

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
ESCOLA DE CIÊNCIAS HUMANAS, JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO

ANANDA PASSAGLIA SOARES

**A PANDEMIA DE COVID-19 COMO RETOMADA DO MOVIMENTO
MUNICIPALISTA: UMA ANÁLISE DO COMBATE À CRISE SANITÁRIA NO
MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

CAMPINAS

2023

ANANDA PASSAGLIA SOARES

**A PANDEMIA DE COVID-19 COMO RETOMADA DO MOVIMENTO
MUNICIPALISTA: UMA ANÁLISE DO COMBATE À CRISE SANITÁRIA NO
MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, da Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como exigência para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Peter Panont

CAMPINAS

2023

Ficha catalográfica elaborada por Fabiana Rizziolli Pires CRB 8/6920
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

342(81)
S676p

Soares, Ananda Passaglia

A pandemia de Covid-19 como retomada do movimento municipalista: uma análise do combate à crise sanitária no município de Campinas / Ananda Passaglia Soares. - Campinas: PUC-Campinas, 2023.

119 f.: il.

Orientador: Peter Panont.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2023.

Inclui bibliografia.

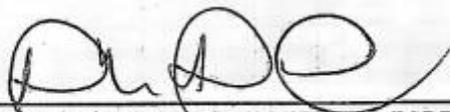
1. Municipalismo. 2. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 3. COVID-19 (doença). I. Panont, Peter. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Escola de Ciências Humanas, Jurídicas e Sociais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

CDU 342(81)

ANANDA PASSAGLIA SOARES
A PANDEMIA DE COVID-19 COMO RETOMADA DO
MOVIMENTO MUNICIPALISTA: UMA ANÁLISE DO
COMBATE À CRISE SANITÁRIA NO MUNICÍPIO DE
CAMPINAS

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Direito da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 07 de dezembro de 2023.



DR. ALESSANDRO HIRATA (USP)



DR. PEDRO PULZATTO PERUZZO (PUC-CAMPINAS)



DR. PETER PANONT – Presidente (PUC-CAMPINAS)

AGRADECIMENTOS

A finalização deste trabalho só foi possível graças ao apoio de muitas pessoas. Gostaria de dizer que sou extremamente grata por chegar até aqui. Nestes dois anos de mestrado pude aprender coisas que jamais imaginaria, e tive a oportunidade de crescer não apenas como profissional, mas como pessoa.

Desde que me formei, no ano de 2016, pela querida Pontifícia Universidade Católica de Campinas, eu tinha o sonho de cursar o mestrado. Estar hoje aqui é para mim, portanto, uma grande oportunidade – e a concretização de um sonho.

Agradeço imensamente a todos que, de alguma forma, me auxiliaram a chegar até aqui. Em especial, agradeço ao meu esposo, Raí Avancini Franco, por estar ao meu lado em todos os momentos. Obrigada por nunca medir esforços para que eu pudesse realizar este sonho, serei eternamente grata por isto.

Agradeço aos meus pais, Eliane e Silvano, que são a minha base. Desde muito nova, meus pais sempre incentivaram os meus estudos e a minha formação, e hoje não seria diferente. Só tenho a agradecer por todo o apoio incondicional durante as diferentes fases da minha vida.

Ao meu orientador, querido Prof. Peter Panont, meus sinceros agradecimentos. Muito obrigada pela paciência, pela disponibilidade e por todo o auxílio durante esta jornada. Suas contribuições foram fundamentais para que eu pudesse evoluir como pesquisadora e como pessoa. Sinto que amadureci muito nestes dois anos, e serei sempre muito grata por isso.

À Câmara Municipal de Campinas, agradeço em especial ao meu líder e amigo, Rodrigo Fraga, por todo o apoio e compreensão durante este processo.

Aos membros da banca de mestrado, Prof. Alessandro Hirata e Prof. Pedro Peruzzo, gostaria de agradecer imensamente pela atenção e pelo tempo dedicados à minha pesquisa.

Agradeço aos familiares e amigos que, sempre muito compreensíveis, tornaram esta jornada mais leve. Contar com vocês foi muito importante!

Ao corpo docente da PUC-Campinas e aos colegas de turma, deixo registrado o meu muito obrigada. Com vocês, tive a oportunidade de aprender coisas que levarei para sempre comigo.

RESUMO

O Governo Federal, em suas ações e omissões no combate à pandemia do COVID-19 nos anos de 2020 a 2022, por diversas vezes colidiu com os Governos Estaduais e Municipais, gerando verdadeira crise no federalismo brasileiro. A maioria dos Municípios, neste período, enquanto entes autônomos da federação, conforme previsão expressa na Constituição Federal em seus artigos 1º e 18, exerceu protagonismo na tomada de decisões para a garantia do direito à saúde da população. Neste contexto os objetivos deste trabalho são demonstrar a relevância do município no federalismo brasileiro, seja através da análise de fatos históricos, bem como do estudo da influência do movimento municipalista na Assembleia Constituinte de 1987, o que culminou, no contexto a ser analisado, no protagonismo dos municípios no combate à pandemia do COVID-19, obtido por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 672 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341, bem como através de outras ações constitucionais sobre federalismo julgadas pelo Supremo Tribunal Federal previstas no “Case Law Compilation: Covid-19” deste tribunal, o que ensejou uma espécie de retomada do movimento municipalista. Por fim, como estudo de caso, será pesquisada a atuação do município de Campinas no combate à pandemia do COVID-19, o que será realizado por meio de análise fática e normativa, de modo a enunciar como se deu a execução de políticas públicas e a garantia de direitos fundamentais no período pandêmico. Para tanto, o trabalho vai se utilizar de pesquisa documental, análise qualitativa de normas e de pesquisa jurisprudencial.

