

# O FEDERALISMO BRASILEIRO NA PANDEMIA: UM CAPÍTULO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO CORTE CONSTITUCIONAL<sup>1</sup>

## BRAZILIAN FEDERALISM IN THE PANDEMIC: A CHAPTER OF THE SUPREME FEDERAL COURT AS A CONSTITUTIONAL COURT

Christiane Costa Assis<sup>2</sup>

Caio Flávio Fernandes Santos<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel do Supremo Tribunal Federal na consolidação do federalismo brasileiro, especialmente após a pandemia da Covid-19. A pesquisa adota o método dedutivo e a técnica de pesquisa documental. Como conclusão aponta-se que é possível identificar uma virada jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal favorável ao federalismo e ao sistema de freios e contrapesos, considerando a tentativa hegemônica da União na determinação das medidas de combate ao coronavírus. No contexto da emergência sanitária a Corte reafirmou a autonomia dos entes federativos constitucionalmente garantida. Entretanto, não é possível afirmar que a mudança será permanente sendo necessário aguardar novas decisões em um cenário de normalidade.

**Palavras-chave:** Federalismo. Supremo Tribunal Federal. Pandemia. Corte Constitucional. Brasil.

### ABSTRACT

This paper aims to analyze the role of the Supreme Court in consolidating Brazilian federalism, especially after the Covid-19 pandemic. The research adopts the deductive method and the documentary research technique. In conclusion, it is possible to identify a jurisprudential turn in the Supreme Federal Court in favor of federalism and the system of checks and balances, considering the hegemonic attempt of the Union to determine measures to fight coronavirus. In the context of the health emergency, the Court reaffirmed the constitutionally guaranteed autonomy of federal entities. However, it is not possible to say that the change will be permanent, being necessary to wait for new decisions in a normal scenario.

**Keywords:** Federalism. Supreme Federal Court. Pandemic. Constitutional Court. Brazil.

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com o apoio do Programa Institucional de Apoio à Pesquisa – PAPq da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG, Edital 05/2020.

<sup>2</sup> Professora efetiva da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Estudos Constitucionais - NUPEC. Possui pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente, é Pró-Reitora Adjunta de Pesquisa e Pós-Graduação da Universidade do Estado de Minas Gerais e Coordenadora de Propriedade Intelectual do Núcleo de Inovação Tecnológica e Transferência de Tecnologia da Universidade do Estado de Minas Gerais (NIT/UEMG). E-mail: [christiane.assis@uemg.br](mailto:christiane.assis@uemg.br)

<sup>3</sup> Graduado em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Membro do Núcleo de Pesquisa em Estudos Constitucionais – NUPEC (CNPq). E-mail: [caioflavio.uemg@gmail.com](mailto:caioflavio.uemg@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa dos Estados pode assumir diferentes configurações que impactam diretamente a democracia. O Brasil, assim como outros países marcados por grande extensão territorial, optou pela forma federativa de Estado dividida em três níveis e com competências constitucionalmente estabelecidas para cada ente federativo. Além disso, a Constituição Federal de 1988 protegeu a forma federativa como cláusula pétrea, resguardando-a em face do Poder Constituinte Derivado Reformador. Entretanto, é possível observar que no Brasil o federalismo nem sempre é operado da forma adequada, pois há uma seletividade alicerçada em critérios políticos, sociais e econômicos que o convertem em um federalismo de conveniência.

O presente trabalho pretende analisar o papel do Supremo Tribunal Federal na consolidação do federalismo brasileiro, especialmente após a pandemia da Covid-19. A pesquisa adota o método dedutivo, partindo-se da construção teórica fundamental sobre o federalismo brasileiro e do Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional para a análise particularizada das circunstâncias políticas, sociais e econômicas nas quais se observam falhas estratégicas do pacto federativo e a virada jurisprudencial no contexto da pandemia. Como técnica de pesquisa, adota-se a pesquisa documental realizando-se análise de leis e decisões judiciais e também a pesquisa bibliográfica a partir de fontes científicas secundárias na temática.

O federalismo possui relação dialética com a democracia por promover a descentralização do poder e aproximar Estado e sociedade. De um lado, o federalismo permite que as decisões do governo central sejam adaptadas às particularidades locais; de outro, o federalismo reconhece a autonomia dos entes mais próximos da sociedade para tomar decisões que sejam adequadas ao contexto e identidades locais, respeitando a pluralidade e promovendo a visibilidade de todos os grupos. Assim sendo, o desempenho do pacto federativo afeta e é afetado pela democracia, sendo, portanto, um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

A captura do federalismo por interesses dissociados do interesse público impede o bom funcionamento do desenho constitucional do pacto federativo brasileiro por adotar uma seletividade: em determinados momentos o federalismo funciona; em outros, há uma falha estratégica em função de circunstâncias políticas, sociais e econômicas. Esse federalismo de conveniência, além de inconstitucional, coloca em risco a democracia e o próprio Estado Democrático de Direito sendo essencial identificar tais circunstâncias para então neutralizá-las. O comprometimento do federalismo que consiste em um dos pilares do Estado Democrático de

Direito precisa ser cuidadosamente estudado sob pena de se perder o projeto democrático de 1988.

Inicialmente, o trabalho apresentará as bases do federalismo brasileiro e sua flexibilização pela conveniência, culminando em uma crise federativa. Em seguida, pretende-se analisar a legitimidade do Supremo Tribunal Federal como Corte Constitucional no Brasil. Após, apresentar-se-á a virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, no contexto da pandemia da Covid-19. Espera-se evidenciar que a nova leitura do federalismo pela Corte Constitucional pode não ser definitiva e, nesse caso, seria apenas mais um exemplo dentre outros fatores políticos, econômicos e sociais que interferem no desempenho do pacto federativo brasileiro.

