na prestação de um auxílio financeiro no valor de R\$ 119,8 bilhões concedido aos estados, DF e municípios para o combate à pandemia da Covid-19” (SENADO FEDERAL, 2020), distribuído de forma assimétrica entre os entes, apesar de o critério não levar em conta o desenvolvimento da doença.

Assim, entre erros e acertos em meio à pandemia, nada parece ser suficiente. Em 24 de novembro de 2020, os gráficos mostram que o Brasil já atingiu a marca de 170.000 (cento e setenta mil) mortes por conta da doença (VALENTE, 2020) e as lições que ficam são muitas, entre elas a de que Brasil precisa repensar o seu pacto federativo e os investimentos em saúde. “Neste momento de crise, a batalha decisiva trava-se dentro da própria humanidade. Se essa epidemia resultar em maior desunião e maior desconfiança entre os seres humanos, o vírus terá aí sua grande vitória.”, como alerta Yuval Noah Harari (2020, p. 11).

³ Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/cobre-do-seu-governador-sai-daqui-diz-bolsonaro-eleitora-que-criticou-por-attitudes-durante-pandemia-24472272>. Acesso em: 09 ago. 2020.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, Jun 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em 09 ago. 2020.

BARACHO, José Alfredo. **Teoria Geral do Federalismo**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1986.

BERNARDES., Wilba Lúcia Maia. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2003.

BOLSONARO, Jair M. **Lembro à Nação que, por decisão do STF, as ações de combate à pandemia (fechamento do comércio e quarentena, p.ex.) ficaram sob total responsabilidade dos Governadores e dos Prefeitos**. 08 jun. 2020. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1269942255298777095>. Acesso em: 09 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 9 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. **Diário Oficial da União**. 27. ed. Brasília, 7 fev. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 01 ago. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 ago. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.341. Relator: Ministro Marco Aurélio Melo. Brasília, DF, 24 de março de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 26 mar. 2020. n. 72, p. 154-155.

_____. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6341. Relator: Ministro Marco Aurélio Melo. Brasília, DF. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 07 mai. 2020. n. 111, p.190-191.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.343. Relator: Ministro Marco Aurélio Melo. Brasília, DF, 25 de março de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 27 mar. 2020. n. 74, p.32-33.

_____. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343. Relator: Ministro Marco Aurélio Melo. Brasília, DF, 06 de maio de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 08 mai. 2020, n. 137, p. 17.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 672. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 08 de abril de 2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 15 abr. 2020. n. 89, p. 195-196.

BEVILÁCQUA, Luiz Alberto Segalla; CALDAS, Tânia Alencar de. Os direitos constitucionais em tempos de Pandemia. **Teoria e Prática**: revista de humanidades, ciências sociais e cultura, Limeira, v. 2, n. 1, p. 38-55, jun. 2020.

CAAMAÑO, Francisco, *Federalismo Assimétrico: La imposible Renuncia al Equilíbrio*. **Revista Española de Derecho Constitucional**, nº 55, ano 19, 1999, p.359-363.

CAMARGO, Fernando Santos. **Judiciário e Federalismo: o supremo tribunal federal nos conflitos entre união e estados**. 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35204/R%20-%20D%20-%20FERNAND%20SANTOS%20DE%20CAMARGO.pdf?sequence=1>. Acesso em: 01 ago. 2020.

COSTA, Fabio Alexandre. **A evolução histórica do federalismo brasileiro e a centralização na figura da União pós-1988**. 2015. 204 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito Político e Econômico, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Perspectivas para o federalismo*. In: BASTOS, Celso (coord.). **Por uma nova federação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995. p. 146-165.

HARARI, Yuval Noah. **Na batalha contra o coronavírus, faltam líderes à humanidade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. Tradução de Odorico Leal.