Palavras-chave: Municipalismo; Supremo Tribunal Federal; COVID-19; Direito à Saúde; Federalismo Cooperativo.

ABSTRACT

The Federal Government, in its actions and omissions in combating the COVID-19 pandemic in the years 2020 to 2022, collided on several occasions with State and Municipal Governments, generating a true crisis in Brazilian federalism. The majority of Municipalities, in this period, as autonomous entities of the federation, as expressly provided for in the Federal Constitution in its articles 1 and 18, played a leading role in decision-making to guarantee the population's right to health. In this context, the objectives of this work are to demonstrate the relevance of the municipality in Brazilian federalism, whether through the analysis of historical facts, as well as the study of the influence of the municipalist movement in the 1987 Constituent Assembly, which culminated, in the context to be analyzed, in the protagonism of municipalities in combating the COVID-19 pandemic, achieved through Action for Non-Compliance with Fundamental Precepts (ADPF) n. 672 and the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) n. 6341, as well as through other constitutional actions on federalism judged by the Federal Supreme Court provided for in the "Compilation of Jurisprudence: Covid-19" of this court, which gave rise to a kind of resumption of the municipalist movement. Finally, as a case study, the performance of the municipality of Campinas in combating the COVID-19 pandemic will be researched, which will be carried out through factual and normative analysis, in order to explain how public policies were implemented and fundamental rights were guaranteed during the pandemic period. To this end, the work will use documentary research, qualitative-quantitative analysis of standards and jurisprudential research.

Keywords: Municipalism; Federal Court of Justice; COVID-19; Right to health; Cooperative Federalism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. A figura do Município – análise histórica, movimento municipalista e o poder local.....	13
1.1. O município nas Constituições brasileiras.....	13
1.2. O movimento municipalista e a Constituinte de 1987.....	22
1.3. A figura do município no Sistema Federativo Brasileiro.....	26
1.3.1. Repartição de competências.....	29
1.3.2. Interesse local.....	32
1.4. Autonomia do Município.....	34
1.4.1. Autonomia administrativa.....	37
1.4.2. Autonomia financeira.....	37
1.4.3. Autonomia política.....	40
1.4.4. Autonomia legislativa.....	42
1.5. Descentralização, democracia e poder local.....	44
2. O federalismo cooperativo e o STF como garantidor da autonomia dos municípios no combate à pandemia.....	50
2.1. Crise do federalismo brasileiro: necessidade x ausência de uma gestão coordenada.....	52
2.2. O papel da União para o estabelecimento de regras gerais.....	55
2.3. Atuações conflitantes: Governo Federal x Estados.....	57
2.4. A ADPF 672 como reforço da autonomia do município no combate à pandemia.....	62
2.5. As ADIs 6341, 6343 e 6421 e a competência dos entes federados para adotar medidas de combate à pandemia.....	67
2.6. A ACO 3385 e a disciplina da CF/88 sobre a requisição de bens.....	71
3. Estudo de caso: a atuação do município de Campinas no combate à COVID-19.....	74
3.1. O respeito às normativas internacionais sobre o direito à saúde.....	76

3.2. Diretrizes nacionais e regionais: a observância da Lei do SUS e do Plano São Paulo.....	79
3.3. Normatização local: uma abordagem dos Decretos Municipais.....	81
3.4. A atuação conjunta dos poderes Legislativo e Executivo nas políticas públicas de combate à Covid-19.....	92
3.5. A retomada do movimento municipalista no combate à pandemia.....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	104
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	110

INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição de 1988 o Município foi elencado à condição de ente federativo (artigo 1º, *caput*, CF). Tal modificação introduziu profundas transformações no cenário brasileiro, envolvendo questões sociais, culturais e econômicas, e veio em respeito ao próprio contexto do país – de dimensões continentais, composto por uma população com diferentes características e que ostenta uma posição relevante, inclusive, quando colocado diante da perspectiva internacional.

Entender essas modificações está entre um dos objetivos propostos neste trabalho, que visa, principalmente, demonstrar qual a relevância da posição ocupada pelo Município brasileiro nos dias de hoje, evidenciando seu papel como verdadeiro formulador e executor de políticas públicas em suas mais variadas formas. O estado de pandemia de Covid-19, decretado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), com início em 11 de março de 2020 e término em 05 de maio de 2023, surtiu impactos profundos na estrutura federativa brasileira, diante do contexto de crise política e institucional em que se situava o país. Muitos conflitos entre as esferas de governo envolvendo o tema da repartição de competências, prevista no texto constitucional, ocasionaram diferentes formas de lidar com o combate ao vírus, e foi nesse cenário que os Municípios demonstraram que, efetivamente, fazem jus ao papel que ostentam na estrutura federalista adotada pela atual Constituição.