## **O FEDERALISMO DE CONVENIÊNCIA NO BRASIL**

A Constituição de 1988 elevou à condição de cláusula pétrea a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, CF88), porém esta não foi a primeira escolha no Brasil, uma vez que a Constituição do Império do Brasil de 1824 previa um Estado Unitário. A posterior adoção de um pacto federativo na Constituição Federal Republicana de 1981 que, embora sob a influência dos Estados Unidos, desencadeou a formação centrípeta do federalismo brasileiro, diferentemente do movimento centrífugo norte-americano. Dentre as diferenças marcantes de configuração do federalismo brasileiro destacam-se a existência do Município na estrutura federativa e a adoção do modelo de cooperação entre os entes.

Embora alçado ao patamar de ente federado – e, portanto, dotado de autonomia – o Município não recebeu do Constituinte de 1988 as mesmas benesses dos demais entes. Apesar das controvérsias doutrinárias e de abrandamentos circunstanciais concedidos pela própria Constituição, de uma forma geral os Municípios não possuem Poder Constituinte Derivado Decorrente, não possuem representação no Congresso Federal, estão ausentes no dispositivo constitucional que trata sobre a competência legislativa concorrente, dentre outras desigualdades de tratamento. O tratamento jurídico do Município no pacto federativo é fonte de diversos problemas que interferem no desempenho da federação brasileira e, portanto, contribuem para a crise federativa que atinge o País.

A opção brasileira foi pelo federalismo cooperativo, expressão originária dos Estados Unidos (ROVIRA, 1996, p. 51) que significa que os entes, além de possuírem competências privativas/exclusivas, compartilham competências tanto legislativas quanto não legislativas. Entende-se que nas competências compartilhadas todos os entes receberam verdadeira "convocação" para assuntos da vida social, política e econômica (SARLET; MARINONI;

MITIDIERO, 2018, p. 964). Cooperação e coordenação não se confundem: enquanto a coordenação busca um resultado comum e do interesse de todos a coordenação é um exercício conjunto de competências no qual todos os entes participam (BERCOVICI, 2002, p. 15). Nesse sentido, as competências concorrentes materializam a coordenação, na qual cada esfera de poder toma decisões de maneira separa e independente, ressalvado a preferência do interesse nacional (esfera federal) (BERCOVICI, 2002, p. 15)). Já as competências comuns materializam a cooperação na qual todos os entes devem colaborar entre si para a execução de tarefas constitucionalmente estabelecidas, não havendo prevalência de nenhuma esfera de poder e sem que nenhuma delas possa se eximir de tal responsabilidade (BERCOVICI, 2002, p. 16/17)

A cooperação – e mesmo a coordenação em alguns casos –, entretanto, parece ceder lugar à uma tendência centralizante da União que acumula a maior quantidade de competências, além de deter competências que produzem um maior impacto nacional. A possibilidade de interferência da União nos Estados e destes nos Municípios, apesar da previsão constitucional como instituto excepcional (art. 34, CF88), ocorre de forma velada, muitas vezes por vias econômicas. Trata-se de mais um meio operador da crise federativa diretamente relacionado ao sistema de repartição de receitas estabelecido pela Constituição de 1988.

A opção pela federação, embora verse sobre a forma de Estado, também repercute sobre o sistema de governo e o regime político. O presidencialismo adotado no Brasil esbarra no pacto federativo e culmina em tensões políticas e conflitos de interesses. Uma ilustração da mencionada situação foi a tentativa do governo federal de determinar a postura dos Estados e Municípios no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no ano de 2020, violando a autonomia dos entes federados. Para resolver o problema foi necessária uma interferência do Supremo Tribunal para reafirmar o pacto federativo (STF, 2020).

Por sua vez, a democracia como regime político possui uma relação constitutiva e constituinte com federação, especialmente no contexto do Estado Democrático de Direito. Ao distribuir o poder em esferas o federalismo ao menos sugere que grupos e minorias étnicas e linguísticas possuirão o apoio e a visibilidade necessários ao seu desenvolvimento socioeconômico para que alcancem o padrão de igualdade dos cidadãos em geral sendo, portanto, um promotor da diversidade que auxilia na estabilidade da democracia (STEPAN, 1999, p. 20). Nesse sentido, é possível afirmar que a divisão de poderes em um sistema federativo aumenta as chances de sucesso do regime democrático (MYERSON, 2006).

A separação de poderes também apresenta interessante e problemático diálogo com a federação: primeiramente, há certa independência entre as instituições de cada esfera federativa, mas exige-se de cada uma delas *accountability* e responsividade à população as quais elas

servem; em segundo lugar, o caráter federal da política reflete nas instituições independentemente das esferas nas quais se encontram; terceiro, as demandas do federalismo frequentemente exigem a criação de novas instituições para monitorar aspectos dos arranjos federativos e/ou para facilitar a coordenação e a cooperação entre as instituições (SAUNDERS; 2006, p. 03). Considerando as alterações inerentes à relação entre os três poderes constituídos, a adição do elemento federativo dificulta ainda mais a interdependência e harmonia entre e dentro deles.

As dificuldades de diálogo dos diferentes níveis da federação também impactam diretamente o dia-a-dia dos cidadãos, uma vez que a dissonância entre os entes federativos pode significar a ineficácia de programas e políticas de governos. Ainda no contexto da pandemia da Covid-19 em 2020, os diferentes posicionamentos dos entes federados acerca de um problema de competência comum têm sido o pano de fundo dos conflitos entre as medidas que deveriam ter sido adotadas para o combate ao vírus. Esse e outros episódios demonstram que um federalismo cooperativo com desempenho fraco pode gerar efeitos diretos na vida dos cidadãos como a própria morte.

