

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Alessandra Sena Oliveira Washington

Lealdade Federativa na Pandemia de Covid-19 na Lei 13.979/2020

Juiz de Fora

2024

Alessandra Sena Oliveira Washington

Lealdade Federativa na Pandemia de Covid-19 na Lei 13.979/2020

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora
como requisito parcial à obtenção do título
de bacharel em Direito.

Orientador: Renato Chaves Ferreira

Juiz de Fora

2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Sena Oliveira Washington, Alessandra.
Lealdade Federativa na Pandemia de Covid-19 na Lei 13.979/2020 / Alessandra Sena Oliveira Washington. -- 2024.
48 f.

Orientador: Renato Chaves Ferreira
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2024.

1. Lealdade Federativa. 2. Invasão de competência. 3. Supremo Tribunal Federal. 4. inconstitucionalidade. 5. Pandemia. I. Chaves Ferreira, Renato, orient. II. Título.

Alessandra Sena Oliveira Washington

Lealdade Federativa na Pandemia de Covid-19 na Lei 13.979/2020

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovada em 04 de outubro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Doutor Renato Chaves Ferreira - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Doutora Amanda Muniz Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Doutora Raphaela Borges David Binato
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho aos meus pais e ao meu namorado por terem me inspirado e apoiado ao longo de toda minha trajetória acadêmica.

RESUMO

O tema " Lealdade Federativa na Pandemia de Covid-19 na Lei 13.979/2020" aborda as tensões e desafios enfrentados pelo sistema federativo brasileiro durante a crise sanitária provocada pela Covid-19. A pandemia expôs a complexidade das relações entre a União, Estados e Municípios, destacando a importância da lealdade federativa, que implica em cooperação e respeito mútuo entre esses entes. Dessa forma, interpreta-se que o princípio da Lealdade federativa estabelece, de forma vinculante, um dever de consideração com eficácia recíproca multilateral. O que contribui para a consolidação da ordem federal, neutralizando as tendências de egoísmo dos órgãos federados. A divisão e limitação de poder obriga as entidades federadas a não realizarem nada que possa prejudicar ou invadir a competência de outros entes. Isto posto, as ações do governo na época da pandemia, juntamente com o advento da Lei 13.979/2020, trouxeram inúmeras controvérsias no cenário jurídico e jurisprudencial, uma vez que tal lei invadiria a competência dos entes Municipais e Estaduais, violando o princípio da lealdade federada. Logo, o presente estudo tem como objetivo analisar e compreender sobre o Princípio da Lealdade Federativa, sobre sua aplicação na pandemia de Covid-19, sobre a Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020 e seus impactos referentes a competência dos entes e como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal lidou com tais circunstâncias, sobretudo no que se refere à ADI 6343/DF. Ademais, esta pesquisa visa contribuir para o entendimento das dinâmicas federativas em tempos de crise e refletir sobre a necessidade de uma colaboração eficaz entre os entes federativos.

Palavras-chave: Lealdade federativa; inconstitucionalidade; STF; Invasão de competência; pandemia.

ABSTRACT

The theme “Federative Loyalty in the COVID-19 Pandemic in the Law 13.979/2020” addresses the tensions and challenges faced by the Brazilian Federative System during the sanitary crisis caused by the COVID-19. The pandemic exposed the complexity of the relations between the Federal Government, States and Municipalities, highlighting the importance of the federative loyalty, which implies in cooperation and mutual respect between those entities. Thus, it is interpreted that the principle of Federative Loyalty establishes, in a binding manner, a duty of consideration with multilateral reciprocal effectiveness. This contributes to the consolidation of the federal order, neutralizing the tendencies of selfishness of the federative bodies. The division and limitation of power obliges the federative entities not to do anything that could harm or invade the competence of other Entities. That said, the government’s actions during the pandemic, alongside the enactment of the Law 13.979, brought countless controversies in the legal and jurisprudential scenario, since such a law would invade the jurisdiction of Municipal and State Entities, violating the principle of federative loyalty. Therefore, this study aims to analyze and understand the Principle of Federative Loyalty, its application in the COVID-19 pandemic, the Law 13,979, of 2020 and its impacts regarding the jurisdiction of the Entities, and how the jurisprudence of the Federal Supreme Court dealt with such circumstances, especially with regard to the ADI 6343/DF. Furthermore, this research targets to contribute to the understanding of the federative dynamics in times of crisis and to reflect on the need for effective collaboration between the federative entities.

Keywords: Federative loyalty; unconstitutionality; Supreme Court; invasion of competence; pandemic.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Número de Casos de COVID-19 em 2020.....	28
Gráfico 2 - Número de novos casos de COVID-19 no Brasil em 2020.....	28
Gráfico 3- Número de vezes em que casos dobraram no mundo.	30
Gráfico 4 - Número de Mortes por COVID-19 no Brasil em 2020.....	31
Gráfico 5 - Circulação de pessoas em lojas e recreação.	32
Gráfico 6- Movimentação em Estações de transporte.....	33
Gráfico 7- Congestionamento no Waze.....	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ART	Artigo
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
EUA	Estados Unidos da América
P.	Parágrafo
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	DA CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DE REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988.....	13
2.1	DO FEDERALISMO.....	14
2.1.1	Da Federação.....	15
2.2	DA COMPETÊNCIA FEDERATIVA.....	16
2.2.1	Da competência da União.....	16
2.2.1.1	Da competência privativa da União.....	17
2.2.2	Da competência dos Estados.....	18
2.2.3	Da competência dos Municípios.....	19
2.2.4	Da Competência Comum.....	20
2.2.4.1	Da vedação dos Entes.....	22
2.3	DA LEALDADE FEDERATIVA.....	23
2.3.1	Da violação do princípio da lealdade federal.....	25
3	DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL.....	26
3.1	DA EVOLUÇÃO DA COVID-19 NO BRASIL.....	27
3.1.1	Dos casos.....	27
3.1.1.1	Da quantidade de duplicação.....	29
3.1.2	Das Mortes.....	31
3.1.3	Da Circulação de Pessoas.....	31
4	DA CONTROVÉRSIA DE COMPETÊNCIA FEDERATIVA NA PANDEMIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEALDADE FEDERATIVA?.....	35
4.1	DA LEI Nº 13.979/2020.....	36
4.1.1	Do Decreto 10.344/2020.....	37
4.2	DA ADI 6343/ DF.....	38
4.3	DO EMBATE SOBRE A COMPETÊNCIA.....	40
5	CONCLUSÃO.....	43
	REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19, que se espalhou pelo mundo em 2019, trouxe desafios sem precedentes para os sistemas de saúde, economia e governança. No Brasil, a crise sanitária revelou tensões significativas nas relações federativas, evidenciando a complexidade da divisão de competências entre os entes federativos. Neste contexto, a lealdade federativa, princípio que implica a cooperação e o respeito mútuo entre União, Estados e Municípios, foi posta à prova. As medidas adotadas pelo ex-presidente Jair Bolsonaro durante a pandemia, muitas vezes controversas e polarizadoras, geraram um intenso debate sobre a eficácia e a responsabilidade das ações governamentais diante da crise, em contrapartida as ações do Supremo Tribunal Federal demonstram-se eficazes perante o controle de constitucionalidade que tal órgão deve fazer, ao determinar que, no período da pandemia, os Estados e Municípios não precisariam se sujeitar às determinações da União.

Sendo assim, durante a crise sanitária do Coronavírus, como medidas para controlar o desenvolvimento do vírus, tinha-se que o isolamento social deveria ser efetivado. Considerando o mencionado, comércios, escolas, universidades, parques e outros lugares que poderiam servir de polos de polos de acumulação de indivíduos foram fechados, só podendo continuar em funcionamento os chamados serviços públicos essenciais, que eram limitados e majoritariamente relacionados à saúde, como hospitais. Por conseguinte, com o advento da Lei nº 13.979/2020 e suas alterações, mais serviços foram considerados essenciais e puderam permanecer em funcionamento durante a crise. Com a liberação de mais serviços, a cumulação e circulação de pessoas aumentou consideravelmente, o que teve um impacto direto no aumento de casos e nas ações do Supremo Tribunal Federal. Muito debate-se acerca das alterações na Lei nº 13.979/2020, sobretudo referente à possível invasão de competências e sobre a discricionariedade e arbitrariedade do Executivo, causando graves repercussões e propiciando que a vida de milhões de indivíduos fosse posta em risco. Assim, a análise sobre como o STF agiu durante este período é fundamental para a compreensão sobre a lealdade federativa, tal como sobre sua possível violação.

Diante desse cenário, a presente monografia visa examinar e compreender acerca do princípio constitucional da lealdade federativa, sua aplicação na pandemia de Covid-19 e como a Lei 19.979/2020 e suas alterações geraram consequências

referentes à invasão de competência e possível violação do princípio mencionado, além de como o Supremo Tribunal Federal se portou referente ao seu poder de controle de constitucionalidade. A partir de uma análise crítica e fundamentada, pretende-se contribuir para o debate sobre a governança no Brasil em tempos de crise, refletindo sobre a importância da colaboração entre os entes federativos e o papel do Judiciário na proteção dos direitos dos cidadãos.

2 DA CONSTITUIÇÃO FEDERATIVA DE REPÚBLICA DO BRASIL DE 1988

A Constituição Federal consiste no conjunto de normas fundamentais responsáveis por regerem o país. É responsável por estabelecer os princípios básicos, direitos e deveres, organização do governo e acerca da divisão de poderes e competências. Sendo assim, por todo seu período, o Brasil já passou por sete Constituições, desde a Monarquia até a Nova República estabelecida após a queda da Ditadura, determinada na Constituição Federal de 1988 (Mendes, 2008).

Dessa forma, a Norma Maior atual foi fomentada com o intuito de ser uma determinante para a esperança e efetivação dos direitos dos cidadãos brasileiros, sendo provida de Democracia, diferente da anterior Constituição, incorporando o princípio-responsabilidade como princípio-esperança (Mendes, 2008). Assim, conforme Sandim (2014) analisa, a Constituição Federal de 1988 teve o objetivo de legitimar a democracia, possibilitando a participação popular e societal, a descentralização para estados municípios, tal como a garantia dos direitos fundamentais. Foi aprovada em um contexto social e econômico complexo, haja vista a Ditadura Militar recém dissolvida, que havia suprimido os direitos e liberdades de seus cidadãos.

Logo, esta atua como um fundamento para a validade dos elementos normativos jurídicos parciais e centrais, conferindo unidade ao ordenamento jurídico do Brasil e efetivando seu compromisso com os interesses de cada região, bem como dos interesses comuns compartilhados entre os entes (Sandim, 2014). Foi aprovada num contexto econômico e social difícil, fazendo visível opção pela democracia e sonora declaração em favor da superação das desigualdades sociais e regionais. Trata-se de um texto analítico, detalhado, que:

integra ou procurou integrar as mais diversas expectativas e que, por isso, deu ensejo a sucessivas alterações. Apesar de seu inegável caráter analítico, a Carta Política de 1988 constitui uma ordem jurídica fundamental de um processo público livre, caracterizando-se, nos termos de Häberle, como uma “constituição aberta”, que torna possível a “sociedade aberta” de Popper, ou uma “constituição suave” (mitte), no conceito de Zagrebelsky, “que permite, dentro dos limites constitucionais, tanto a espontaneidade da vida social como a competição para assumir a direção política, condições para a sobrevivência de uma sociedade pluralista e demo (Ernst Bloch), permite que nossa evolução constitucional ocorra entre a *ratio* e a *emotio*.crática”. A Constituição de 1988 abre-nos um espaço para “um quantum de utopia”, na medida em que, ao incorporar tanto o

“princípio-responsabilidade” (Hans Jonas) como o “princípio esperança” (Mendes, 2008, p. 2).