Verificamos que este trabalho está situado na linha de pesquisa de Direitos Humanos e Políticas Públicas, que é objeto de estudos e de aprofundamentos do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, uma vez que entender a importância do município para a realização de direitos fundamentais, em um cenário no qual as políticas públicas locais foram essenciais para o combate à pandemia, está diretamente relacionado ao objeto desta linha de pesquisa. O fomento ao estudo dos Direitos Humanos e sua relação com os direitos sociais, neste trabalho enfatizando o direito à saúde, vai de encontro ao que é proposto pelo enfoque desta área de pesquisa.

Em relação à esta autora, o despertar pelo tema surgiu diante da sua atuação profissional dentro do âmbito municipal. Ao lidar diretamente com as

potencialidades existentes no município e, também, verificando que esse potencial ainda é muito pouco explorado pelas pessoas, o interesse foi se transformando em algo cada vez maior. Por essa ligação próxima com o contexto e, através do conhecimento dos instrumentos de gestão participativa que o Município possui, o intuito de fomentar essa participação mais democrática também traduz o interesse pela pesquisa.

Sendo assim, para nos situarmos diante da conjuntura atual é de fundamental importância olharmos para o passado, sempre com vistas a compreender melhor o próprio processo de desenvolvimento da Nação. Ocorre que, desde a Proclamação da República, o país passou por diversas fases – algumas mais democráticas, outras muito autoritárias, estando todos esses episódios relacionados ao papel que o município exerce desde os primórdios da história brasileira.

Por sua vez, a análise histórica a ser proposta neste trabalho vem com o intuito de trazer a importância do exercício da democracia para o desenvolvimento nacional, tendo em vista que o passado marcado pela ausência democrática, e conseqüente diminuição (ou inexistência) da participação popular, teve conseqüências muito sérias ao país.

Ainda que se vislumbre, não é possível pensar em uma sociedade que não leve em consideração as características de cada local na maneira de se auto-organizar, ainda mais em um país tão grande como o Brasil, que possui diferentes bases culturais, realidades econômicas e sociais antagônicas, bem como características geográficas distintas. Tal fato nos leva a crer que, de fato, o município, por ser uma unidade que reflete as características fundamentalmente próprias de determinada região, precisa exercer seu papel protagonista no que tange à realização de políticas públicas mais concretas e inclusivas.

Temos que a ideia da democracia em muito se relaciona com o exercício da autonomia do ente municipal, uma vez que quanto mais o município se torna autônomo de governos nacionais ou estaduais, maior será o alcance da democracia – aspecto que em muito se aprimora quando as pessoas podem participar efetivamente da gestão das cidades que habitam, conforme dispõe o artigo 43 da Lei Federal nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que prevê o instituto da gestão democrática e que será abordado no decorrer deste trabalho.

O artigo 182 da Constituição Federal, por sua vez, determina que

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Desta forma, com o objetivo de cumprir os ditames do texto constitucional e visando a garantia de direitos fundamentais, é necessário que as cidades se tornem, de fato, mais independentes do poder central. Para que isto ocorra, é exigido um trabalho ativo por parte de todas as esferas de governo, tendo em vista caber à União a responsabilidade de estabelecer normas gerais e, em regra, aos outros entes federativos, além de agirem de acordo com tais normas, podem fixar regras locais, sempre visando o aperfeiçoamento do pacto federativo como um todo. Tal ação envolve, portanto, o compartilhamento de informações.

Esta autora, enquanto servidora pública municipal, pode trazer exemplos concretos dessa necessidade. Em muitos casos, na área legislativa, é comum recorrer a experiências de Casas legislativas externas para ter parâmetros de direcionamento de uma política interna. Sendo assim, o desenvolvimento como um todo depende desse diálogo e consequente troca de informações, ou seja, de uma atitude que seja de fato cooperativa, colaborativa. Otimizar as relações intergovernamentais é, portanto, medida fundamental para o incremento da mencionada atuação colaborativa.

A ideia do federalismo cooperativo está, inclusive, prevista no texto constitucional, ao dispor no parágrafo único do artigo 23 que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. E a finalidade dessa cooperação é a de haver esse apoio mútuo entre as instituições, na busca pela diminuição das desigualdades regionais e sociais, pela melhoria do desenvolvimento urbano e sustentável e visando fomentar o crescimento da Nação como um todo. Tais objetivos estão presentes, inclusive, entre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável da ONU de número 16 assim dispõe: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento

sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

Diante destas concepções iniciais, temos que a ideia proposta pela pesquisa é a de trazer reflexões no sentido de implementar transformações nacionais não de cima para baixo – portanto, da União para os municípios –, mas de baixo para cima, partindo da esfera local, através do desenvolvimento e o fortalecimento do poder local, para que possamos, enfim, atingir o desenvolvimento em escala nacional e, futuramente, global.

Por conseguinte, a hipótese que pretende ser confirmada ao final do trabalho é a de que o Município, definido em 1988 pela Constituição Federal como ente federativo autônomo, revelou ainda mais sua importância e teve sua autonomia de fato respeitada no cenário nacional, principalmente após o advento da pandemia de Covid-19.