A crise federativa não consiste em um argumento ensejador da defesa de outras formas de Estado como o Estado Unitário, pois quaisquer configurações da organização político-administrativa certamente apresentarão virtudes e padecerão de vicissitudes. Mesmo nos Estados Unidos, nascedouro da forma federativa da Estado, foi necessário debater e convencer os norte-americanos sobre sua adoção por meio da ratificação de uma mesma Constituição pelas treze colônias. Uma série de artigos foram publicados nesse sentido: os *Federalist Papers* (HAMILTON; MADISON; JAY, 2009.) Além disso, para países com grande extensão territorial como o Brasil, há quem defenda o federalismo com fundamento na "fatalidade geográfica" e, assim sendo, é necessário ajustá-lo "[...] dentro de esquemas novos, que corrijam as suas deformações, excessos e desvios" (MAGALHÃES, 1955, p. 13) garantindo a máxima eficiência da administração e evitando-se a ditadura burocrática por meio da preservação da autoridade política dos Estados (MAGALHÃES, 1955, p. 13). Para além do aspecto geográfico, existem ainda diversas tentativas de agrupamento dos fatores que impulsionam a adoção do federalismo por Estados tais como a necessidade de uma defesa em comum, o desejo de independência em relação à poderes externos, expectativas de vantagens econômicas, associação política, similitude das instituições políticas, dentre outros (DIKSHIT, 1975, p. 219 e ss.). Independentemente dos motivos determinantes para a adoção do federalismo, sabe-se que sua configuração precisará de ajustes e atualizações no intuito de se manter a sua funcionalidade.

No Brasil é possível observar que o federalismo vem sofrendo um enfraquecimento em função de interesses políticos, sociais e econômicos. O pacto federativo é afirmado ou ignorado conforme a conveniência dos entes e instituições democráticas, em especial do Governo Federal encabeçado pelo Presidente da República. Observa-se no Brasil uma seletividade no tratamento dos Estados e municípios pautadas em interesses diversos do interesse público que pode prejudicar ou beneficiar os entes federados de acordo com as vontades cambiantes do poder central.

Estados e seus respectivos municípios que sejam política, social e economicamente “interessantes” para o Governo Federal recebem tratamento mais benéfico, o que condena determinados entes federados ao isolamento e penúria. Em um federalismo marcado pela tendência centralizante, o abandono por parte do governo federal pode culminar em um colapso dos entes e morte da população. Cite-se como exemplo a crise de energia elétrica sofrida pelo Estado do Amapá em novembro de 2020 – ou seja, durante a pandemia da Covid-19 no Brasil – que afetou quase 95% da população do Estado, provocou o adiamento das eleições municipais e, ainda assim, foi ignorada pelo governo federal (APAGÃO, 2020). Vale lembrar que o governador do Estado do Amapá, Waldez Góes, contrariou sua legenda partidária ao não apoiar a candidatura de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2018 (EM TRÊS, 2018), teceu duras críticas ao Presidente da República em maio de 2020 com a saída do Ministro da Saúde (PACHECO, 2020), defendeu a liberação imediata do auxílio emergencial para Estados e Municípios no enfrentamento da pandemia (DIAS, 2020), dentre outros episódios.

O federalismo de conveniência também opera pelos caminhos constitucionais que deveriam promover a sua defesa e não sua destruição. Um exemplo ilustrativo é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 188/2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo. Nos termos do art. 115 da PEC, os municípios de até cinco mil habitantes apurados no censo populacional do ano de 2020 deverão comprovar sua sustentabilidade financeira até 30 de junho de 2023 (art. 115, caput e §6º, BRASIL, 2019), sendo ela atestada pela comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos municipais corresponde a, no mínimo, 10% de sua receita (art. 115, §º, BRASIL, 2019). Caso a sustentabilidade financeira não seja comprovada o Município deverá ser incorporado a partir de 1º de janeiro de 2025 ao município limítrofe com melhor índice de sustentabilidade financeira, sendo permitida a incorporação de até três Municípios por um único Município incorporador (§§ 2º, 3º e 4º, BRASIL, 2019).

A incorporação prevista na PEC está dispensada da observância do procedimento constitucional de criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios que exige inclusive a consulta prévia mediante plebiscito às populações dos Municípios envolvidos (art.

18, §4º, BRASIL, 1988). A PEC permite ainda que a lei complementar federal que estabelece o período determinado para o processo criação, incorporação, fusão e desmembramentos de Municípios possa fixar critérios de viabilidade financeira para a criação e o desmembramento (art. 2º, BRASIL, 2019).

Na justificativa da PEC os Senadores responsáveis por sua propositura argumentam que dos mais de 5.500 Municípios brasileiros, mais de 1.200 possuem população inferior a 5 mil habitantes e a maioria destes não possui arrecadação de receitas suficientes para custeio de sua própria estrutura (BRASIL, 2019, p. 22). Entretanto, o que não se falou na justificativa foi o impacto democrático da extinção de tais municípios, uma vez que tais entes fundamentam sua origem nas particularidades culturais e históricas locais e assumem a responsabilidade de preservá-las, concretizando a pluralidade dentro do território do Estado.

Constata-se, portanto, que o federalismo no Brasil opera conforme critérios de conveniência que precisam ser devidamente identificados e neutralizados no intuito de se manter a integridade do pacto federativo, cujo desempenho afeta diretamente a democracia e a sustentabilidade do Estado Democrático de Direito.

## **A LEGITIMIDADE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO CORTE CONSTITUCIONAL**

A supremacia da Constituição em face de todas as normas associada a seu caráter central na construção e na validade do ordenamento obrigam a interpretação em conformidade com os princípios e regras constitucionais gerais ou específicos (GARCIA DE ENTERRIA, 1983, p. 95). Assim sendo, uma lei não deve ser declarada nula se puder ser interpretada conforme a Constituição, até mesmo por gozar de presunção de constitucionalidade (GARCIA DE ENTERRIA, 1983, p. 96)<sup>4</sup>. Entretanto, caso tal interpretação não seja possível é necessário se realizar controle de constitucionalidade para se retirar a norma violadora do ordenamento jurídico.