Dessarte, a Constituição Federal é o texto fundamental para o ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo a democracia e tendo o objetivo de efetivar direitos fundamentais básicos.

2.1 DO FEDERALISMO

O federalismo é originário dos Estados Unidos, surgindo devido a necessidade de um governo eficaz em todo o território, mas que também assegurasse as ideias republicanas revolucionárias de 1776. Isto posto, foi instituído no Brasil através da Proclamação da República de 1889, sendo uma organização e distribuição sobre o poder estatal em que o governo central divide as competências e responsabilidades entre todos os entes federativos (Reverbel, 2012).

Consiste na Teoria Política do Estado, no estudo de como funciona e é regida a sociedade, em seus ideais, valores e concepções. É composto por uma tridimensionalidade, levando em consideração os seguintes seguimentos: o fático, que considera os fatos e aspectos sociais relacionados à experiência empírica; o valorativo, que atribui valor aos fatos mencionados e o normativo, onde as condições sociais são atualizadas pelos valores e ajustadas à realidade, institucionalizando-se (Reverbel, 2012). Assim, o federalismo pode ser caracterizado em simétrico, onde a partir da Constituição, é atribuído o mesmo nível de poder aos entes Federativos (modelo que utilizado pelo Brasil); assimétrico, onde os direitos e deveres se dão de forma divergente entre os órgãos federativos; centrípeto, onde o fortalecimento do poder central se sobrepõe ao local e centrífugo, onde os poderes e competências ficam dispostos majoritariamente entre os Estados-Membros e Municípios, tendo a União pouca influência (Reverbel, 2012). Também é possível dividir o federalismo em competitivo, em que há dualidade de competências, mutualidade exclusiva e reciprocamente limitada ou cooperativo, baseado nos princípios democráticos sociais e federativos, em que a inter-relação entre as entidades é baseada na cooperação, aplicando-se o princípio da lealdade federada (Reverbel, 2012).

Ademais, encontra-se o federalismo por agregação, onde Estados Soberanos decidem se federar (caso dos EUA) e por separação, onde os Estados são agregados

e possuem autonomia, mas submetem-se à Constituição Federal e, através de decreto, são separados. Tem-se que o Brasil adota o sistema de federalismo simétrico, considerando que em teoria, não há hierarquia entre as entidades federadas (fato este que pode ser controverso na prática, considerando os dogmas e possíveis violações onde a União se sobrepõe aos demais entes); cooperativo (visto que há cooperação entre cada um dos entes a fim de melhor resguardar os interesses de cada ente) e por segregação (já que cada entidade estatal possui autonomia e auto-organização, em suas limitações, mas se submete ao texto constitucional) (Reverbel, 2012).

Dessarte, o federalismo refere-se ao estudo dos aspectos comuns dos sistemas federais em que as entes, possuidores de autonomia política, administrativa, tributária e financeira se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo e adotá-lo significa a descentralização de poder em busca da própria democracia, onde cada uma das entidades, no limite de sua liberdade, autonomia, auto-organização e autorregulação se submete ao texto constitucional e têm seus poderes distribuídos de acordo com suas especificidades.

2.1.1 Da Federação

A federação consiste na materialização do federalismo, ou seja, em sua aplicação direta e concreta, agregando as unidades federativas autônomas ao exercício do governo central, através do determinado nas normas constitucionais (Gadelha, 2017). Esta por sua vez, centra-se nas possibilidades institucionais que permitem o deslocamento de competências do centro à periferia e vice e versa, analisando e englobando os órgãos federativos, tal como as relações entre eles (Reverbel, 2012).

Assim sendo, a federação tem como base a prática concreta do estudo federalista, determinando sobre a organização e participação dos Estados-Membros, suas relações e dificuldades. É importante destacar que na federação as entidades abstêm-se de suas soberanias em favor do governo, mas não de suas autonomias e poderes de auto-organização, assim, pode-se compreender que não há hierarquia entre as entidades federativas. Logo, os Estados-membros formam a federação (Gadelha, 2017).

É possível constar que, em ambos, ocorre a divisão dos poderes políticos administrativos entre os entes Federativos, sendo a União, Estados-Membros,

Municípios e Distrito Federal (Soares, 2010). A divisão de poder instaurada garante autonomia, legitimidade, estabilidade e equilíbrio entre os entes federativos, além dos impactos que podem incorrer em aspectos estruturais no país. Dentre suas características, conforme Soares disserta, estão o sistema bicameral; os Poderes divididos entre Executivo, legislativo e judiciário; a existência de uma Corte Suprema que regula os conflitos federativos; a definição das competências dos entes federativos e a autonomia que cada entidade possui para determinar seu próprio governo (Gadelha, 2017).

2.2 DA COMPETÊNCIA FEDERATIVA

A competência federativa compreende-se na divisão de responsabilidades e poderes em um Estado federal, abrangendo a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, por meio do pacto federativo (Gardelha, 2017). Assim, considerando que no Estado Federal existe uma pluralidade de ordens jurídicas incidentes no mesmo território, com a mesma população, surge a necessidade de um mecanismo que possa contemplar de modo objetivo e particular, as necessidades e especificidades de cada região, estabelecendo a eficácia estatal (Gardelha, 2017).

Considerando o ora mencionado, surge a repartição de competências entre esferas do federalismo, ou seja, a atribuição, determinada na Constituição, para cada Ente, de matérias compatíveis com sua aptidão específica. Esta distribuição viabiliza a eficácia federativa, cooperação e equilíbrio socioeconômico, bem como evita conflitos e desperdícios de esforços e recursos públicos (Mendes; Branco, 2012).

Assim sendo, a competência federativa pode ser dividida quatro possibilidades: competência da União, Estados, Municípios e competência concorrente/ comum. Estas, por sua vez, serão descritas e analisadas a seguir.

2.2.1 Da competência da União

A União resume-se à pessoa jurídica de direito público responsável por representar o governo federal, no âmbito interno e a República Federativa do Brasil, no âmbito externo. Assim, junto com os demais entes federativos, está disposta no art. 1º, caput, da Constituição Federal (Chagas, 2020).

Segundo o disposto no art. 18, § 2º, da CRFB, a União é integrada pelos territórios federais e tanto sua criação e transformação em Estado, como a reintegração ao Estado de origem devem ser regulamentadas por lei complementar. Ainda, no art. 21, da Constituição, sua competência geral está prevista, sendo ampla e abrangendo temas relacionados ao exercício de Soberania e temas que necessitam de maior atenção central, considerando a segurança e eficiência federativa (BRASIL, 1988).

Dentre suas competências estão a manutenção de relações com Estados estrangeiros e participação de organizações internacionais; a declaração de guerra e celebração de paz; a decretação de estado de sítio; a emissão de moeda; a administração de reservas cambiais do país; elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social; manutenção do serviço postal e correio aéreo nacional; manter e explorar serviços de telecomunicações; concessão de anistias; dentre outros (BRASIL, 1988).

2.2.1.1 Da competência privativa da União

A União possui autonomia em sua competência, ladeando outros membros da Federação, como já mencionado, no art. 18, da CRFB. Assim, sendo representante do governo federal, existem funções que somente podem ser exercidas por ela (Junior; Carli, 2024).

No art. 22, da Constituição Federal estão elencadas as competências privativas da União, sendo elas a legislação sobre o direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; desapropriação; requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; comércio exterior e interestadual; diretrizes da política nacional de transportes; regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; trânsito e transporte; dentre outros (BRASIL, 1988).

Embora o rol do art. 22, da CF, seja exaustivo, ainda existem outras hipóteses, como as previstas no art. 48, da Constituição Federal e também nos artigos 153 e 154, I, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil, que descrevem sobre as competências tributárias exclusivas, como os impostos referentes à

importação de produtos estrangeiros; exportação para o exterior; renda e proventos; dentre outros (BRASIL, 1988). É importante salientar que, com uma ampla competência específica, são necessárias leis específicas para garantir sua eficácia e evitar obscuridade. (Mendes; Branco, 2012). Ademais, como pode ser observado, o art. 21, da Constituição não esgota o elenco das competências materiais exclusivas da União, como também pode ser demonstrado no art. 177, da CF, que elenca sobre o monopólio em pesquisa e lavra das jazidas de petróleo; refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; transporte marítimo, dentre outros (BRASIL, 1988).

2.2.2 Da competência dos Estados

Os Estados são entidades federativas que constituem a União. Ao todo, no Brasil, são um total de 26 Estados e o Distrito Federal, estes por sua vez, gozam de autonomia política, administrativa e financeira, sendo detentores de competência própria. Estes possuem governo e bens próprios, conforme estabelecido no art. 26, da Constituição Federal, além de desempenharem funções dos três poderes estatais (Judiciário, Legislativo e Executivo) (Mendes; Branco, 2012).

De acordo com o art. 25 da Constituição Federal, os Estados possuem poder de auto-organização e regem-se em conformidade com os preceitos estabelecidos na Constituição e Leis que criarem. Assim, no §1º do mesmo artigo, é exposto que são competências do Estado aquelas que não estejam vedadas na Constituição. Em consequente, no §2º, demonstra-se que os Estados possuem competência para explorar, diretamente ou por concessão, os serviços locais de gás canalizado (BRASIL, 1988).

Por fim, no §3º, da Lei Maior, os Estados também podem, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como de poder organizar o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum; ademais, a competência estadual também permite que, por meio de lei estadual, respeitando os períodos estabelecidos em lei federal, criar, fundir e desmembrar Municípios (Brasil, 1988).

Além de que, considera-se que boa parte das competências privativas dos Estados-membros, entretanto, não é explicitamente enunciada na Carta Magna. Isso ocorre porque os Estados-membros tem a competência para incorporar uns aos outros ou desmembrar-se; abranger matérias orçamentárias; criar, extinguir e fixar

cargos públicos estaduais; autorizar alienação de imóveis; criar secretárias estaduais, dentre outros (Mendes; Branco, 2012). Além disso, referente ao Direito Tributário, a competência estatal está disciplinada no art. 155, da CRFB, que determina sobre a competência tributária dos Estados e Distrito Federal, em impostos sobre transmissão causa mortis e doação; operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços interestaduais e intermunicipais e à propriedade de veículos automotores (Brasil, 1988).

2.2.3 Da competência dos Municípios

Os municípios são unidades territoriais situadas dentro dos Estados-Membros e fazem parte das entidades federativas, sendo dotados de autonomia e autorregulação, tal como todos os entes federados (Mendes, Branco, 2012).

Em relação à sua competência, é reconhecido, às entidades municipais a auto-organização em relação às suas leis orgânicas, todavia, estas são limitadas e não podem contrariar o disposto na Constituição Federal e Constituição Estadual, como está disposto no art. 29, da Constituição Federal. Sendo assim, como competência privativa dos Municípios tem-se a composição das Câmaras Municipais e distritos, segundo o art. 29, IV, da CRFB/88; a instituição de guardas municipais a fim de proteger bens, serviços e instalações municipais, de acordo com o art. 144, §8º, da Constituição; além das competências municipais “implícitas, previstas” nas hipóteses do artigo 30, da CRFB/88 (Brasil, 1988).

No art. 30, I, da Carta Magna, é permitida ao Poder Municipal a competência de legislar acerca de assuntos de interesse local, ou seja, acerca de quaisquer elementos que sejam de interesse do coletivo, como atribuições legislativas referentes aos transportes coletivos municipais, coleta de lixo, dentre outros (Mendes; Branco, 2012). Nos incisos seguintes, trata-se sobre a possibilidade de suplementação de leis federais e estaduais; a criação, organização e supressão de distritos; a organização sobre transportes públicos de interesse local; a proteção de patrimônios histórico-culturais locais, dentre outras opções (Brasil, 1988)

Outro ponto que também é de competência municipal é a determinação sobre o horário e funcionamento de farmácias e demais estabelecimentos comerciais, seguindo o disposto no verbete sumular 645, do Supremo Tribunal Federal, todavia deve guardar e respeitar os princípios da livre concorrência e interesse público.