Esse movimento de empoderamento e preponderância da ação municipal vem se fortalecendo ao longo do tempo, fruto de muitas lutas envolvendo associações, institutos, dentre outros órgãos, razão pela qual abordaremos ao longo deste trabalho a importância e o destaque conferido ao movimento municipalista, que ocupa posição de fato essencial dentro do contexto brasileiro.

Infelizmente, ainda há uma visão generalista da sociedade que dá maior enfoque ao cenário nacional (como, por exemplo, ao debater apenas sobre as eleições nacionais), de forma que os indivíduos deixam de perceber que é o Município o local que mais impacta suas vidas. É no município que ocorre a efetiva prestação dos serviços públicos de amparo à população, podemos citar os postos de saúde, a infraestrutura urbana relacionada ao exercício do direito à moradia, os recursos ambientais (parques, praças, arborização urbana), o direito ao lazer (teatros, museus, fomento à cultura), a alimentação atrelada ao comércio local, a educação das crianças e jovens. Basicamente, o município está presente em todos os aspectos das vidas das pessoas, razão pela qual a ele foi conferida, no texto constitucional, a posição que ocupa enquanto ente federativo da República, diferentemente do que ocorre em vários locais do mundo.

A pandemia de Covid-19 demonstrou o protagonismo dos municípios no combate ao vírus, sendo o Supremo Tribunal Federal, bem como os tribunais locais, grandes garantidores do exercício desta autonomia.

Sendo assim, e objetivando atingir o que se propõe, o trabalho será estruturado em três capítulos: o primeiro deles fará uma análise histórica da posição ocupada pelos municípios nas Constituições brasileiras, dando detalhes do seu desenvolvimento no contexto do país e trazendo importantes contribuições sobre os tipos de autonomia conferida a este ente federativo. Ao final do capítulo será feita uma análise do poder local, com o intuito de trazer reflexões envolvendo a questão do poder emanado dos indivíduos, a associação desse poder ao incremento da ação municipal, da tomada de consciência política sobre as ações que regem as cidades e ao próprio exercício da democracia.

Por sua vez, o segundo capítulo terá uma abordagem mais prática, uma vez que, através da análise das decisões do Supremo Tribunal Federal, especificamente na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 672 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6341, bem como de outras ações constitucionais sobre federalismo previstas no “Case Law Compilation: Covid-19” criado por aquele tribunal, visa evidenciar que durante a pandemia de Covid-19 foi conferido aos municípios um protagonismo na tomada de decisões sobre as políticas públicas de saúde, apontando, por conseguinte, que no plano concreto a autonomia municipal foi respeitada e fortalecida.

Ao final do trabalho, o terceiro capítulo visa trazer como referencial o caso de Campinas, Estado de São Paulo, para apresentar pontos sobre como foi a atuação deste município no combate à pandemia – quais foram as ações tomadas, quais políticas públicas foram implementadas e como ocorreu, no plano concreto, a garantia de direitos fundamentais, dentre outros aspectos relevantes. Tal análise ocorrerá através do estudo e aprofundamento dos decretos municipais e dos projetos de lei apresentados neste período, sendo estes de autoria do Executivo ou do Legislativo campineiro.

A importância da pesquisa se demonstra a partir da circunstância de que aos municípios ainda é atribuído um papel não tão relevante pela sociedade e pelos próprios governantes. Sendo assim, ao trazer elementos que comprovem uma mudança neste sentido durante o desenrolar do processo histórico brasileiro até os dias atuais, em um percurso lento, mas que se fortaleceu bastante durante o contexto da pandemia, faz com que seja possível a elaboração de soluções alternativas que contribuam para o aperfeiçoamento e a gestão de políticas públicas do país.

1. A figura do Município – análise histórica, movimento municipalista e o poder local

Conforme se verá ao longo deste capítulo, a contextualização do surgimento e de todo o aperfeiçoamento da figura do Município são de fundamental importância para a compreensão do fenômeno municipalista até os dias atuais. Para adentrar ao tema de forma específica, o trabalho se inicia com um verdadeiro panorama sobre o ente municipal no decorrer da história brasileira. Sem pretensões de abordar o assunto de forma aprofundada, o intuito do capítulo é o de situar o leitor diante de tantos episódios históricos que marcaram o desenvolvimento do município – para que finalmente pudesse alcançar, conforme lhe conferiu a Constituição de 1988, a posição de ente federativo autônomo.

1.1. O município nas Constituições brasileiras

A evolução histórica do município no Brasil ocorreu de forma peculiar, como resultado do contexto de surgimento de um país marcado pela mistura entre aspectos da colonização portuguesa, de pessoas africanas escravizadas e da existência de uma cultura originária dos habitantes locais, os povos indígenas. O Brasil é, portanto, desde a sua concepção, caracterizado por esta forte miscigenação entre elementos de diferentes etnias e diversidades culturais, o que fez com que dessa situação específica emergissem características muito próprias do desenvolvimento da figura do município no cenário brasileiro.