A garantia da ordem constitucional tem como antecedente a ideia de defesa do Estado, que pode ser definida “[...] como o complexo de institutos, garantias e medidas destinadas a

---

<sup>4</sup> Garcia de Enterria explica que não se trata de simples afirmação formal de que qualquer lei é válida até que seja declarada inconstitucional, pois existem outros fatores materiais que devem ser considerados: primeiramente, há uma confiança outorgada ao Poder Legislativo na observância e na interpretação correta dos princípios constitucionais; segundo, uma lei somente pode ser declarada inconstitucional se houver dúvida razoável sobre sua contradição com a Constituição; terceiro, quando uma lei é elaborada em termos amplos que permitem uma interpretação inconstitucional é necessário se presumir – caso seja razoavelmente possível – que o legislador subentendeu que a interpretação a ser aplicada será precisamente aquela que se mantenha dentro dos limites constitucionais (GARCIA DE ENTERRIA, 1983, p. 96).

defender e proteger, interna e externamente, a existência jurídica e fáctica do Estado (defesa do território, defesa da independência, defesa das instituições) ” (CANOTILHO, 2003, p. 887).

Com o advento do Estado constitucional, a defesa do Estado cedeu à defesa ou garantia da Constituição, pois se defende a forma de Estado “[...] tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada – o Estado constitucional democrático” (CANOTILHO, 2003, p. 887). Nesse contexto “[...] a defesa da constituição pressupõe a existência de garantias da constituição, isto é, meios e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e conservação da lei fundamental” (CANOTILHO, 2003, p. 887/888).

As garantias da constituição não devem confundir-se com as garantias constitucionais. Estas [...] têm um alcance substancialmente subjetivo, pois reconduzem-se ao direito de os cidadãos exigirem dos poderes públicos a protecção dos seus direitos e o reconhecimento e consagração dos meios processuais adequados a essa finalidade (CANOTILHO, 2003, p. 888).

Para José Joaquim Gomes Canotilho as garantias de existência da Constituição globalmente consideradas consistem na vinculação de todos os poderes públicos à essa Constituição e na existência de competências de controle político e jurisdicional do cumprimento das normas constitucionais (CANOTILHO, 2003, p. 888). Parte-se, portanto, da supremacia da Constituição por ser ela “[...] a norma das normas, a lei fundamental do Estado, o estalão normativo superior de um ordenamento jurídico” (CANOTILHO, 2003, p. 888).

A supremacia da Constituição demanda tarefas de concretização e desenvolvimento do Direito Constitucional em decorrência da força normativa das regras e princípios constitucionais que vincula todos os poderes públicos (CANOTILHO, 2003, p. 891). Ainda em razão da supremacia da Constituição, as demais normas do ordenamento jurídico devem observar seus limites, podendo sofrer controle de constitucionalidade. Assim sendo, a garantia da supremacia constitucional consiste em fundamento e objetivo do controle de constitucionalidade.

A instituição de controle jurisdicional de constitucionalidade, porém, não é consequência lógica inexorável da supremacia constitucional, pois é possível afirmar-se a superioridade das normas constitucionais em face da legislação sem se acolher a possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade, confiando-se em outros meios para assegurar a prevalência da Lei Maior (SARMENTO, 2012, p. 52). Assim sendo, a adoção do controle jurisdicional de constitucionalidade é uma escolha sobre o desenho institucional do Estado, de acordo com uma comparação entre os riscos e vantagens envolvidos na adoção do instituto, que variam conforme o contexto histórico e as tradições jurídicas e políticas de cada sociedade (SARMENTO, 2012, p. 52).

Considerando-se ambas as tarefas de concretização e de controle fala-se em justiça constitucional, pois esta se define como “[...] complexo de actividades jurídicas desenvolvidas por um ou vários órgãos jurisdicionais, destinadas à fiscalização da observância e cumprimento das normas e princípios constitucionais vigentes” (CANOTILHO, 2003, p. 892).

Retomando-se a tarefa de controle, a Constituição é norma primária da produção jurídica por lhe ser reconhecido um status hierarquicamente superior, sendo ela o parâmetro material para todos os atos do Estado e dos poderes públicos (CANOTILHO, 2003, p. 890). Assim sendo, os atos normativos somente serão conformes à Constituição se não violarem o sistema formal constitucionalmente estabelecido da produção desses atos e ainda se não contrariarem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais fixados nas regras e/ou princípios constitucionais (CANOTILHO, 2003, p. 890).

Uma Constituição sem um Tribunal Constitucional que imponha sua interpretação e efetividade em casos de questionamentos fica à mercê do partido político que se encontra no poder, uma vez que este irá impor, por simples prevalência fática, a interpretação que lhe for mais conveniente no momento. Nesse contexto, a Constituição passa a ser politicamente instrumentalizada por determinado grupo ou partido frente aos outros (GARCIA DE ENTERRIA, 1983, p. 186).

Entretanto, dentro da justiça constitucional, a Constituição não é uma simples decisão existencial consumada em um momento único e sujeita às paixões das lutas políticas ulteriores, mas sim uma norma jurídica efetiva que articula de forma estável os elementos básicos da ordem política e social e que é capaz de funcionar normativamente como chave do sistema jurídico inteiro (GARCIA DE ENTERRIA, 1983, p. 187). Convém ressaltar que a justiça constitucional não pretende substituir a política, pois uma das funções básicas daquela é manter aberto o sistema para transformações permanentes e para o acesso das minorias ao poder (GARCIA DE ENTERRIA, 1983, p. 188).

À Suprema Corte (Supremo Tribunal Federal, no caso brasileiro) cabem as tarefas de colocar a Constituição acima dos interesses ocasionais dos grupos políticos, torná-la um ponto de referência comum para todos os grupos e cidadãos e assegurar sua efetividade como norma superior que regula a vida coletiva. Nesse contexto a Suprema Corte é um órgão especialmente apto a gerar consenso (GARCIA DE ENTERRIA, 1983, p. 193).