Ademais, é vedado, sob a alegação de competência municipal, que o Município impeça a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área, por violar o princípio da livre concorrência, em consonância com a Súmula 646, também do STF (Mendes; Branco, 2012).

Sendo assim, é necessário elencar que, referente às instituições bancárias, cujo interesse transcende à localidade, seu funcionamento é regulamentado pela competência federal, ou seja, é da União, embora o tempo máximo de fila em instituições bancárias também seja regulado pelos Municípios (trata-se de interesse local). Considerando o disposto, em casos de interesse local, também é possível ao Município legislar suplementando a legislação estadual e federal existente, respeitando a redação das mesmas (Mendes; Branco, 2012).

Em conseqüente, em situações de superveniência de leis federais ou estaduais contrárias às municipais, a eficácia das leis municipais é suspensa. Isso ocorre porque a competência suplementar só pode ocorrer para preencher possíveis obscuridades de leis federais e estaduais que abrangem interesse local, assim, devem estar sujeitas a elas, respeitando sua composição e nunca contestando-as (Mendes; Branco, 2012).

Ademais, em relação à competência tributária privativa municipal, em conformidade com o colocado no artigo 156, da Constituição Federal, está disposta a competência de instituir impostos sobre propriedade predial e territorial urbana; transmissão "*inter vivos*" a qualquer título e serviços de qualquer natureza, exceto os previstos no art. 155, II, também da Constituição (Brasil, 1988).

Portanto, por se tratar de competência privativa dos Municípios, quaisquer dos outros entes não deve dispor sobre temas que são de interesse local, sob o risco de invadir a competência e contrariar o determinado na Carta Mãe (Mendes; Branco, 2012).

2.2.4 Da Competência Comum

Como ora abarcado, existem as competências privativas, cuja função só pode ser exercida por Ente Federativo específico. Não obstante, há também competências concorrentes, também conhecidas como competências comuns/compartilhadas, onde vários entes são aptos a exercê-las (Mendes; Branco, 2012).

Com o intuito de defender e preservar interesses e princípios legais, o constituinte elaborou situações em que os esforços de todas as entidades fossem

combinados. Assim, segundo o art. 23, da CRFB/88, é de competência comum entre todos os entes federativos zelar pela guarda da Constituição; cuidar da saúde e assistência pública; proteger documentos, obras e bens de valor histórico, artístico e cultural; impedir evasão, destruição e descaracterização de bens históricos e obras de arte; proporcionar meios de acesso à cultura; proteger o meio ambiente; combater causas da pobreza e marginalização, promovendo integração social; registrar, observar e fiscalizar a concessão, pesquisa e exploração de recursos hídricos e efetivar a política de educação para segurança no trânsito (Brasil, 1988). É importante elucidar que tais competências são indelegáveis, ou seja, não é possível ceder ou transferi-las. Ademais, as normas para a cooperação entre os entes devem ser estabelecidas através de Lei Complementar, seguindo o descrito, no art. 23, p. único, da CRFB/88, cujo objetivo é evitar conflitos e dispersão de recursos e esforços, promovendo a cooperação e obtenção de resultados satisfatórios (Brasil, 1988).

Além do mencionado, também compete à União, Estados-membros e Distrito Federal (nota-se aqui a ausência dos municípios), segundo o art. 24, da Constituição da República Federativa do Brasil, a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, bem como acerca do direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamentos; juntas comerciais; custas de serviços forenses; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa de recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; responsabilidade sobre danos ao meio ambiente, consumidor, dentre outros; educação, cultura, ensino, desporto, etc.; criação e funcionamento de juizados de pequenas causas; procedimentos processuais; previdência social; assistência e Defensoria Pública; proteção à pessoas com deficiência e à infância e juventude e organizações sobre direitos e deveres da polícia civil (Brasil, 1988). A divisão específica sobre a competência de cada um dos entes mencionados está presente nos parágrafos do artigo mencionado, onde a União deve somente estabelecer as normas gerais (§1º); os Estados possuem competência suplementar acerca da legislação das normas e, no caso de inexistência de leis federais, os Estados que possuirão competência legislativa plena e, nos casos de superveniência de lei federal sobre normas gerais, a eficácia das leis estaduais será suspensão (§§2º, 3º e 4º) (Brasil, 1988).

Ademais, acerca da competência tributária concorrente, consoante com o art. 149, §1º, da Constituição, é de competência Da União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituir, por lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência

social, cobradas por servidores ativos, aposentados e pensionistas; assim, leis complementares devem instituir sobre a competência compartilhada. Em conformidade com o art. 149-A, também do Texto Constitucional Vigente, compete aos Municípios e Distrito Federal instituir contribuição, na forma de suas leis respectivas, para iluminação pública e sistema de monitoramento para segurança e preservação de logradouros públicos (Brasil, 1988).

Todavia, mesmo a regulamentação preconize a cooperação e eficácia entre os entes federativos, é possível que suceda conflitos entre as entidades, quando estas exerçam suas atribuições comuns. Dessarte, nestes casos, normalmente se considera a predominância dos interesses, haja vista que, mesmo não existindo hierarquia entre os entes federativos, é possível determinar sobre a hierarquia de interesses, onde os mais amplos (normalmente da União) preponderam sobre os mais restritos (Estados ou Municípios) (Mendes; Branco, 2012).

2.2.4.1 Da vedação dos Entes

Valendo-se da competência, é fundamental elucidar sobre a vedação às entidades federativas, em que há a limitação direta ao poder das Instituições do Poder Público (Mendes; Branco, 2012).

Em consonância com o artigo 19 da Carta da República, é vedado a todos os entes federados ao estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas e afins; negar a legitimidade de documentos públicos e criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. Também, segundo o art. 150, da CF, é vedado a todos os entes a exigência ou aumento de tributo sem lei que o preconize; a instituição de tratamentos desiguais entre contribuintes; a cobrança de tributos referentes a fatos geradores anteriores ao início da vigência da lei, no mesmo exercício financeiro sem lei publicada, antes da anterioridade determinada em lei; a utilização de tributos com efeitos de confisco; o estabelecimento de limitações ao tráfego de pessoas ou bens por tributos intermunicipais ou interestaduais; dentre outros (Brasil, 1988).

Sendo assim, é vedado à União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território; tributar renda das obrigações da dívida pública de Estados, DF ou Município ou assumir, devido a criação de Estado, os encargos relativos à despesa com pessoal inativo e com encargos e amortizações de dívidas externas ou internas da administração pública. Também é vedado aos Estados e Distrito Federal e

Municípios estabelecer diferenças tributárias entre bens e serviços de qualquer natureza, tendo em vista sua procedência ou destino (Brasil, 1988).

2.3 DA LEALDADE FEDERATIVA

A lealdade federativa consiste em um princípio implícito presente na Constituição Federativa da República. É originária do Direito alemão, denominada *Bundestreue* e também pode ser reconhecida como princípio da conduta federativa amistosa (*Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens*) (Magalhães, 2023).

Trata-se de um princípio que determina, entre os entes federativos, a obediência e respeito de deveres jurídicos recíprocos de consideração (*Rücksichtnahme*) e entendimento (*Verständigung*), obrigando os entes Federais, Estaduais e Municipais a considerarem a dimensão dos efeitos que podem ser desencadeados pelo exercício de suas competências em relação aos interesses comuns dos outros entes. Considerando o disposto, demonstra-se que a lealdade federativa possui suma importância quando na aplicação da competência dos entes, já que atua em sua complementação, instituindo deveres adicionais às entidades federadas, tal como a limitação de seu exercício, sendo necessária para a efetivação dos princípios da unidade e de atuação harmônica de todos os entes brasileiros (Magalhães, 2023).

Sobre o tema:

A lealdade federativa rege “todo o relacionamento constitucional entre a Federação e os Estados”. Do princípio do Estado federal deriva o dever de que “os membros da Federação permaneçam leais uns aos outros, bem como ao conjunto mais amplo, e que a Federação permaneça leal aos seus membros e chegue com eles a um entendimento mútuo”. Ademais, “todos os participantes da ‘aliança’ constitucional são obrigados a cooperar de acordo com a natureza dessa aliança e a contribuir para sua consolidação e para a proteção de seus interesses e dos interesses bem compreendidos de seus membros (Magalhães, 2023, p.26).

Desse modo, compreende-se que tal princípio foi incorporado na Norma Maior para a atividade de tarefas comuns, vinculando cada uma das entidades federativas em suas interdependências e determinando que estas levem em consideração o bem comum e as inclinações das outras. Sendo assim, conforme Magalhães (2023, p. 27), a principal finalidade da lealdade federativa é a de manter o egocentrismo e individualismo dos entes dentro de seus limites, na medida em que estes possuem

sua liberdade possibilidade de determinar suas preferências e ideais, conforme determinado em suas competências, ou seja, é um princípio que abrange todos os órgãos da Administração Pública, permitindo que ajam com autonomia, mas limitando que sigam apenas seus próprios interesses. Este fator é determinante para que seja evitada a dissolução da ordem federal e preenche o dever recíproco de lealdade, tal como os espaços vazios nas interações de tais entidades (Magalhães, 2023).

À vista disso, em sua função, a lealdade federal visa efetivar, ao mesmo tempo, a unidade e pluralismo, já que, embora possibilite que os entes procedam com autossuficiência e autonomia, delimita sua liberdade para que esta não ameace o equilíbrio da distribuição de competências, estabelecendo a cooperação entre todas as entidades, sendo assim, tal princípio dotado de orientação geral ambivalente, segundo Magalhães. Por consequência, suas funções acarretam também em deveres adicionais:

A primeira função refere-se à fundamentação de deveres adicionais. Estes podem ser agrupados em cinco grupos de casos: deveres de ajuda e apoio; deveres de informação e consulta; deveres de cooperação e colaboração; deveres de procedimento e outros deveres de conduta. A segunda função é a de limitação ao exercício de direitos, que seriam de duas espécies: proibição ao exercício abusivo de direitos e proibição ao comportamento contraditório. A terceira função compreende as regras adicionais para a conclusão dos “tratados estaduais” ou “contratos estatais” (*Staatsverträge*). Neste grupo, encontram-se o princípio *pacta sunt servanda* e a cláusula *rebus sic stantibus*. (Magalhães, 2023, p. 28)

Todavia, embora seja amplamente aplicada na jurisprudência e possua notável relevância para o Direito Constitucional, a fidelidade federativa não possui aceitação universal (Magalhães, 2023). Isso ocorre porque se trata de um princípio implícito, que não está claramente redigido na Constituição Federal e que possui objeções de parte da doutrina, que assegura que a mera utilização da Lei já é suficiente para os casos em que tal princípio precisa ser aplicado. Assim, como um direito constitucional não escrito, trata-se de um princípio geral de direito, ou seja, um fundamento constitucional, cuja aplicação pode ser demasiadamente interpretativa, flexível, dogmática e arbitrária, representando uma problemática à sua função fundamentadora (Magalhães, 2023).

Importante salientar que fidelidade federal é oponível a todos os entes federativos, mas seus efeitos são limitados entre a Federação, Estados e Municípios, não sendo possível atingir a relação interna dos órgãos constitucionais. Ademais,

possui limitação a terceiros, que não podem ser diretamente vinculados a este princípio (Magalhães, 2023).

2.3.1 Da violação do princípio da lealdade federal

Sendo um princípio constitucional implícito altamente aplicável a casos concretos, tratar sobre sua desobediência é fundamental. Nos casos de violações à lealdade federal, não é necessária a análise de elementos subjetivos de deslealdade, dolo ou culpa lato sensu, referindo-se a um exame objetivo do direito constitucional para determinar seu descumprimento ou não.