Para melhor compreensão desse desenvolvimento será feita uma breve análise histórica do contexto do município desde a época do Brasil Colônia, passando pelo Império e, posteriormente, alcançando o período Republicano. Como se verá a seguir, uma das questões chave para entender a lógica municipal diz respeito aos aspectos de centralização ou descentralização do poder central e das dinâmicas do governo local – estando estas relacionadas ao âmbito político ou administrativo, nas suas mais variadas formas.

Será possível verificar que em períodos de maior centralização de poder, aqui entendidos como situações em que o governo central possui muita ingerência na gestão de seus entes administrados, temos que o principal ente afetado é, sobremaneira, o Município, com o conseqüente enfraquecimento dos

poderes locais. Essa oscilação, entre períodos mais ou menos centralizadores, deve ser destacada a ponto de sua análise ser muito relevante para justificar a abordagem histórica proposta nesta dissertação; o objetivo neste primeiro tópico é, portanto, o de entender o cenário passado para traçar um paralelo com os dias atuais.

Iniciando a análise pelo período do Brasil Colônia, naquela época e, tendo como base as ordenações do Reino de Portugal, o Município era “constituído de um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacéus, um escrivão, um juiz-de-fora vitalício e dois juízes comuns, indicados pelos vereadores, por sua vez, eleitos pelos homens-bons” (COSTA, 2019, p. 59). Para o autor, a questão da eletividade das Câmaras Municipais foi relevante durante o período colonial pois fazia com que houvesse um vínculo entre a sociedade local e os seus representantes.

Ainda sobre o período, um importante fator de destaque reside no papel então desempenhado pelas Câmaras Municipais, tidas desde sua origem como instituições de representação do poder local, sobre as quais o autor elenca que seus poderes eram relativos e originários dos senhores fundiários e não de suas próprias instituições. Essa situação acabava por refletir os interesses privados contra o público, principalmente em razão da grande distância entre as cidades brasileiras e a Metrópole portuguesa. Por este motivo, as Câmaras acabaram desempenhando diversas funções, tais como a competência para promover a guerra contra os indígenas, decretar a criação de arraiais (que eram pequenas vilas), assim como convocar juntas do povo para deliberar sobre matérias de interesse das capitanias. Puderam, inclusive, convocar governadores para comparecerem aos seus paços para tratar de assuntos públicos e, em determinados momentos, substituí-los por outros. (COSTA, 2019, p. 59-60).

Sendo assim, das considerações apontadas pelo referido autor podemos compreender que as funções empregadas ao município eram de certo modo limitadas, bem como existiam problemas pela ausência de uma separação clara de atribuições. Ainda assim, sua existência era significativa no sentido de que o município atuava como responsável pela recepção das demandas locais e em razão da impossibilidade do controle mais próximo por parte de Portugal.

Sendo assim, as Câmaras Municipais desempenhavam um papel fundamental neste período, conforme OLIVEIRA (2018, p. 9):

The municipal chambers (also called “municipal councils”) had legislative, executive and judicial functions and there was no head, such as the figure of the mayor in the present time. Its members were called “officers” and their attributions were followed by means of the Ordinances of the Kingdom, a document that governed the organization of the city councils and the election procedures for these positions. The municipal councils represented perhaps the greatest power that the local scale had in the Brazilian territory, conferring acts like granting possession to governors of captaincies (by order of the king) and representing the king in case of disorder.¹

Desta forma, ainda que com diversas questões problemáticas envolvendo interesses privados e não das instituições, bem como o fato de possuírem atribuições controversas, a ideia principal era a de que as Câmaras atuassem como fontes de representação local, no intuito de melhor traduzirem os interesses daqueles que não podiam ter contato direto com a Metrópole em virtude da distância física. Aqui destaco que, conforme ocorrer o avanço deste tema, o assunto será mais bem explorado no decorrer do trabalho, principalmente para relacioná-lo às questões dos dias atuais.

Verifica-se, então, que durante o período colonial foi muito presente a questão da relação existente entre os proprietários de terras e as instituições públicas. As municipalidades eram, de fato, uma forma de representatividade para que a comunidade local, ainda que de modo restrito, pudesse ter suas demandas atendidas. As Câmaras Municipais podem ser vistas, então, como instituições relevantes desde esta época, uma vez que muitos assuntos eram deliberados por elas.

Ainda sobre o tema, temos que neste período a expansão municipalista foi limitada em razão de ideias centralizadoras vindas das Capitâneas, acabando por frustrar os movimentos autonômicos dos povoados que se fundavam e se desenvolviam com o auxílio da Igreja. Mesmo com tais entraves, as Municipalidades tiveram inegável influência na organização política que se criava no Brasil, uma vez que eram detentoras de atribuições de governo, de administração e de justiça (MEIRELLES, 2008, p. 37).