Apesar do papel central da Suprema Corte no controle de constitucionalidade, em razão da supremacia da Constituição outros órgãos também devem fiscalizar o respeito aos preceitos constitucionais. Não obstante, os sujeitos, momentos e os modos de realização do controle podem variar, dando origem às diversas classificações de controle de constitucionalidade.

A Constituição reconhece o Poder Judiciário como seu principal guardião, entretanto não se sabe qual o alcance dessa atividade judicial (SAMPAIO, 2002, p. 565). Entre os argumentos favoráveis à atuação dos tribunais da jurisdição constitucional podem-se destacar em linhas gerais: a necessidade de reequilíbrio dos poderes constitucionais em razão do crescimento dos Poderes Legislativo e Executivo no *welfare state* (SAMPAIO, 2002, p. 62/63); a compensação do déficit de legitimidade da prática política contaminada por interesses de grupos determinados (SAMPAIO, 2002, p. 64/67); o reexame das razões do legislador para verificar a adequação da legislação aos dados empíricos disponíveis e à experiência social (SAMPAIO, 2002, p. 67/70); o papel de romper a aliança nacional dominante formada pela maioria legislativa e pela composição do tribunal da jurisdição constitucional (SAMPAIO, 2002, p. 70/72); a necessidade de respeitar as regras do jogo democrático de modo a se garantir o processo político adequado e a proteção das minorias (SAMPAIO, 2002, p. 72/79); a necessidade de salvaguardar os direitos fundamentais por serem estes a expressão da vontade popular de nível superior (SAMPAIO, 2002, p. 79/82); a posição privilegiada do juiz que está distante dos interesses políticos concretos, podendo promover de forma mais adequada a defesa do interesse público e das normas constitucionais (SAMPAIO, 2002, p. 82/91); a utilização da argumentação como legitimidade de modo que a decisão se apresente conforme a vontade concreta da comunidade (SAMPAIO, 2002, p. 91/94); a legitimidade extraída do *status quo* em razão de a jurisdição constitucional produzir efeitos positivos de aperfeiçoamento das instâncias sociais e processos de integração (SAMPAIO, 2002, p. 94/98); a supremacia da constituição como norma (SAMPAIO, 2002, p. 98/100); e a previsão constitucional expressa da competência das Cortes para realizar o controle de constitucionalidade das leis (SAMPAIO, 2002, p. 100/101).

Como argumento favorável à restrição da jurisdição constitucional há a crítica da supervisão do federalismo por um poder (o Judiciário) sem característica essencialmente política. Ao se considerar seu apelo político, os métodos e parâmetros judiciais não se apresentam a ele adequados (SAMPAIO, 2002, p. 565).

Nesse contexto, merece destaque a atuação minimalista da Suprema Corte dos Estados Unidos que, reconhecendo suas limitações, busca proferir decisões estreitas que não abrangem todo e qualquer tema que se relacione com o caso em apreciação. Para o minimalismo as decisões não devem dizer nada além do necessário para justificar um posicionamento, deixando de decidir certos pontos desnecessários para a solução do caso.

Os Estados Unidos adotam o modelo difuso de controle de constitucionalidade e em razão da inexistência de tribunais constitucionais<sup>5</sup> alguns autores desclassificaram o modelo norte-americano como o institucionalizador de uma jurisdição constitucional (BARACHO JÚNIOR, 2006, p. 208). O controle norte-americano é considerado difuso porque a *judicial review* formulada em *Marbury v. Madison* reconheceu a qualquer órgão do Poder Judiciário do país a competência para apreciar, no caso concreto, a lesão à norma constitucional, possibilitando ao juiz rever qualquer ato, seja ele legislativo ou executivo (BARACHO JÚNIOR, 2006, p. 208).

É interessante observar a postura da Suprema Corte norte-americana no intuito de preservar sua credibilidade e autoridade. A posição minimalista da Corte se ampara no fato de que para decidir às vezes os juízes precisam de informações que não estão à disposição da Corte ou nem mesmo à disposição de ninguém (SUSTEIN, 2001, p. 04) em razão da complexidade da questão. Dessa forma, ao se proferir uma decisão minimalista, evitam-se erros judiciais e não se fecha o espaço para a deliberação democrática (SUSTEIN, 2001, p. 04). Por não se concentrar na Suprema Corte, o minimalismo fortalece as outras instâncias deliberativas, ampliando a participação da sociedade e diminuindo os custos das decisões, embora seus defensores não afirmem que a decisão minimalista seja sempre a melhor opção (SUSTEIN, 2001, p. 49/50).

A crítica ao minimalismo ocorre pelo ângulo da teoria da argumentação em razão dos possíveis casuísmos e das inconsistências discursivas, pois a decisão minimalista pode se tornar “[...] mero instrumento de justificação posterior de decisões tomadas sob outros fundamentos, nem sempre reveláveis” (SAMPAIO, 2002, p. 565/566). Em contrapartida, sabe-se que uma decisão ampla também não teria o condão de evitar tais problemas, o que enfraquece mencionada crítica.

As decisões judiciais carecem de legitimidade quando não são formadas com a participação popular e, nesse contexto, o esforço do minimalismo para valorizar todas as instâncias de deliberação é louvável. Decisões sobre questões como o direito ao suicídio fisicamente assistido de pacientes em sofrimento e com morte iminente (SUNSTEIN, 2001, p. 76), ações afirmativas (SUNSTEIN, 2001, p. 117), orientação sexual (SUNSTEIN, 2001, p. 137) e novas tecnologias (SUNSTEIN, 2001, p. 172), quando fundamentadas exclusivamente

---

<sup>5</sup> Esclarece Luis Favoreu que “[...] uma Corte constitucional é uma jurisdição criada para conhecer especial e exclusivamente o contencioso constitucional, situada fora do aparelho constitucional ordinário e independente deste e dos poderes públicos” (FAVOREU, 2004, p.15), pouco importando sua denominação formal.

no entendimento da Suprema Corte, são ilegítimas por versarem sobre temas que afetam toda a sociedade.