Além disso, sua infração por parte de uma entidade não exige que outro ente deixe de observar o princípio sob a justificativa de que não considerou o princípio porque este não estava sendo respeitado por outros entes federados (Magalhães, 2023). Ademais, a violação do princípio mencionado não possibilita a pretensão de reparação civil da entidade inadimplente. Considerando o disposto, é possível compreender que, embora seja um princípio constitucional que deve ser resguardado, faltam medidas que punam e previnam seu descumprimento.

3 DA PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL

A crise sanitária do SARS-CoV-2, também denominada de Corona Vírus ou COVID-19, foi um marco geopolítico mundial, trazendo inúmeros desafios para os territórios e seus ordenamentos jurídicos. Ocorre que o vírus da Covid-19 foi originalmente descoberto em Wuhan, província da China e rapidamente transmitido a outras regiões e países, considerando seu alto índice de contágio, além das mazelas da globalização. Tendo em vista sua gravidade, instituições como a Organização Mundial da Saúde determinaram medidas preventivas e outras orientações, a fim de conter a disseminação do vírus. Foi uma tribulação súbita, atingindo mais de duzentos e dez países e contabilizando, no ano de 2020 mais de, estimadamente, 14,9 milhões de mortes, direta e indiretamente, conforme análise da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, 2020).

No cenário brasileiro, o primeiro caso confirmado ocorreu na data de 17 de fevereiro de 2020, e a quarentena, por determinação do Ministério Público e outras entidades federadas, como Estados e Municípios, que seguiram as orientações da OMS, todavia, respeitando, inicialmente, a competência dos Estados e Municípios de determinarem as especificidades das medidas que deveriam ser tomadas. Durante a quarentena os comércios, escolas, instituições de transporte, lazer e religião foram fechados, dado que a recomendação principal para evitar o contágio era o distanciamento social e isolamento. Todavia,

A crescente procura da população pelos setores de saúde sobrecarregou o sistema de saúde, que entrou em colapso em muitos estados brasileiros, e expôs a falta de estrutura para receber a demanda de pacientes. Para conter a disseminação do vírus, foram necessárias ações de isolamento e quarentena. Além dessas medidas, alguns estados brasileiros adotaram em 2020 o lockdown como medida de afastamento social mais ostensiva, pois consiste no isolamento total das pessoas e/ou impedimento de movimento de pessoas. (Mendonça; Silva, 2022, p.6)

Um fator preponderante para a ampliação dos efeitos da pandemia foi a oposição do até então presidente da república, que contrariava as recomendações da Organização Mundial da Saúde e demais instituições médicas, instaurando uma crise política e sanitária intensa no território brasileiro que necessitou de inúmeras diligências das entidades para que fosse sanada.

Vale elencar que no Brasil, segundo dados do Ministério da Saúde, tem-se o total de 7.675.973 casos acumulados e cerca de 194.949 óbitos no ano de 2020, além

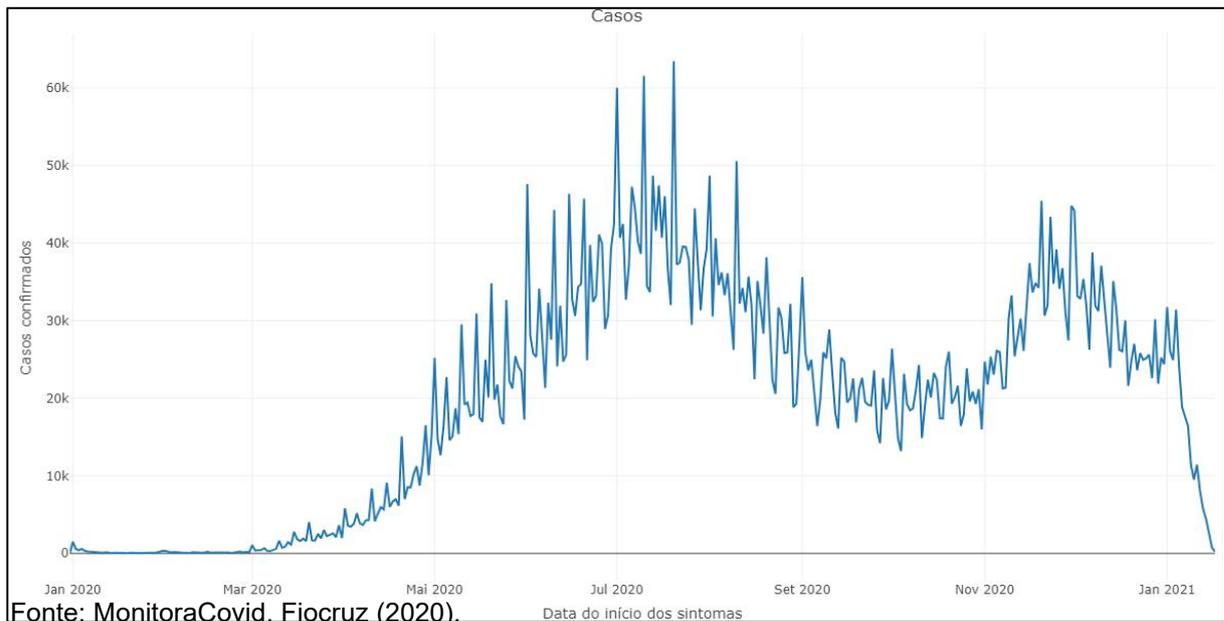
de 210.167 novos casos, em média, notificados na semana epidemiológica e 4.154 óbitos novos. Dentre o mencionado, a parcela mais afetada foi a população com menor poder aquisitivo, que não tinha condições de adotar completamente as medidas necessárias (Ministério da Saúde, 2020).

3.1 DA EVOLUÇÃO DA COVID-19 NO BRASIL

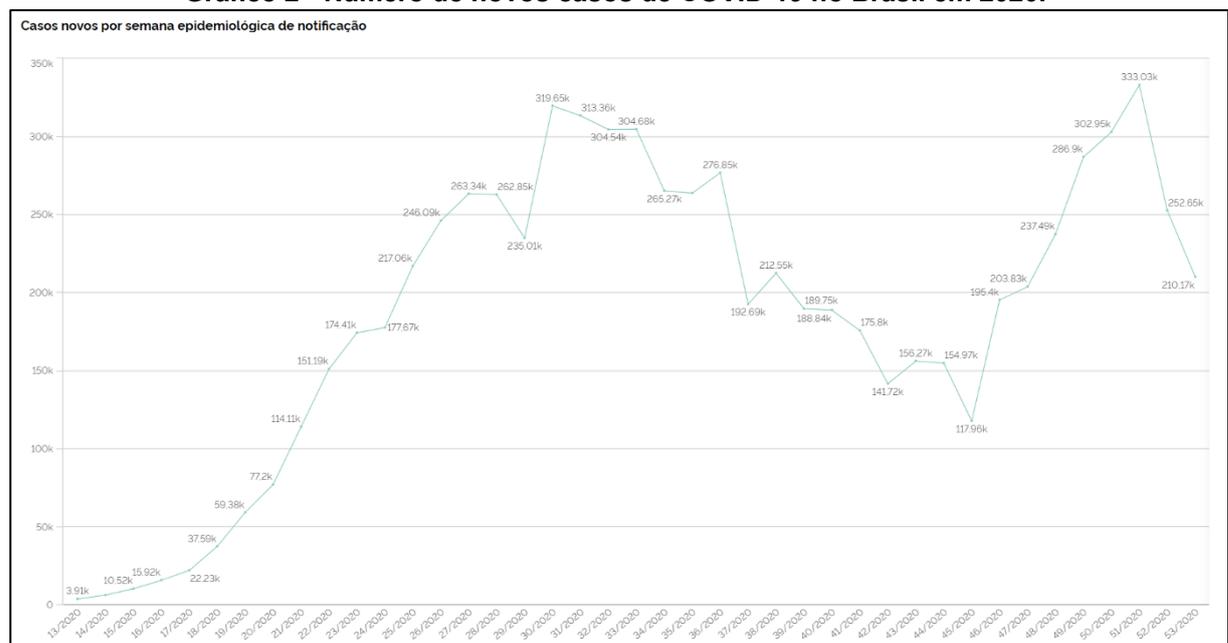
Como já mencionado anteriormente, a pandemia dispersou-se rapidamente em território nacional, causando incontáveis efeitos negativos à toda a população. Trata-se de um fenômeno natural, todavia, medidas preventivas efetivas podem fazer a diferença no número de casos e de mortes. Ocorre que, como ora exposto, as ações do então governo Bolsonaro, como o Decreto 10.344/2020, mais para frente analisado, que alterou a Lei 13.979/2020, podem ter impactado diretamente para o aumento da curva de casos no Brasil durante a época da pandemia, visto que este decreto foi responsável por alterar a Lei 13.979/2020, que se refere ao rol das atividades essenciais que poderiam continuar em pleno funcionamento durante a época de tal crise, como será analisado posteriormente.

3.1.1 Dos Casos

Ao longo do período de pandemia, sobretudo no ano de 2020 que é o foco deste estudo, o aumento exponencial de casos no Brasil começa a partir do mês de maio, mês este em que houve a redação do Decreto 10.344/2020 pelo presidente da época, Jair Bolsonaro. O primeiro gráfico apresentado foi disponibilizado pela Fiocruz, a partir do programa Monitora Covid, cujo objetivo é apresentar os dados referentes a tal período, datando de janeiro de 2020 a janeiro do ano seguinte. Nele é possível observar um aumento substancial a partir do mês de maio de 2024, haja vista que no início do mês contabilizava-se aproximadamente dez mil casos de Corona vírus e no final do próprio mês, a quantidade já estava em 60.000 (sessenta mil).

Gráfico 1 – Número de Casos de COVID-19 em 2020.

O gráfico 2, disponibilizado pelo Ministério da Saúde, é dividido em semanas epidemiológicas. Assim, a semana 13, onde o gráfico é iniciado, refere-se à data de 16 de março de 2020. Nota-se o aumento exacerbado a partir da semana 19, que se refere ao dia 04 de maio de 2020. Sendo assim, na semana 19, contava-se cerca de 59.000 (cinquenta e nove mil novos casos); já na semana 23 (equivalente ao dia 01/06/2020), o número já estava em 174.000 (cento e setenta e quatro mil) novos casos.

Gráfico 2 - Número de novos casos de COVID-19 no Brasil em 2020.

Fonte: Ministério da Saúde (2020).

Observa-se que ambos os gráficos guardam relação e equivalência em seus dados. Tendo em vista o descrito, embora a quantidade de dados seja distinta, a curva de casos aumenta consideravelmente no mês de maio. Mostrando assim que, após o controle de casos oriundo das medidas preventivas de isolamento social, houve aumento significativo a partir do mês de maio, este e que o presidente da república da época decretou mudanças na Lei 13.979/2020, que visa acerca das medidas de enfrentamento da pandemia. Ocorre que, como será demonstrado em outros gráficos, pode-se observar relação entre o aumento de número de casos, quantidade de duplicação, mortes e a circulação de pessoas em comércios e lazer.