¹ “As câmaras municipais (também chamadas de “conselhos municipais”) tinham funções legislativas, executivas e judiciárias e não havia chefe, tal como a figura do prefeito na atualidade. Seus membros eram chamados de “oficiais” e suas atribuições eram seguidas por meio das Ordenações do Reino, documento que regia a organização das câmaras municipais e o processo de eleição para esses cargos. As câmaras municipais representavam talvez o maior poder que a escala local tinha no território brasileiro, conferindo atos como outorga de posse a governadores de capitâneas (por ordem do rei) e representando o rei em caso de desordem.” (tradução nossa)

E quanto à relevância das Câmaras Municipais para os interesses locais, Castro (2006, p. 13) traz importantes considerações:

O fenômeno de absorção do vigor das Câmaras Municipais, já no Brasil-Colônia, reflete a identidade do homem com seu torrão natal, o sentimento nativista, a relação de vizinhança a demonstrar a necessidade de se proverem os interesses locais em consonância com as aspirações de emancipação de um povo, revelando, as Câmaras Municipais, o fundamento de nossa nacionalidade, de nossa independência.

Após um longo tempo, com o fim do período colonial e logo após a Independência do Brasil ocorrida em 1822, no ano de 1824 temos o surgimento da primeira Constituição escrita do país, que contou, inclusive, com a participação das Câmaras Municipais para a sua elaboração, o que fez com que a Carta dispusesse no sentido de valorização das autonomias locais.

Com a Constituição Imperial, de 25 de março de 1824, a instituição municipal passou a ser prevista no texto constitucional. A relevância das Câmaras foi valorizada no preâmbulo do texto, que exigiu a prévia aprovação das Câmaras municipais brasileiras à Carta de 1824, vindo anteriormente a outorga imperial e demonstrando seu ideal representativo, constituindo-se, possivelmente, no fator que motivou as disposições genéricas e amplas acerca das Câmaras constantes nos artigos 167 a 169 da Constituição imperial (GROTTI, 2018, p. 56). O artigo 167 do texto Constitucional trouxe, expressamente, a disposição de que “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”. (BRASIL, 1824).

No entanto, a autonomia dos Municípios durante o período do Império acabou em pouco tempo. No ano de 1828, com a entrada em vigor da Lei Regulamentar, as municipalidades passaram a ser meras divisões territoriais, o que perdurou até o período republicano, ainda que tenha havido diversas tentativas no sentido do resgate da autonomia municipal neste período.²

² “Na vigência da Lei Regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas* (art. 24). Desprestigiadas politicamente, jungidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastaram gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com suas finalidades. Esse sufocamento das Municipalidades tomou-se tão evidente que o Ato Adicional (Lei 16, de 12.8.1834), ao reformar a Constituição Imperial de 1824, enveredou pela descentralização, mas incorreu em igual erro ao subordinar as

Ressalta-se que anos após a Lei Regulamentar, em 11 de abril de 1835, houve a criação do cargo de prefeito, na Província de São Paulo, que não existia anteriormente na estrutura dos municípios.

Sobre o contexto da Proclamação da República, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 85) elenca que

A Federação chegou ao Brasil ao mesmo tempo que a República, formalizadas ambas pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889. Por este decreto, as províncias do Império foram transformadas nos Estados da República, ganhando autonomia. O caso brasileiro, pois, é típico do federalismo por segregação.

Já no primeiro período republicano, com a Constituição de 1891, temos o primeiro registro, em texto constitucional, da figura da autonomia municipal. O artigo 68, no Título III, denominado “Do Município” daquela Constituição dispunha que “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. (BRASIL, 1891).

Ocorre que, apesar de prevista na referida Constituição, tal autonomia era efetiva apenas do ponto de vista teórico, em decorrência da existência do fenômeno denominado coronelismo, que consistia em acontecimentos complexos envolvendo trocas de favores entre as instituições públicas e o poder privado, com o privilégio dos coronéis locais, muito bem trabalhado na obra de Victor Nunes Leal.³ Sendo assim, nesta época não é possível falar em autonomia municipal do ponto de vista prático, tendo em vista que o centralismo político acabava por transformar o município em verdadeiros feudos privados.

Municipalidades às Assembleias Legislativas provinciais em questões de exclusivo interesse local (art. 10)”. (MEIRELLES, 2008, p. 38)

³ “Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. **Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.** Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se aplica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável”. (LEAL, 2021, p. 44 - grifamos).

Durante a primeira fase da República, os prefeitos eram eleitos ou nomeados de acordo com o governo do Estado, e atuavam como representantes do coronel local. Isso ocorria em razão do centralismo político existente, que acabava por transformar o município em feudos privados (COSTA, 2019, p. 66). Sobre esse período, Victor Nunes Leal (2021, p. 68) verifica que “o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinamento das instituições municipais”.

Em oposição à Constituição anterior e diante de fortes movimentos a favor da redemocratização do país na época do governo de Getúlio Vargas, a Constituição de 1934 foi elaborada em uma outra direção, para que de fato ocorresse o exercício da autonomia municipal, sendo esta fundada no peculiar interesse do município e nas autonomias política, através da eletividade do prefeito e dos vereadores, financeira, com possibilidade de decretar seus próprios tributos e, por fim, administrativa.⁴ Importante mencionar que, ao longo deste capítulo, tais autonomias – tamanha sua importância para o contexto municipal –, serão estudadas detalhadamente em tópicos próprios.

No entanto, esta Constituição, que havia então restabelecido o fortalecimento do Município e foi a primeira a consignar a autonomia municipal de forma pormenorizada, perdurou por pouco tempo, tendo fim com o golpe ditatorial de 1937 e a implantação do Estado Novo. A Constituição de 1937, por sua vez, eliminou completamente a democracia no país, de forma que estipulou a centralização total do governo no Executivo federal, indo em direção totalmente oposta às autonomias municipais e estaduais.