A decisão judicial deverá apresentar uma argumentação que esteja em sintonia com a opinião pública de modo a servir como “[...] força simbólica ou de integração, de solidificação do pacto social” (SAMPAIO, 2002, p. 91). O juiz constitucional deve se manter em “[...] inter-relação constante que permita a construção de um consenso informado” (SAMPAIO, 2002, p. 92). Esse consenso resultará de um “[...] processo decisório ‘socialmente orientado’ e um dispositivo discursivamente fundamentado” (SAMPAIO, 2002, p. 92), cuja argumentação deve atender às exigências:

- Internamente: de coerência discursiva, guardando pertinência com o direito vigente, de modo a reforçar a certeza do direito; e
- Externamente: de se apresentar racionalmente apta à aceitabilidade dos co-associados, sobretudo se passar em um teste de transcendência do caso concreto (SAMPAIO, 2002, p. 92).

Entretanto, a argumentação dos juízes constitucionais não pode servir como recurso retórico para ocultar valores pessoais em um discurso pretensamente legítimo (SAMPAIO, 2002, p. 94). Há a necessidade permanente de abertura dos tribunais constitucionais para o debate público e a opinião pública deverá ser efetivamente considerada, pois somente dessa forma confere-se legitimidade às decisões de controle. Nesse sentido, Peter Häberle defende a sociedade aberta de intérpretes na qual o juiz constitucional não interpreta de forma isolada, pois existem vários participantes cujas formas de participação ampliam-se acentuadamente (HÄBERLE, 1997, p. 41). Assim sendo, “[...] o direito processual constitucional torna-se parte do direito de participação democrática” (HÄBERLE, 1997, p. 48).

Hans Kelsen (2003) e Carl Schmitt (1983; 2007) trataram sobre quem deve ser o guardião da Constituição. Para Schmitt seria tarefa do Poder Executivo considerando-se a representatividade do Presidente e sua posição acima das brigas políticas – diferentemente das Cortes Constitucionais. Já para Kelsen seria papel de um Tribunal independente por ser ele o único capaz de controlar atos inconstitucionais praticados pelo Executivo ou Legislativo, não cabendo ao Presidente atuar como Poder Moderador (BAHIA, 2004, p. 99).

O debate sobre a caracterização e a legitimidade do controle judicial de constitucionalidade nos Estados Unidos, Europa e em outras partes do mundo quase sempre recai sobre a distribuição de competências entre os Poderes Legislativo e Judiciário (OLIVEIRA, 2006, p. 56) Em relação à interferência do Judiciário na atividade legislativa, John Hart Ely afirma que a função central do controle judicial de constitucionalidade é

concomitantemente seu maior problema, pois “[...] um órgão que não foi eleito, ou que não é dotado de nenhum grau significativo de responsabilidade política, diz aos representantes eleitos pelo povo que eles não podem governar como desejam” (ELY, 2010, p. 08).

Daniel Sarmiento afirma que há uma “tensão sinérgica” na relação entre jurisdição constitucional e democracia (SARMENTO, 2012, p. 66). O exercício adequado do controle de constitucionalidade pode proteger pressupostos necessários ao bom funcionamento da democracia, tais como as regras equânimes do jogo político e os direitos fundamentais. Porém, o exagero é antidemocrático por cercear em demasia a possibilidade de autogoverno do povo. Nesse contexto, “[...] a dificuldade democrática pode não vir do remédio – o controle judicial de constitucionalidade – mas de sua dosagem” (SARMENTO, 2012, p. 66).

No debate sobre a legitimidade da jurisdição constitucional não se pode idealizar o Legislativo como encarnação da vontade geral do povo, mas também não se deve idealizar o Judiciário “[...] supondo que os juízes constitucionais sejam sempre agentes virtuosos e sábios, imunes ao erro, sem agenda política própria e preocupados apenas com a proteção dos direitos fundamentais, dos valores republicanos e dos pressupostos da democracia” (SARMENTO, 2012, p. 66).

Apesar da importância da discussão, a legitimidade para guardar a Constituição deve ser tarefa de todos, sendo imprescindível a participação popular. Tanto as normas do Direito quanto as decisões acerca de sua constitucionalidade ou não dependem do reconhecimento da sociedade, sendo que “[...] somente os cidadãos, legítimos intérpretes da Constituição, podem não apenas guardá-la, mas também desenvolvê-la procedimentalmente em suas relações diárias” (BAHIA, 2004, p. 102). Entretanto, não se descarta a necessidade de um órgão com função de controle de constitucionalidade, desde que sua atuação seja efetivamente em prol do cumprimento da Constituição.

## **FEDERALISMO NA PANDEMIA DA COVID-19: A VIRADA JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Nas competências comuns e concorrentes o Supremo Tribunal Federal favorecia a centralização das competências na União, mas no contexto da pandemia a Corte Constitucional brasileira fez prevalecer a autonomia dos entes federados em matéria de saúde. O primeiro caso de contaminação pelo vírus SARS-CoV2 no Brasil foi registrado no dia 25 de fevereiro de 2020 (RODRIGUEZ-MORALES et al, 2020, p. 01) e em março de 2021 os casos confirmados ultrapassaram a marca de 11 milhões, sendo que mais de 260 mil óbitos ocorreram em decorrência da doença (BRASIL, 2021). As divergências políticas, especialmente entre os

Chefes do Poder Executivo, produziram impactos diretos na resposta emergencial dos entes federativos, o que exigiu o acionamento do Supremo Tribunal Federal para garantir o pacto federativo (ASSIS; JÁCOME, 2020). Entretanto, a descoberta da vacina contra a Covid-19 trouxe um novo capítulo para as disputas internas, colocando em risco um instrumento profilático que integra o direito à saúde constitucionalmente garantido.