3.1.1.1 Da quantidade de duplicação

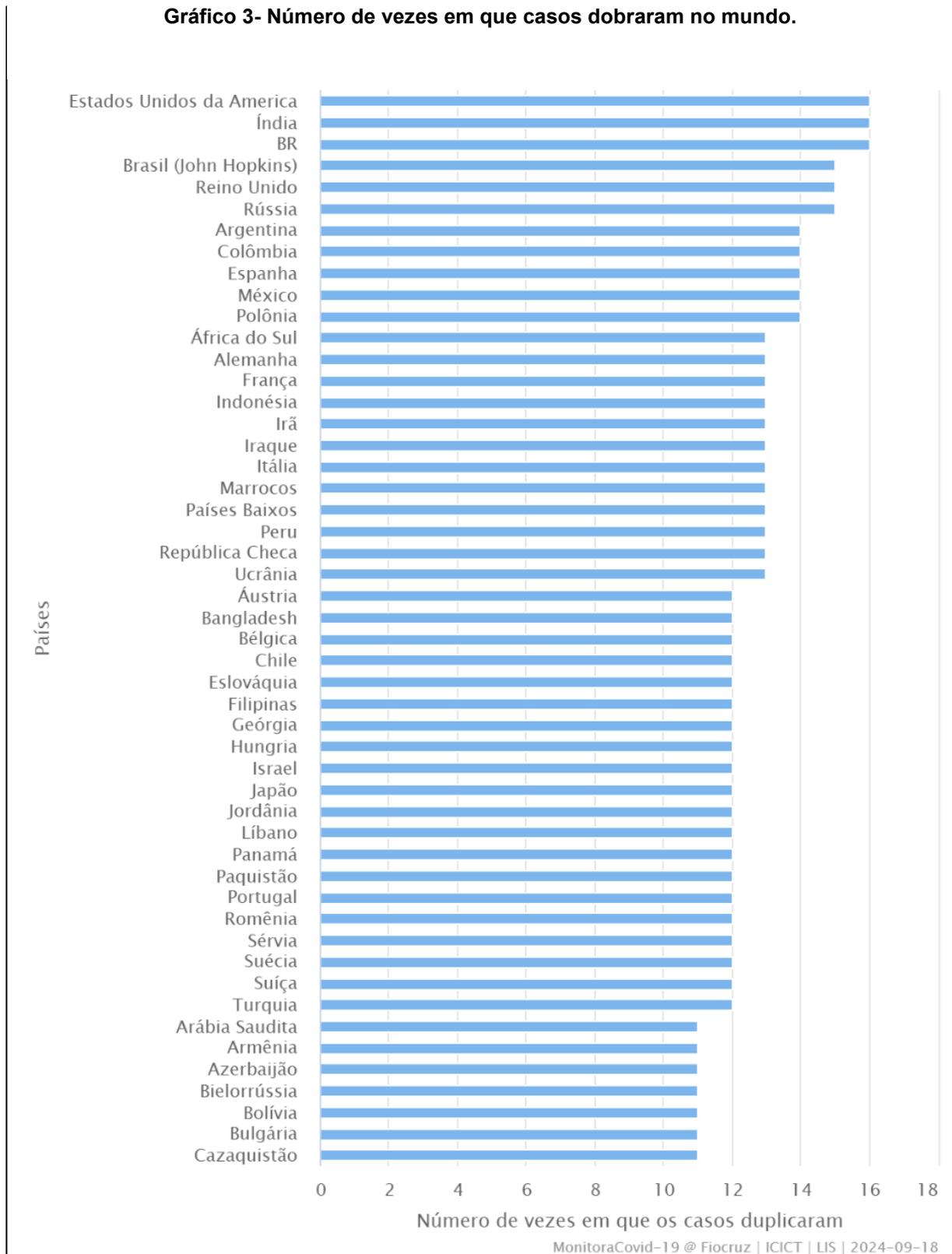
Assim, em conformidade com o apresentado no gráfico 3, apresentado pelo programa Monitora-Covid, da Fiocruz, o Brasil, no ano de 2020, apresentou uma posição altíssima referente à quantidade de duplicação de casos de Covid-19, ficando abaixo somente dos Estados Unidos e da Índia. A quantidade de duplicação consiste no número de vezes em que os casos duplicaram, tendo relação com a quantidade exponencial em que o vírus se espalhou.

A quantidade de duplicação de casos incide diretamente na velocidade em que o vírus se propagou no país, em consequência, repercute tanto nos casos quanto nos óbitos. Quando comparado aos demais países da América Latina, evidencia-se que, mesmo com condições sociais e culturais semelhantes, os casos do Brasil são muito mais altos, enquanto o Brasil apresenta velocidade de duplicação 16, países como a Colômbia tem a duplicação em 14; Argentina, em 14; Peru, em 13; Chile, em 12 e Bolívia com a quantidade 11.

Há uma controvérsia no presente gráfico, haja vista que o Brasil ocupa duas posições, uma considerando os aspectos gerais, em que sua quantidade está em 16 e outra obtida pela Universidade Hopkins, em que o país ocupa a quarta posição, com a quantidade 15. Embora exista uma diferença na obtenção de dados, esta não atrapalha a presente crítica, evidenciando como o Brasil ficou acima dos outros países da América Latina e de como isso insurgiu na rápida disseminação do vírus no país. Ademais, embora possa aparentar que as disposições apresentadas possuam uma diferença pequena, isso não reflete na realidade. Isso ocorre porque trata-se de

aumento exponencial e proporcional, gerando grande repercussão na concretude brasileira, sendo uma diferença de velocidade de contágio e casos significativa.

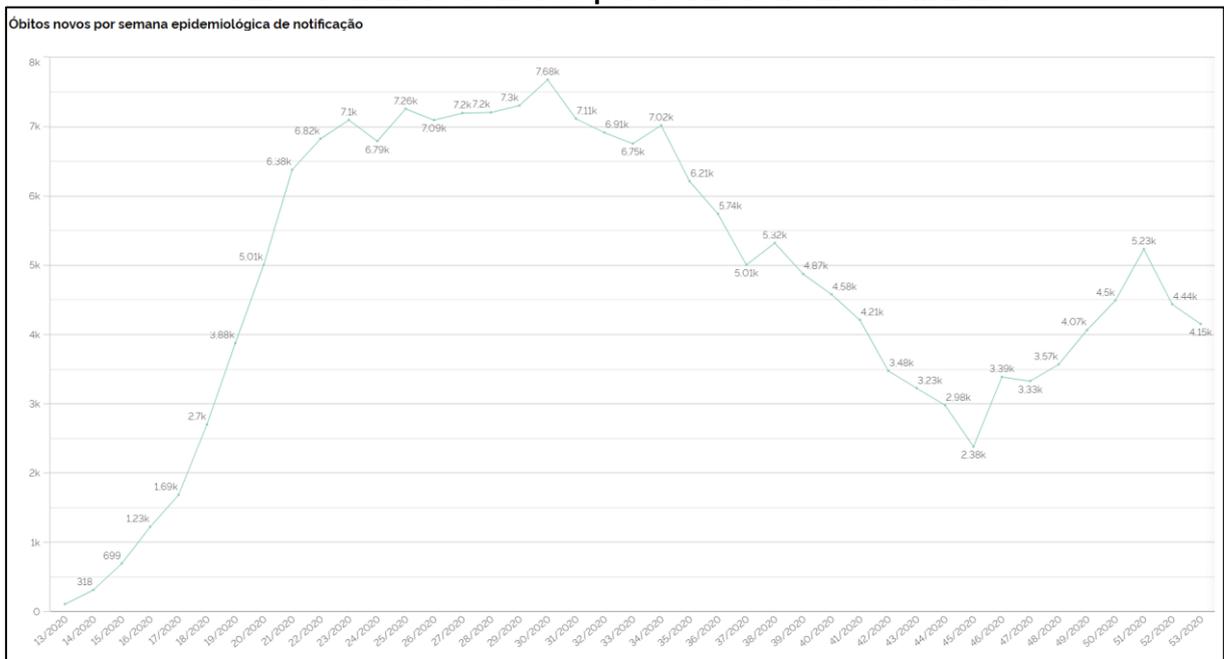
Gráfico 3- Número de vezes em que casos dobraram no mundo.



3.1.2 Das Mortes

As mortes em solo nacional foram proporcionalmente altas, assolando principalmente a população de risco. O gráfico 4 foi desenvolvido pelo Ministério da Saúde e data de até 27/03/2020 a 31/12/2020. Nele, é possível notar como a curva, a partir da semana 19 (começo de maio de 2020), possui aumento exponencial intenso, sendo um crescimento que quase dobra, de semana a semana. Logo, na semana 19 constavam-se aproximadamente 3.800 (três mil e oitocentas) mortes por semana, já na semana 23 (equivalente ao dia 01/06/2024), constatavam-se cerca de 7.000 (sete mil) mortes por semana.

Gráfico 4 - Número de Mortes por COVID-19 no Brasil em 2020.



Fonte: Ministério da Saúde (2020).

Portanto, pode-se refletir que a relação de óbitos em território brasileiro está ligada, proporcionalmente, a incidência de casos e sua velocidade de propagação.

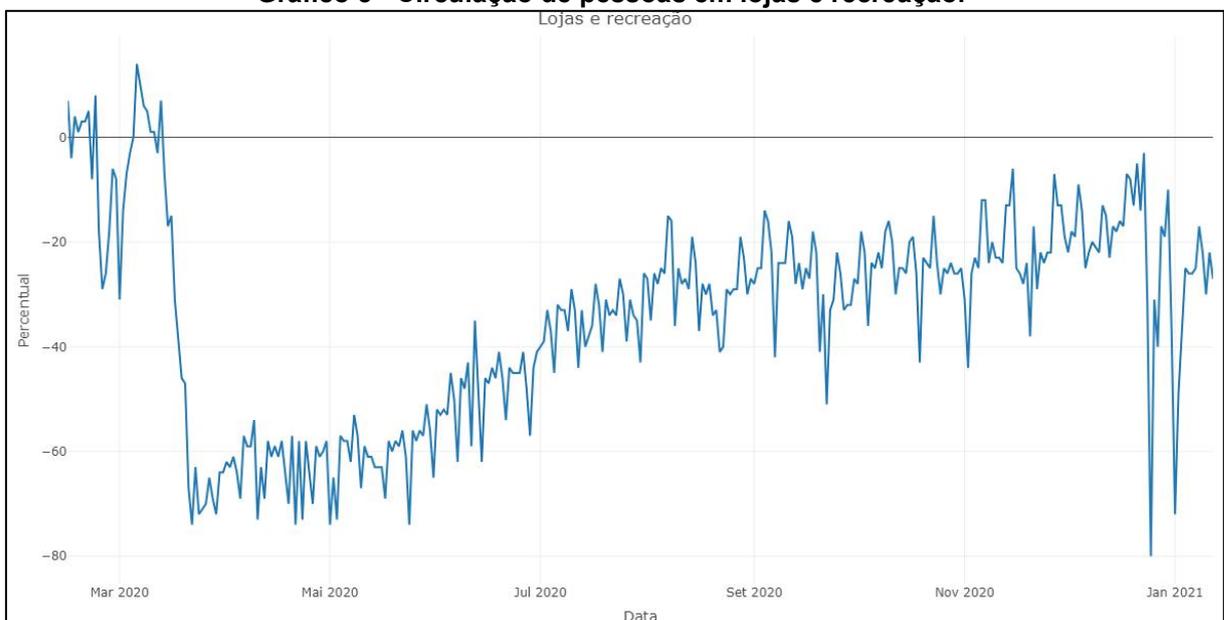
3.1.3 Da Circulação de Pessoas

Existem diversos fatores que podem influenciar para que a quantidade de casos e óbitos seja tão alta no Brasil, entre eles, compreende-se que a circulação de pessoas pode ser o mais significativo. Isso corre porque o vírus é altamente transmissível e dissemina-se a partir do contato pessoal próximo.

Assim, segundo o Gráfico 5, apresentado pelo Programa Monitora-Covid, da Instituição Fiocruz, houve uma diminuição significativa do acesso e circulação da população ao comércio e lazer, por volta do final de março e começo de abril de 2020. Assim, após o início de maio, vislumbra-se aumento da circulação, mesmo que não seja alto se comparado aos dias atuais (em que a pandemia já foi encerrada), este aumento era considerável na época, já que até então todos os comércios estavam fechados e apenas serviços públicos essenciais poderiam continuar abertos. Tem-se que no início de maio, a circulação de pessoas em lojas e recreação estava em -71 (menos setenta e um) e no final do mesmo mês, o número já estava em -40 (menos quarenta).