Sobre a Constituição de 1937, pode-se afirmar que durante o Estado Novo (1937-1945), as Municipalidades tiveram menos autonomia em relação até mesmo ao período imperial, uma vez que durante a Monarquia os interesses locais eram discutidos nas Câmaras e levados ao conhecimento dos

⁴ “A experiência do regime anterior demonstrou que não bastava a preservação do princípio autonômico na Carta Magna para sua fiel execução. Era necessário muito mais. Precisavam as Municipalidades não só de governo próprio mas - antes e acima de tudo - de rendas próprias, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município. Fiel a essa orientação, a Constituinte de 1934 inscreveu como princípio constitucional a autonomia do Município em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços (art. 13)”. (MEIRELLES, 2008, p. 40)

governadores ou das Assembleias Legislativas das Províncias, enquanto no sistema de intervenção do Estado Novo não havia espaço para manifestações locais envolvendo o Município - os prefeitos nomeados governavam sem a colaboração de órgãos locais de representação. (MEIRELLES, 2008, p. 41-42).

Sendo assim, no que diz respeito ao período de governo de Getúlio Vargas, verificamos que, em especial de 1937 a 1945, nada de substancial foi feito no sentido de proteção das autonomias locais no mesmo sentido em que ocorria anteriormente, levando em consideração a sua dignidade historicamente adquirida e a situação de um país em que o município existiu até mesmo antes da própria formação nacional. (NASCIMENTO, DI PETRO, MENDES, 2018).

Já em seguida, com o fim do Estado Novo e a busca pela redemocratização, em 1946 é promulgada uma nova Constituição, que teve como objetivo implementar de fato a tão almejada autonomia presente na Constituição de 1934. Além disso, o movimento municipalista, que será abordado no próximo tópico deste trabalho, influenciou positivamente nessa implementação no texto constitucional. Sobre o tema, Pontes de Miranda assevera que “A Constituição de 1946, sem ir até onde deveria ter ido, restaurou a autonomia municipal e deu nova oportunidade a intensa política municipalista” (MIRANDA, 1960, p. 256).

Sendo assim, foi a Constituição de 1946 e suas ideias redemocratizantes que trouxeram novamente à tona a autonomia municipal, indo na mesma direção da Constituição de 1934. Novamente ao Município é atribuída a possibilidade de exercer suas autonomias em diversos campos: administrativo, político, financeiro e legislativo (CORRALO, 2022, p. 95-97). Aqui já entra em ação o chamado movimento municipalista, que foi decisivo para a volta da autonomia municipal, idealizada através de campanhas que reviveram bandeiras erguidas no final do século XIX. Neste contexto, a autonomia municipal veio elencada como princípio constitucional a ser observado pelos Estados, sob pena de intervenção do Governo federal (artigo 7º, VII, “e” da CF/46).

Meirelles ressalta (2008, p. 42) que, neste período e, em virtude de um grande poder por parte do Executivo no regime anterior, os novos legisladores optaram por uma divisão mais igualitária da distribuição dos poderes, bem como visaram promover uma maior descentralização da administração, com a divisão de competências entre a União, os Estados e os Municípios, evitando o

comprometimento da Federação e com a finalidade de respeitar as autonomias estaduais e municipais.

Ainda sobre o contexto da época, Abrucio e Grin (2019, p. 74) apontam no sentido do crescimento dos municípios e do municipalismo ocorridos após 1946, o que gerou a primeira alteração a nível institucional mais benéfica aos municípios na trajetória política brasileira. Para os autores, novas competências foram atribuídas ao governo municipal, com o surgimento, também, de um movimento municipalista, representado por instituições como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM.

Temos que, durante este período, novas fontes de recursos federais foram criadas para serem distribuídas aos Municípios. Merece destaque, também, o retorno das eleições diretas no plano local. O retorno da democracia trouxe avanços importantes para as grandes cidades, em especial para as capitais, que passaram a ter mais espaço para inovar em políticas públicas. Esse cenário durou quase vinte anos, o que desencadeou o crescimento do número de municípios e do municipalismo (ABRUCIO, GRIN, 2019, p. 74).⁵

Outrossim, logo após esse período de destaque para o cenário democrático e de ampliação do municipalismo, com o golpe ditatorial de 1964 os municípios acabaram por perder forças, tendo sofrido amplas modificações de suas competências. A promulgação de uma nova Constituição, em 1967, veio refletida em mudanças centralizadoras, representando uma grande perda de autonomia municipal. Dentre as mudanças, vários municípios deixaram de ter eleições, o que por si só representa retrocesso em termos de autonomia federativa.