HORTA, Raul Machado. *As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988*. **Revista Legislativa**, jan-mar, 1999.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LIMA, Luciana Dias de; PEREIRA, Adelyne Maria Mendes; MACHADO, Cristiani Vieira. *Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19*. **Cadernos de Saúde Pública**, [S.L.], v. 36, n. 7, p. 1-6, jun. 2020. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00185220>.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FRAZÃO, Hugo Abas. *Direito e COVID-19: o que a pandemia pode ensinar para Itália e Brasil sobre o conceito de federalismo?*. **GEN Jurídico**. São Paulo: Grupo Editorial Nacional, 4 maio 2020. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2020/05/04/pandemia-italia-brasil-federalismo/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

MARTINS, Francisco Jório Bezerra. **O Federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2019. 224 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

VALENTE, Jonas. *Brasil passa de 170 mil mortes por covid-19 desde o início da pandemia*. In: **Agência Brasil**. Brasília, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-11/brasil-passa-de-170-mil-mortes-por-covid-19-desde-o-inicio-da-pandemia>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MOROSINI, Liseane. Saúde Estrangulada: chegada do novo coronavírus ocorre no contexto em que a atenção básica passa por mudanças em seu perfil e sofre com perdas de recursos. **Radis Comunicação e Saúde**, Rio de Janeiro, p. 29-31, jun. 2020.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. 2010. 236 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito do Estado, A Configuração Assimétrica do Federalismo Brasileiro, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [S.L.], n. 78, p. 223-250, 2009. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n78/a11n78.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2020.

PINHEIRO, Victor Marcel; ILARRAZ, Marcelo; MESTRINER, Melissa Terni. The impacts of the COVID-19 crisis on the Brazilian legal system: a report on the functioning of the branches of the government and on the legal scrutiny of their activities. **The Theory And Practice Of Legislation**, [S.L.], p. 1-20, 15 jul. 2020. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/20508840.2020.1790104>.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

REIS, Isaac. A Retórica da Crise: democracia e estabilidade institucional no Brasil e em tempos da pandemia de coronavírus. **Revista Nau Social: Fórum DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS & COVID-19**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 145-155, maio 2020.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, v. 16, n. 1, p. 336-362, jun. 2018. Revista da Faculdade de Direito de Valença. <http://dx.doi.org/10.24859/fdv.2018.1.016>.

RIBEIRO, José Mendes; MOREIRA, Marcelo Rasga. A crise do federalismo cooperativo nas políticas de saúde no Brasil. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 14-24, dez 2016.

ROCHA, Rodrigo Maia. A Federação em seu labirinto: entre a cooperação e a colisão nos tempos da pandemia. In: PROCURADORIA GERAL (Estado do Maranhão). **Procuradoria Geral do Estado do Maranhão**. São Luís, 26 jun. 2020. Disponível em: <https://www.pge.ma.gov.br/2020/04/26/a-federacao-em-seu-labirinto-entre-a-cooperacao-e-a-colisao-nos-tempos-da-pandemia/>. Acesso em: 1 ago. 2020.

RODRIGUES, Juliana Nunes; AZEVEDO, Daniel Abreu de. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, [S.L.], v. 9, n. 18, p. 1-11, 21 abr. 2020.

SECOM TCU. TCU avalia a governança do Ministério da Saúde no combate à pandemia. In: TCU. **Tribunal de Contas da União**. Brasília, 27 jul. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-avalia-a-governanca-do-ministerio-da-saude-no-combate-a-pandemia.htm>. Acesso em: 9 ago. 2020.

SENADO FEDERAL (Brasil). Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. In: SENADO FEDERAL (Brasil). **Senado Federal** : Atividade Legislativa. Brasília. Disponível

em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-legislativos/covid-19#:~:text=O%20Programa%20Federativo%20de%20Enfrentamento,%C3%A0%20pandemia%20da%20Covid%2D19.&text=O%20Distrito%20Federal%20receber%C3%A1%20uma,R%24%20154%2C6%20milh%C3%B5es>. Acesso em: 9 ago. 2020.

SCHWARTZ, Bernard, **O Federalismo Norte-Americano Atual**: Uma visão Contemporânea, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1984.

TARLTON, Charles D. Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. **The Journal of Politics**, vol.27, n° 1, feb, 1965, pp. 861-874

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 8.ed.rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

VILLADANGOS, Esther Seijas. Um novo estadio em el discurso federal: el federalismo asimétrico. **Pensamiento Constitucional**, Año VII (2000), N° 7.

ZIMMERMANN, Augusto; **Teoria Geral do Federalismo Democrático**, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.

WATTS, Ronald L. **Comparing federal systems in the 1990s**. Ontário: Institute of Intergovernmental Relations at Queen'S University, 1996.