Vale elencar que as linhas presentes neste e nos outros gráficos disponibilizados pela Fiocruz refletem o fluxo de pessoas em diversos tipos de locais, em referência a mediana de 3 de janeiro de 2020 a 6 de fevereiro de 2020, baseado na utilização de Google Maps e demais aplicativos que possuem acesso ao GPS do celular.

Gráfico 5 - Circulação de pessoas em lojas e recreação.

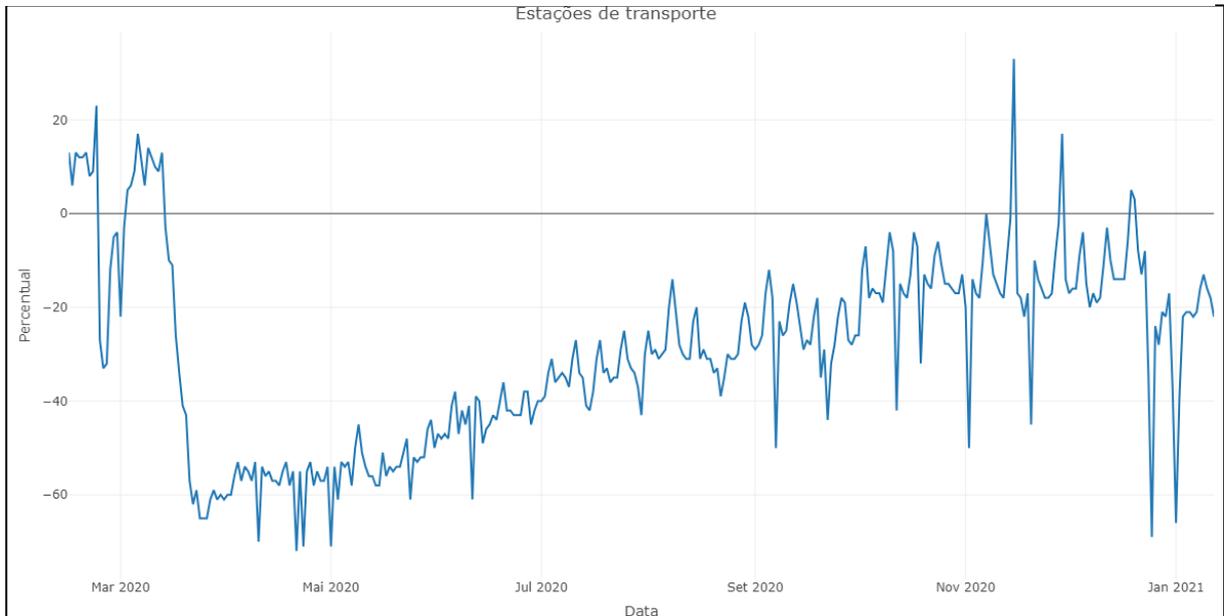


Fonte: MonitoraCovid, Fiocruz (2020).

Para melhor compreensão, é indispensável também trazer os dados obtidos referentes a utilização dos meios de transportes públicos, que podem ser retratados no Gráfico 6, a seguir exposto. Assim como no gráfico 5, no começo do mês a circulação estava em -71 (menos setenta e um) e no final estava em -40 (menos

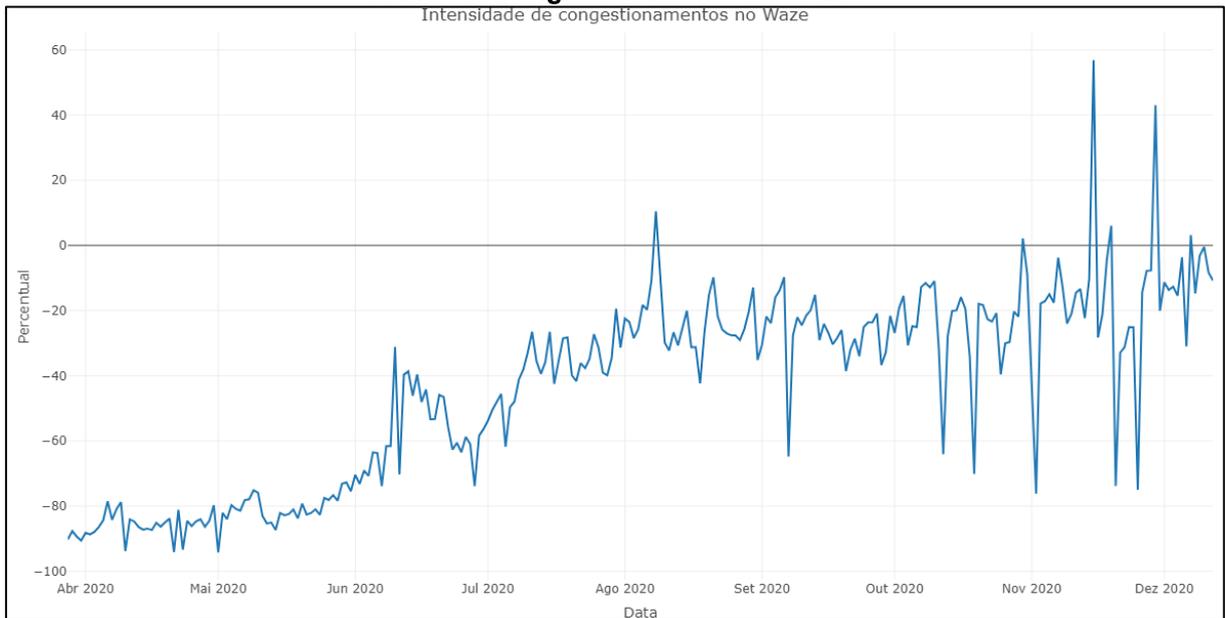
quarenta). Nele, são apontados sobre a acumulação de pessoas em estações de transporte público, nas datas de maio de 2020 a dezembro do mesmo ano.

Gráfico 6- Movimentação em Estações de transporte.



Fonte: MonitoraCovid, Fiocruz (2020).

Além disso, conforme o gráfico 7, também da Fiocruz, pode-se manifestar acerca da intensidade de trânsito no aplicativo de navegação Waze, amplamente utilizado para se navegar nas cidades. No começo do mês de maio estava em -94 (menos noventa e quatro) e no final constatava-se -70 (menos setenta). Sendo assim, embora fosse aconselhado que os cidadãos ficassem em casa só saíssem quando absolutamente necessário, percebe-se que há um aumento do trânsito, e conseqüentemente, da navegação de carros, a partir do mês de maio, mesmo com a quarentena.

Gráfico 7- Congestionamento no Waze.

Fonte: MonitoraCovid, Fiocruz (2020).

Assim, é possível compreender que todos os gráficos apresentados compartilham aumento a partir do mês de maio, onde a Lei 13.979/2020 foi alterada e mais serviços considerados essenciais foram permitidos. Embora não existam fatores suficientes para demonstrar que a ampliação dos serviços essenciais seja o maior ou único fato gerador para o aumento de circulação de pessoas em comércios e, em consequente, do acréscimo de casos e mortes no Brasil, não há como negar a relação entre todos os gráficos apresentados e a realidade brasileira na época.

Antes das mudanças na Lei 13.979/2020, poucos eram os comércios que poderiam continuar em funcionamento (como as farmácias, por exemplo, que poderiam continuar dada sua essencialidade). Com o advento do decreto nº 10.344/2020, mais serviços foram considerados como públicos essenciais, podendo continuar em pleno funcionamento. Tal fato gerou repercussões diretas no aumento de circulação de pessoas, que em cadeia, impactou nos casos e mortes, visto que a forma de transmissão do Corona se dá por gotículas de saliva e contato humano (Leite, 2022). Logo, é possível afirmar que há relação entre as mudanças da Lei 13.979/2020 e o aumento exponencial de mortalidade e casos no Brasil.

4 DA CONTROVÉRSIA DE COMPETÊNCIA FEDERATIVA NA PANDEMIA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEALDADE FEDERATIVA?

Conforme elencado anteriormente, o federalismo e federação são responsáveis pela distribuição do poder do governo, efetivando o pacto federativo da Constituição e descentralizando os poderes, dividindo-o entre seus entes federativos e fornecendo, a cada um deles, autonomia política, financeira, administrativa e financeira, a fim de efetivar a equidade e princípios constitucionais. Considera-se que não há hierarquia entre as entidades federadas e tal composição de poder acaba evitando a discricionariedade e que interesses particulares se sobreponham aos comuns. Todavia, algumas ações da União acionam o alerta acerca de sua efetivação concreta, já que por muitas vezes, dá a entender que os interesses da União são mais relevantes do que das demais entidades.

Sendo assim, no cenário da pandemia, já mencionado, houve a necessidade de medidas específicas para evitar a propagação do vírus e mais danos à população brasileira, criando-se assim, a Lei 13.979/2020, que visava controlar a contaminação do Corona Vírus no Brasil. É certo que a redação de tal Lei guarda controvérsia, sobretudo no que se refere às alterações fomentadas pelo Decreto nº 10.344/2020, que determinou acerca do rol de serviços essenciais públicos, que poderiam continuar em pleno funcionamento durante a crise. Vale lembrar que no cenário pandêmico poucos eram os comércios que poderiam continuar abertos, visto que o contágio do vírus era fácil e que sua mortalidade era evidentemente alta, sem vacinas e soros no momento.

Dessarte, as alterações do executivo referenciadas no Decreto nº 10.344/2020 colocam em questão sobre a efetivação da não hierarquia entre os entes, haja vista que, por se tratar de interesse comum e local, as competências para determinar acerca do mencionado seria, respectivamente, dos Estados e Municípios. Neste caso, dá a entender que os interesses da União se sobressaíram ao das outras entidades, configurando uma invasão de competência e deslealdade ao princípio da lealdade federativa, demonstrando um federalismo assimétrico (Reverbel, 2012). Portanto, pode-se entender que mencionada invasão de competência viola o princípio da lealdade federativa, um princípio básico para a Constituição e para o Federalismo simétrico e cooperativo, em que os entes devem considerar a dimensão dos efeitos desencadeados pelo exercício de suas competências em relação ao interesse comum

das outras entidades federativas, limitando sua atuação e favorecendo o cooperativismo.

Logo, para depreender sobre a violação ou não do princípio da lealdade federativa na época da pandemia, é imprescindível analisar sobre a Lei 13.979/2020 e a dicotomia entre a mesma e o aplicado pelo Supremo Tribunal Federal.

4.1 DA LEI Nº 13.979/2020

A Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, dispõe sobre as medidas para o enfrentamento de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, responsável pelo surto de 2019, sendo uma lei reformada diversas vezes por decretos, dada sua urgência e necessidade de produção normativa para conduzir as relações jurídicas durante a época da pandemia.

Assim, em seu primeiro artigo, a lei trata sobre o intuito de proteger a coletividade; sobre a duração da situação de emergência de saúde, que seria declarada pelo Ministro de Estado da Saúde e que o prazo não poderia ser maior do que o estipulado pela Organização de Saúde. O segundo artigo trata do isolamento, que consiste na separação dos indivíduos contaminados, bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas e também sobre a quarentena, onde as atividades estariam restritas e as pessoas separadas, tudo a fim de impedir a contaminação e propagação do Coronavírus.