O direito à saúde consiste em um direito social garantido no art. 6º da Constituição Federal de 1988 e, como direito prestacional de segunda dimensão, exige do Estado políticas de implementação em busca da igualdade material. A vacina integra a denominada Medicina Preventiva, sendo esta entendida tanto como a prevenção de ocorrências quanto a prevenção da evolução dos problemas de saúde (AROUCA, 2003, p. 34). Historicamente, a Medicina Preventiva consistia em um privilégio da Família Real Portuguesa no Brasil e, portanto, não era considerada essencial para escravos e para a população menos abastada (PACHECO; NOVAIS, 2021, p. 15129). Já nos dias atuais cabe ao Sistema Único de Saúde (SUS) previsto no art. 198 da Constituição Federal de 1988 promover o atendimento integral da população, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais e, assim sendo, políticas e discursos governamentais que não promovam a vacinação são inconstitucionais.

Na apreciação das competências comum e concorrente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal até então apontava uma tendência de reconhecimento da inconstitucionalidade de leis estaduais por supostamente adentrarem as competências privativas da União ou ainda a competência desta para editar normas gerais (BARACHO JUNIOR *et al.*, 2010, p. 168). Referida tendência reforçava a centralidade da União no pacto federativo brasileiro. Entretanto, no contexto da pandemia da Covid-19 foi possível observar que, na intenção de dar efetividade ao federalismo constitucionalmente previsto, a Corte Constitucional brasileira reafirmou a autonomia dos entes federados promovendo uma virada jurisprudencial na temática.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672 foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em face do governo federal. Nela, a Suprema Corte, por maioria dos votos, reconheceu que os Estados, Municípios e Distrito Federal possuem competência para adotar medidas de combate à pandemia, respeitando seus respectivos limites territoriais (STF, 2020b). Em seu voto, o Min. Alexandre Moraes, relator da ação, afirmou que não é competência do Poder Executivo federal interferir nas medidas tomadas pelos governos dos Estados, Distrito Federal e Municípios que estejam em consonância com suas atribuições constitucionais. Dentre tais medidas podem ser adotadas restrições e imposição do isolamento e distanciamento social para conter o avanço das infecções por COVID-19 e, conseqüentemente, as mortes decorrentes dessa doença (STF, 2020a, p. 09).

A Ação Civil Originária (ACO) 3.451 foi ajuizada pelo Estado do Maranhão contra a União, requerendo maior participação dos Estados no plano de vacinação, seja na aquisição dos imunizantes ou na sua distribuição (STF, 2020c). Entretanto, a ACO 3.451 perdeu seu objeto para a ADPF 770 apresentada também pelo Conselho Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, para autorizar a importação e distribuição de vacinas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Por unanimidade o STF reconheceu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem participar ativamente na importação e distribuição de vacinas, desde que tenham obtido a certificação de, no mínimo, uma agência sanitária estrangeira nos casos em que o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina for descumprido e nas situações em que não houver a expedição de autorização por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no prazo de 72 (setenta e duas) horas (STF, 2021a, p. 11)

Por fim, merece destaque a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.764, de autoria do Presidente da República. Nesta ação o Presidente buscou a declaração de inconstitucionalidade dos decretos que determinavam o fechamento total e o toque de recolher editados pelo Governos dos Estados da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal (STF, 2021b, p. 01/02). Em decisão monocrática, o Ministro Marco Aurélio rejeitou a ação por entender que os Estados possuem competência para elaborar decretos relacionados à saúde, embora seja competência da União coordenar as ações para superar o cenário pandêmico.

Pelas ações mencionadas é possível concluir que o Supremo Tribunal Federal adotou uma nova postura em relação ao federalismo brasileiro e passou a reafirmar a autonomia dos entes em face das tentativas de centralização da União. A mudança também deu operatividade ao sistema de freios e contrapesos constitucionalmente garantido, uma vez que coube ao Poder Judiciário conter os poderes do Executivo que exorbitaram do texto constitucional. Resta aguardar o término da pandemia para verificar se a virada jurisprudencial constituirá, de fato, o novo paradigma jurisprudencial da Corte Constitucional sobre o pacto federativo diante de um cenário de normalidade.

## **CONCLUSÃO**

A Constituição é o cerne de construção e validade do ordenamento jurídico por ser a expressão da vontade dos membros da sociedade multicultural, sendo dotada de uma supremacia que lhe assegura superioridade hierárquica sobre as demais normas. Em razão de sua supremacia, a Constituição contém uma força normativa que vincula os poderes públicos e as demais normas do ordenamento que, caso não observem seus limites, poderão sofrer controle de constitucionalidade. Para tanto, é necessário um Tribunal que garanta sua efetividade – papel

que no Brasil cabe ao Supremo Tribunal Federal. A verificação da constitucionalidade não se resume ao aspecto formal dos procedimentos e da organização estrutural do Estado e, sendo pluridimensional, deve estar aberta às contextualizações que não podem ser ignoradas pelo Supremo Tribunal Federal, pois os aspectos materiais também devem ser analisados em face da justiça constitucionalmente institucionalizada. Seu conteúdo não é dissociado da realidade e suas normas têm pretensão de eficácia.

O federalismo brasileiro é protegido como cláusula pétrea no texto constitucional de 1988 e seu desenho institucional evidencia a força do ente central, o que era corroborado pelo Supremo Tribunal Federal até a pandemia da Covid-19. Porém, no contexto da emergência sanitária, as tentativas hegemônicas da União lideradas pela chefia do Poder Executivo Federal foram freadas pela Corte Constitucional que reafirmou a autonomia dos constitucionalmente garantida. A virada jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal na temática pode não ser permanente, mas certamente representou um importante avanço na consolidação do federalismo e da democracia brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APAGÃO no Amapá: veja a cronologia da crise de energia elétrica. **G1**, 18/11/2020, 17h. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/11/18/apagao-no-amapa-veja-a-cronologia-da-crise-de-energia-eletrica.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2020.