Em consequente, o terceiro artigo trata sobre como as entidades federadas podem adotar, respeitando suas competências, o isolamento; quarentena; determinação compulsória de exames médicos, laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas e tratamentos médicos específicos; podendo adotar também investigações epidemiológicas, necropsias, dentre outros. O mais relevante neste artigo é referente aos serviços essenciais, previstos no §7º-C, onde serviços públicos e atividades essenciais devem ser resguardados, ou seja, seu funcionamento deve ser mantido (Brasil, 2020). Ademais, conforme art. 3º-J, §1º, referente ao rol das profissões essenciais, determina que médicos, enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, policiais, agentes socioeducativos, brigadistas, vigilantes, técnicos de enfermagem, cuidadores, biólogos, dentre outros, são fundamentais para o controle da doença e manutenção da ordem pública (BRASIL, 2020).

Dessa maneira, o art. 4º determina a dispensabilidade temporária de licitações de alguns serviços de construção, sobre a aquisição de tais contratações e demais especificidades da contratação de tais serviços. Em sequência, o art. 5º refere-se à colaboração com autoridades sanitárias sobre contatos com agentes infecciosos e circulação em áreas contaminadas, também descrevendo acerca da manutenção de prazos processuais, ocorrência de violência doméstica e familiar e receituários médicos (Brasil, 2020).

No art. 6º ilustra-se a imposição de compartilhamento entre os entes sobre a identificação das pessoas infectadas ou suspeitadas, estendendo tal obrigação a pessoas jurídicas e destacando que o Ministério da Saúde manterá os dados obtidos como públicos e de livre acesso; fala-se também sobre a concessão de suprimentos, execução de serviços de engenharia e valores de serviços. Assim, o art. 7º evidencia que o Ministério da Saúde que ficará responsável pela edição dos atos necessários para a regulamentação da lei. Os demais artigos referem-se à data de vigor da lei (Brasil, 2020).

Em suma, a presente lei concerne as atribuições ao Ministro da Saúde, fala sobre os serviços e profissões essenciais, lista medidas excepcionais relacionadas à pandemia, obriga o compartilhamento de dados essenciais, dentre outros. Posto isto, é um regimento normativo que busca minimizar os impactos de tal crise global, embora não se esquive de controvérsias quanto a sua aplicabilidade. Estas por sua vez, são inexoráveis, chegando ao Poder Judiciário, que diligentemente, via assegurar as pretensões evidenciadas.

4.1.1 Do Decreto 10.344/2020

A partir do PDL nº 213/2020, foi instituído o Decreto nº 10.344, de 11 de maio de 2020, responsável por alterar o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020 e regulamentar a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Assim, definindo sobre quais são os serviços públicos e atividades essenciais.

Neste decreto passaram a ser considerado serviços públicos e atividades essenciais as atividades de construção civil; as atividades industriais; os salões de beleza e as academias de esporte de todas as modalidades, seguindo as determinações do Ministério da Saúde.

Ocorre que, ao estabelecer tal decreto, o Presidente da República acabou contrariando as orientações de sistemas de Governança de Saúde Global como a OMS e OPAS, visto que:

Esse argumento é o mote do posicionamento e dos atos da Presidência da República, contrariando orientação de documentos da Governança da Saúde Global da OMS/OPAS (2020) e dificultando o trabalho e o posicionamento do Ministério da Saúde, que tem focado nas medidas técnicas concernentes aos protocolos de saúde, se esquivando de adentrar em conflitos diretos com o posicionamento do Chefe do Poder Executivo a partir da Lei Federal n. 13.979/2020 e Decretos Federais (n. 10.282, n. 10.329 e n. 10344) publicados em 2020. Essa situação tem sido noticiada exaustivamente pelos maiores veículos de comunicação do país e do exterior, que inclusive noticiou a recusa de apoio do Brasil e dos Estados Unidos, dentre outros doze países no tocante ao patrocínio da resolução da OMS sobre um “acordo de cooperação internacional para garantir o acesso global a medicamentos, vacinas e equipamentos médicos para o enfrentamento da pandemia” (ALONSO, 2020), bem como já está sendo objeto de diversas publicações em periódicos e revistas científicas de grande reconhecimento mundial, a exemplo do Editorial do volume 395 do periódico inglês The Lancet, publicado em 09 de maio de 2020, bem como do periódico Cambridge Coronavirus Collection publicado pela Cambridge University Press (DANTAS et al., 2020), além da televisão, jornais e internet. (Silva; Rei; Braga; Pereira; 2020, p.56, 57)

Logo, trata-se de um decreto que foi deveras criticado, considerado por muitos doutrinadores como um ato discricionário do executivo, um ataque ao controle de constitucionalidade e ao próprio federalismo, já que além de contrariar às recomendações de sistemas de governança de saúde, também foi contrário aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e suas bases principiológicas, como o princípio da lealdade federada.

4.2 DAADI 6343/ DF

Considerando as controversas da invasão de competência e consequente violação a lealdade federativa na pandemia, incontáveis ações foram parar ao Supremo Tribunal Federal, dentre elas, uma das mais notáveis e com maior repercussão foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6343, do Distrito Federal.

Na presente ação, foram questionadas as inovações elencadas à Lei 13.979/2020, sob a alegação de invasão de competência estadual e municipal, considerando que a determinação sobre a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos seriam de Competência de tais entidades. Isto posto, por maioria

dos votos, vencido apenas o Ministro Marco Aurélio, a ação foi parcialmente provida, concedendo a medida cautelar e suspendendo, de modo parcial e sem a redução do texto, as disposições legais que exigiam, aos Estados e Municípios a autorização e obediência à União. Conforme a referida ação:

A fiel observância à Separação de Poderes e ao Federalismo – cláusulas pétreas de nossa Constituição Federal e limitadoras de eventual exercício arbitrário de poder – é essencial na interpretação da Lei 13.979/20 (Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019), do Decreto Legislativo 6/20 (Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar 101/2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem 93, de 18 de março de 2020) e dos Decretos presidenciais 10.282 e 10.292, ambos de 2020 (Regulam a Lei 13.979/2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais), sob pena de ameaça a diversos preceitos fundamentais do nosso texto constitucional. (Brasil, 2020, p. 4)

Na referida ação, narra-se sobre a lealdade federativa e sua importância. Realçando assim, acerca da integração do federalismo cooperativo, onde as lealdades precisam ser explicitadas e arguidas. Isso porque conforme manda a Constituição, os órgãos constitucionais tem o dever de agir de forma leal e fiel à Carta da República, seguindo, reciprocamente, a fidelidade federativa. Assim, o Presidente da República não tem poder para acometer as competências federativas, da mesma forma que os entes também devem se submeter à lealdade federada, visto que existe um dever recíproco de respeito e coordenação no exercício das competências (ADI 6343, 2020).

Embora possa ser argumentado que as alterações decorrentes do Decreto nº 10.344, pelo poder executivo estejam em conformidade com o presente na própria Constituição, considerando seu artigo 24, IX, que determina que a proteção à saúde é de competência comum e corrente, tal fato não procede no referido caso. Ocorre que a proteção à saúde é de competência comum, mas a instituição acerca de quais seriam os serviços públicos essenciais vai além do figurado, envolvendo as complexidades e especificidades que caberiam aos Estados e Municípios, por se tratarem de interesses comuns e locais.

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal:

Igualmente, nos termos do artigo 24, XII, o texto constitucional prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde; permitindo, ainda, aos Municípios, nos termos do artigo 30, inciso II, a possibilidade de

suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local; devendo, ainda, ser considerada a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços e distribuição dos encargos financeiros entre os entes federativos, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). (Brasil, 2020, p.6)

Considerando o descrito, o Supremo coloca que, embora exista a competência concorrente entre União, Estados e Municípios relativa à defesa da saúde, deve se considerar sobre as divisões de competências, também previstas na Constituição. Assim, a União possuiria a competência de legislar sobre saúde, mas de uma forma mais ampla e a suplementação, considerando as especificidades comuns e locais caberia, respectivamente, aos Estados e Municípios (Brasil, 2020).

Outro ponto que é destacado na referida ação é sobre, de fato, existir a necessidade da manutenção e resguardo da locomoção de produtos e prestação de serviços essenciais, que são definidos pelos entes em suas atribuições de competências. Todavia, embora seja necessária a efetivação do funcionamento de tais serviços em tempos de crise, a competência privativa dos órgãos federados não pode ser ignorada, sob tal justificativa, devendo respeitar suas limitações e atribuições relativas.

Dessarte, a direção do STF no controle de constitucionalidade, evidencia seu exercício de papel de árbitro da Constituição e do Federalismo, garantindo a efetivação dos princípios constitucionais e da própria Norma Maior. Ademais, manifesta-se que a própria eficiência do Supremo depende da eficácia dos sistemas de repartição das competências, isso porque a Federação consiste na repartição de competências (Romão, 2022). À vista disso, tal ação do Supremo Tribunal Federal evita a sobreposição dos interesses personalíssimos dos entes, conduzindo a políticas públicas eficazes ao combate da pandemia de SARS-COV-2 e honrando o princípio da lealdade federada. Todavia, deve-se elencar que o provimento parcial, com a não redução do texto pode ser considerada uma problemática, já que este, por estar contrário às disposições constitucionais deveria ser completamente revogado, não somente seus efeitos.

4.3 DO EMBATE SOBRE A COMPETÊNCIA

O princípio da Lealdade Federativa, fundamental para aplicação certa dos preceitos constitucionais e do próprio federalismo, ainda que implícito, deve ser efetivado e assegurado. Assim, no contexto da crise inter-federativa ocasionada pela Pandemia, muito foi discutido acerca da violação das competências, sobretudo no que se refere ao posicionamento político e técnico, além das posturas que deveriam ser adimplidas no enfrentamento do Coronavírus.

Como já evidenciado, as ações da Presidência da República, além de contrariarem os posicionamentos da ONU, OMS e OPAS, também atingiram a competência Estadual e Municipal, indo além da competência comum constitucional e violando o princípio da lealdade federada, visto que foi imposto o que tais entes deveriam seguir em relação aos serviços essenciais e meios de transporte. Conforme art. 24 da Constituição Federal, os Estados possuem competência para se auto-organizar, seguindo os princípios e a própria Lei Maior, além disso, segundo art. 24, §2º, também da Constituição, estes possuem competência suplementar sobre a legislação das Normas. No caso dos Municípios, sua competência está imposta no art. 30, I, da CRFB/88, onde permite-se legislar acerca de todos os assuntos de interesse local, além de suplementar as leis federais e estaduais, com o intuito de sanar as necessidades específicas municipais. Sendo assim, por se tratarem de competências privativas, não cabe à União determinar o que tais entidades devem seguir particularmente.

Logo, o Decreto nº 10.344/2020, que alterou a Lei nº 13.979/2020, dispendo acerca dos serviços essenciais, invade a competência Estadual e Municipal. Trata-se de disposição oportunista e centralizadora contra o federalismo brasileiro, enfatizando a discricionariedade e minimizando a importância do cooperativismo federativo e da própria lealdade federada. Ademais, as atitudes do STF foram fundamentais para que a estrutura federativa fosse resguardada, combatendo e desfavorecendo as medidas de hipertrofia do poder do Presidente da República (Romão, 2022).

Em um primeiro momento, pode parecer razoável a centralização normativa para o enfrentamento de crises, haja vista a extensa diversificação de orientações que os entes podem tomar entre si. Todavia, a realidade concreta mostra-se distinta, já que tais ações violam a democracia e o próprio federalismo. É fato que orientações político-administrativas não podem evadir ao controle de constitucionalidade e aos interesses nacional e local, tal como interesses individuais não podem se sobrepor ao

interesse comum. Sendo assim, as medidas devem se direcionar à prevenção e proteção dos indivíduos (Romão, 2022, p. 111-112).

E se a orientação político-administrativa do nível central antagoniza com esse direito fundamental ou é sobreposto por outro (o econômico-financeiro) à prevenção, proteção e promoção da saúde pública, não poderia a fiscalização da constitucionalidade cancelar essa orientação político-administrativa inconstitucional e a ela sujeitar os interesses locais dos entes federados atingidos diretamente pelos efeitos devastadores da pandemia. (Romão, 2022, p. 112-113)

Por conseguinte, o embate acerca de competência sobre as alterações da Lei 13.979/2020 ocasionados pelo Executivo geraram inúmeras repercussões em um cenário político e social que já estava fragmentado, colapsando ainda mais a segurança jurídica no Brasil. Tais alterações efetivamente invadiram a competência e violaram princípios constitucionais como o da fidelidade federada, todavia, embora os seus efeitos tenham sido suspensos pelo Supremo Tribunal Federal, essa deslealdade não foi punida de nenhuma forma, o que demonstra que o federalismo simétrico pode não ser materializado completamente no ordenamento jurídico brasileiro.

5 CONCLUSÃO

É fato que a crise sanitária mundial gerada pelo vírus da SARS-CoV-2 gerou, no Brasil, extensa crise política e social, havendo o colapso de inúmeras entidades federadas e toda a comunidade brasileira sofreu graves implicações devido à propagação e disseminação do vírus. Sendo um vírus com alto contágio, mortalidade e disseminação, a criação de lei específica sobre o assunto, bem como a obediência dos sistemas de governança de saúde eram fundamentais para o controle da pandemia.

Sendo assim, a invasão de competência por parte da União em relação aos Estados e Municípios é um tema de grande importância, haja vista que o respeito à competência federativa e à lealdade federada é imprescindível para a efetivação do federalismo e da democracia em todo o ordenamento jurídico brasileiro. Tem-se que a República Federativa do Brasil é um sistema federalista simétrico, cooperativo e por segregação, todavia, ações como as alterações na Lei 13.979/2020 evidenciam que a prática pode ser distinta. Considerando o mencionado, em circunstâncias cotidianas, estes atos discricionários evidenciam como os interesses da União podem se sobressair ao de todos os outros entes e materializar um federalismo assimétrico, contrário ao intuito do texto constitucional.

Por consequência, o Supremo Tribunal Federal ocupa o papel de juiz dos interesses e embates federalistas, devendo aplicar os interesses e princípios constitucionais e resolver quaisquer embates relativos à federação. Desse modo, pode-se entender que um sistema federativo eficaz e bem construído é qualificado para limitar ataques oportunistas às entidades federadas. Suas ferramentas preventivas, se bem direcionadas, podem combater interferências e limitar o comportamento dos entes e atores políticos, evitando arbitrariedades, conflitos e corrigindo abusos.

Em relação ao Decreto nº 10.344/2020, responsável por determinar quais eram os serviços públicos essenciais que poderiam continuar funcionando na pandemia, pode-se concluir que as medidas impostas pelo governo Bolsonaro invadiram as competências estaduais e municipais, centralizando o Poder da União, fato este que viola os preceitos constitucionais e a base federalista brasileira e, como ora mencionado, fragmentam a segurança jurídica e o federalismo simétrico. Além disso, tais ações trouxeram inúmeras consequências desastrosas ao país, uma vez que

impactaram na abertura de comércios e por conseguinte, na circulação de pessoas, no aumento de casos e mortes, respectivamente.

Por outro lado, as ações do Supremo Tribunal Federal no referido período, nas chamadas jurisprudências da crise, executaram o controle de constitucionalidade, suspendendo os efeitos das alterações da Lei 13.979/2020. Sendo o árbitro da federação, colocou que não existe hierarquia entre as entidades, dissertando sobre a simetria de poderes no federalismo e observando sobre as intenções nas disposições constitucionais, fazendo com que estas se materializassem, combatendo assim, às discricionariedades administrativas.

Na ADI 6343, do Distrito Federal, o Supremo destacou acerca da lealdade federativa, respeitando as competências municipais e estaduais de disporem sobre os serviços essenciais e meios de transporte. Em conseguinte, destrinchou sagazmente que o líder do executivo não pode utilizar de seus poderes administrativos e legislativos para anular e reformar atribuições de competência privativa, visto que, no referido caso, a competência da União era amplamente sobre a proteção à saúde, de modo a legislar sobre normas gerais para regular as medidas restritivas, sem poder adentrar nas especificidades estaduais e municipais. Todavia, deve-se refletir que, embora correta, a mera suspensão dos efeitos da invasão de competência não é suficiente e medidas mais rígidas deveriam ser tomadas para corrigir e evitar que o princípio da lealdade federada seja descumprido.

Portanto, ainda que o governo vigente à época da crise sanitária de Covid-19 tentasse invadir as competências federativas, as atitudes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal representaram resistência a tais ataques oportunistas, defendendo e garantindo a concretização do Princípio da Lealdade Federativa, que fora violado. Este por sua vez, promove o equilíbrio da permanente colaboração cooperativa entre os entes, implementando tanto a unidade, como o pluralismo. Além disso, também perfaz a obediência e respeito de deveres jurídicos recíprocos de consideração, limitando o individualismo das entidades dentro de seus limites, sendo imprescindível para a efetivação de um federalismo simétrico e pleno.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ LUÍS BONIFÁCIO DE CARVALHO (org.). **Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19**: um novo protagonismo no federalismo brasileiro?. **Saúde em Debate**, [S.L.], v. 46, n. 1, p. 62-77, 2022. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042022e104>.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto 10.344, de 11 de maio de 2020**. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/2020/2020/Decreto/D10344.htm. Acesso em: 14 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 13 jul. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **COVID-19 NO BRASIL**. [S/I], 2024. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html. Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL. Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus COVID-19. **Organização Pan-Americana da Saúde**, Brasília, 2021. Disponível em: https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/05/1224731/plano_0019210265_plano_de_contingencia_covid___coe_2302b.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

BRASIL. **Projeto de Decreto Legislativo nº 213, de 2020**. Susta o Decreto nº 10.344, de 11 de maio de 2020, que altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141897>. Data de acesso: 27 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 645**. É competente o município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2003]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1628>. Acesso em: 04 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 646**. Ofende o princípio da livre concorrência lei municipal que impede a instalação de estabelecimentos comerciais

do mesmo ramo em determinada área. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal [2003]. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1525>.
 Acesso em: 05 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343 MC/DF**. CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF) [...]. Relator: Ministro Marco Aurélio. Requerente: Rede Sustentabilidade. Data do julgamento: 6 maio 2020. Data da publicação: 29 de maio 2020. Disponível em:
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739REDE%20SUSTENTABILIDADE>. Acesso em: 28 jul. 2024.

CHAGAS, Kayo. **O que é a União**. Jusbrasil, [S.l.], 2020. Disponível em:
<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-a-uniao/1172750148>. Acesso em: 17 ago.2024.

DADOS de Covid-19, Dasa Analytics, [S.l.], 2020. Disponível em:
<https://dadoscoronavirus.dasa.com.br/#/p-pom-block-960>. Acesso em: 13 jun. 2024.

DECRETO que libera academias e salões de beleza provoca reações no Senado. **Agência Senado**, [S/l], mai., 2020. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/12/decreto-que-libera-academias-e-saloes-de-beleza-provoca-reacoes-no-senado>. Acesso em: 10 jul. 2024.

FILHO, Ademar Borges de Sousa. MOTA, Clara. O STF E A SOLUÇÃO DAS DISPUTAS FEDERATIVAS NA PANDEMIA DE COVID-19. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais**, [S.l.], v. 21, n. 50, jan.-jun. de 2024. Disponível em:
<https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/1586>. Acesso em: 13 jun. 2024.

FIOCRUZ. Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnologia em Saúde (ICICT). **MonitoraCovid-19**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:
<https://shiny.icict.fiocruz.br/appcorona/>. Acesso em: 10 mai. 2024.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, Módulo 1 - Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal: Brasília, 2017.

GLEZER, Rubens. As razões e condições dos conflitos federativos na pandemia de Covid-19: coalizão partidária e desenho institucional. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 395-434, jul./dez. 2021.

GOMES, Jose Mario Wanderley. CARVALHO, Ernani. BARBOSA, Luís Felipe Andrade. Políticas Públicas de Saúde e Lealdade Federativa: STF Afirma

Protagonismo dos Governadores no Enfrentamento à Covid-19. **RDP**, Brasília, Volume 17, n. 94, 193-217, jul./ago. 2020.

HORBACH, Beatriz Bastide. Lealdade federativa e exercício de competências. **Jota**, [S.l.], mai. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/lealdade-federativa-e-exercicio-de-competencias>. Acesso em: 13 jun. 2024.

JUNIOR, Adilson de Paulo de Almeida. CARLI, Ana Alice De. Os três papéis fundamentais da União. **Conjur**, [S.l.], 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-22/os-tres-papeis-fundamentais-da-uniao/>. Acesso em: 17 ago. 2024.

KRELL, Andreas Joachim. DANTAS, Juliana De Oliveira Jota. JUNIORA, George Sarmiento Lins. **Pandemia Do Coronavírus Sob A Ótica Do Direito: Desafios e Transformações Em Pauta**. Edufal: Editora da Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2021.

LEITE, Gisele. A Pandemia de Covid. **Academia**, [S.l.] 2022. Disponível em: https://www.academia.edu/104817615/A_Pandemia_de_Covid. Acesso em: 06 ago. 2024.

LEVY, Bel. Estudo analisa registro de óbitos por Covid-19 em 2020. **Fiocruz: Ciência e Saúde pela vida**, [S.l.], jul. 2020. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-analisa-registro-de-obitos-por-covid-19-em-2020>. Acesso em: 14 jun. 2024.

MAGALHÃES, Vinicius Cunha. Princípio Da Lealdade Federativa: Fundamentação Jurídica, Critérios De Aplicação, Concretizações Essenciais E Justiciabilidade A Partir Da Comparação Com O Direito Alemão. **Instituto Brasileiro De Ensino, Desenvolvimento E Pesquisa Mestrado Em Direito**, São Paulo, 2023.

MAGENTA, Matheus. Mortes, testes e contágio: como o Brasil se compara a outros países na pandemia de coronavírus. **BBC**, [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52509734>. Acesso em: 10 jul. 2024.

MENDONÇA, Rayanne Santos de Almeida. SILVA, Gilcildei Rodrigues da. Pandemia Da Covid-19: Ações Normativas Nos Territórios dos Estados do Nordeste Do Brasil. **Revista Geoconexões Online**, [S.l.], Edição Especial, v.1, p. 03-15, 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Saraiva, 7ª.ed., São Paulo, 2012.

MENDES, Gilmar. **20 anos da Constituição: o avanço da democracia**. In: DANTAS, Bruno et al. (Org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. p. 20-24, v.1. Capítulo diferente do publicado nos Anais: VI Conferência dos Advogados do DF, p. 106-116. Brasília, 2008.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O Federalismo Numa Visão Tridimensional do Direito**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2012.

ROMÃO, Luis Fernando de França. **A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA PANDEMIA DA COVID-19 E SUA REPERCUSSÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE**. Revista Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 20 - n. 1, p. 107-119, 1º sem., 2022.

SANDIM, L. S. M. Princípio Esperança, Constituição Federal de 1988 e o Supremo Tribunal Federal. **Caderno Virtual**, [S. l.], v. 2, n. 28, 2014. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/951>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SILVA, Antonio C. N. Pereira da. REI, Ferfednando C. Fernandes. BRAGA. Luis. PEREIRA, Luiz Alberto. **A Atuação Dos Governos Subnacionais No Enfrentamento Da Crise Pandêmica Mundial Da Covid-19 No Brasil**. Paradiplomacia Ambiental - Environmental Paradiplomacy - Agenda 2030, Editora Universitária Leopoldianum, Santos, p.50-66, 2020.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, [S.l.], n. 44, p. 137-163, 1998. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-64451998000200007>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/dP7mn79wBtKGDm5McqqnHDF/?lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2024.