AROUCA, Sergio. **O dilema preventivista**: contribuição para a compreensão e crítica da Medicina Preventiva. São Paulo: UNESP, 2003.

ASSIS, Christiane Costa; JÁCOME, Ana Cláudia Sousa. A responsividade federativa democrática no Brasil: uma análise a partir da pandemia da Covid-19 em 2020. **Anais do VI Seminário Internacional sobre Direitos Humanos Fundamentais**. Rio de Janeiro: PPGDC-UFF/PPGSP-UENF, 2020. v. IV. p. 32-43. Disponível em: <<https://cutt.ly/Hk9mZRY>>. Acesso em: 16 fev. 2021.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. Controle concentrado de constitucionalidade: o “Guardião da Constituição” no embate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 41, nº. 164, p. 87-104, out/dez 2004.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. A jurisdição constitucional nos Estados Unidos, na Alemanha e no Brasil. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Constituição e crise política**. Belo Horizonte, Del Rey: 2006. p. 205-221.

BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira *et al.* O Estado Democrático de Direito e a necessária reformulação das competências materiais e legislativas dos Estados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.47, n. 186, p. 153-169, abr./jun. 2010. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198680>>. Acesso em: 06 mai. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 03, n. 1, p.13-28, mar./2002. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v3i1p13-28>. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 23 out. 2020.

BRASIL. **Painel Coronavírus**. Atualizado em 08/03/2021 às 19:00. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188**, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 02 dez. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Gabriel. Em diálogo com Bolsonaro, Waldez defende liberação imediata de auxílio emergencial a estados e municípios. **Portal do Governo do Estado do Amapá**, 21/05/2020, 13:33. Disponível em: <https://www.portal.ap.gov.br/noticia/2105/em-dialogo-com-bolsonaro-waldez-defende-liberacao-imediata-de-auxilio-emergencial-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 02 dez. 2020.

DIKSHIT, Ramesh Dutta. **The Political Geography of Federalism**. New Delhi: Delhi Press, 1975.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**: uma teoria de controle judicial de constitucionalidade. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

EM TRÊS estados, PDT contraria a posição de Ciro e apoia Bolsonaro. **Carta Capital**, 24/10/2018, 17:50. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/em-tres-estados-pdt-contraria-a-posicao-de-ciro-e-apoia-bolsonaro/>. Acesso em: 02 dez. 2020.

FAVOREU, Louis. **As cortes constitucionais**. São Paulo: Landy, 2004.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. **La constitucion como norma y el tribunal constitucional**. 3ª ed. Madrid: Civitas, 1983.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

KELSEN, Hans. Quem deve ser o guardião da Constituição? *In*: KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 237-298.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, v. 27, p. 189-260, 2013.

MAGALHÃES, Dario de Almeida. A crise do federalismo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 39, p. 01-14, 1955. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v40.1955.14585>. Acesso em: 26 mar. 2020.

MYERSON, Roger B.. Federalism and Incentives for Success in Democracy. **Quarterly Journal of Political Science**, v. 1, p. 2-23, 2006. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/9940s9bv>. Acesso em: 26 mar. 2020.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **Devido processo legislativo**: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. 2ª ed. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.

PACHECO, Cibele del Hoyo; NOVAIS, Maykon Anderson Pires de; LIBERAL, Márcia Mello Costa de. Logística reversa em saúde e o combate da Covid-19. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 2, p. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.34117/bjdv7n2-233>>. Acesso em: 16 fev. 2021

PACHECO, John. Governador do AP critica saída de Nelson Teich e diz que Bolsonaro 'foge da responsabilidade'. **G1**, 15/05/2020, 15:37. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2020/05/15/governador-do-ap-critica-saida-de-nelson-teich-e-diz-que-bolsonaro-foge-da-responsabilidade.ghtml>. Acesso em: 02 dez. 2020.

RODRIGUEZ-MORALES, Alfonso et al. COVID-19 in Latin America: The implications of the first confirmed case in Brazil. **Travel Medicine and Infectious Disease**, v. 35, p. 01-03 mai./jun. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.tmaid.2020.101613>>. Acesso em: 09 mar. 2021.

ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. **Revista Mexicana de Sociología**, Ciudad de México, v. 58, n. 4, p. 51-68, Oct./Dec., 1996.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A constituição reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Versão eletrônica. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SAUNDERS, Cheryl. **Introduction**. In: LEY ROY, Katy; SAUNDERS, Cheryl. Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries. Québec: McGill-Queen's University Press, 2006, p. 03-06.

SCHMITT, Carl. **O guardião da constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. **La defensa de la Constitución**. Madri: Tecnos, 1983.

STEPAN, Alfred C.. Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model. **Journal of Democracy**, Washington, v. 10, n. 4, p. 19-34, Oct. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0072>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SUSTEIN, Cass R. **One case at a time**: judicial minimalism on the Supreme Court. Harvard University Press, 2001.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.764 Distrito Federal**. Rel Min. Marco Aurélio. 2021b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6764Decisa771o.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Covid-19: Maranhão pede para implementar plano regional de imunização**. 09/12/2020c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=456878>>. Acesso em: 04 mai. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. **Decisão da Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 672-DF**. Min. Rel. Alexandre de Moraes. DJE, 14/04/2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF672liminar.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendada decisão que garante a estados, DF e municípios liberdade na adoção de medidas contra pandemia**. 19/10/2020b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=453547>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 770-DF**. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. 2021a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345861511&ext=.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Submetido em 09.10.2021

Aceito em 17.05.2023