Com a Emenda nº 1, de 17/10/1969, a então Constituição vigente sofreu alterações, também no sentido de desfavorecer a autonomia municipal.⁶

⁵ “É bem verdade que a maioria das municipalidades ainda funcionava de forma próxima ao modelo coronelista, mas a urbanização e a expansão da democracia tiveram efeito importante em mexer, mesmo que incrementalmente, com a lógica municipal anterior. Vale reforçar aqui que o período 1945-1964 foi, do ponto de vista da competição eleitoral e da expansão contínua do eleitorado, o primeiro momento mais claramente democrático do país no sentido de trazer novos atores e ideias frente ao modo tradicional da política brasileira, e isso também teve impactos, mesmo que paulatinos e diferenciado ao longo do território, no jogo político municipal”. (ABRUCIO, GRIN, 2019, p. 74).

⁶ “A Constituição de 4.1.1967 e sua Emenda 1, de 17.10.1969, caracterizaram-se pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes do Executivo. Ambas mantiveram o regime federativo e asseguraram a autonomia estadual e municipal, porém em termos mais restritos do que as anteriores Constituições da República. Os atos institucionais e as emendas

No entanto, durante o regime militar vários foram os fatos históricos que contribuíram para o crescimento de uma aversão às políticas centralizadoras: o desenvolvimento e a expansão urbana clamaram por políticas públicas locais, sendo que a sociedade não poderia viver alheia a este processo. A eleição direta para governador, em 1982, também contribuiu para fomentar a necessidade de participação política das pessoas.

Sobre esse período, Oliveira (2018, p. 8):

From 1964, with the military regime, the Brazilian national State took on a centralizing and authoritarian character, and the states even lost the autonomy to elect their governors. For Pinto (2002), the conquests acquired in the 1940s and 1950s were stifled by the regime. In this period, municipalities (mainly capitals, municipalities on borders and those considered part of national security) had their mayors appointed by the Union and there was a limitation of the functions of the municipal councils, which were now governed by the Executive Branch.⁷

Já no ano de 1985, com o fim da Ditadura Militar, iniciam-se os movimentos pela redemocratização, que concatenaram com a promulgação, em 1988, da atual Constituição da República Federativa do Brasil. Esta, de caráter evidentemente municipalista, em muito avançou em termos de proteção da autonomia municipal, revelando de fato a importância que o Município possui desde os primórdios da sociedade brasileira.

Sobre as transformações implementadas após a CF/88, Costa (2019, p. 72) elenca o caráter especial que o Município alcançou após o texto constitucional, diferenciando-o de qualquer outra organização federativa existente no mundo. Sendo assim, o resultado deste processo, que fez com que o Município fosse elencado como ente federativo, ao lado dos Estados, do Distrito Federal e da União, pode ser entendido como um reconhecimento de suas singularidades históricas dentro do contexto brasileiro, e o reflexo disso é a implementação de sua autonomia – que será abordada sob seus diferentes aspectos no decorrer deste trabalho.

constitucionais que a sucederam limitaram as franquias municipais no tríplice plano político, administrativo e financeiro”. (MEIRELLES, 2008, p. 43)

⁷ “A partir de 1964, com o regime militar, o Estado nacional brasileiro assumiu um caráter centralizador e autoritário, e os estados perderam até mesmo a autonomia para eleger seus governadores. Para Pinto (2002), as conquistas conquistadas nas décadas de 1940 e 1950 foram sufocadas pelo regime. Nesse período, os municípios (principalmente capitais, municípios de fronteira e considerados de segurança nacional) tinham seus prefeitos nomeados pela União e houve limitação das funções dos conselhos municipais, que passaram a ser regidos pelo Poder Executivo”. (tradução nossa)

Após a exposição histórica das constituições, é possível verificar que a evolução do Município no cenário brasileiro, bem como suas oscilações no decorrer dos acontecimentos históricos, em muito se relaciona à questão do poder local – que pode ser exercido ou não. Verificamos, portanto, que governos autoritários não deixam margem para o exercício desse poder, o que acaba por influenciar diretamente os diferentes temas relacionados à autonomia municipal.

Sendo assim, o objetivo da análise histórica das constituições do país reside no sentido de demonstrar que o desenvolvimento do Município no contexto brasileiro pode ser entendido como peculiar em virtude de suas características próprias, bem como de suas transformações no decorrer da história, estando sempre relacionado às questões envolvendo um maior ou menor controle por parte do poder central no que diz respeito a este ente federativo. Tais acontecimentos foram refletidos em todas as Constituições anteriormente vigentes e, após a supremacia e a conquista do regime democrático, impactaram diretamente no texto da Constituição ora vigente.

1.2. O movimento municipalista e a Constituinte de 1987

Em linhas gerais, o municipalismo pode ser entendido como uma filosofia que visa dar ênfase ao fortalecimento e à predominância da autonomia municipal dentro de uma estrutura federativa. Em decorrência do contexto brasileiro, que, conforme já estudado no item anterior, teve o município como ente atuante desde a época do Brasil Colônia, o municipalismo desempenha um papel relevante até os dias atuais.

Temos que, neste trabalho, o movimento em defesa do municipalismo será tratado apenas como “movimento municipalista”, uma vez que o próprio nome já faz referência ao que é pleiteado pelo movimento. Melo (1993, p. 1) afirma que “o municipalismo tem precedência histórica, emergindo com a crítica que importantes pensadores e publicistas liberais fizeram à centralização política. Durante o Império é que nasce a bandeira municipalista”.

Apesar de ter estado presente desde os primórdios do Estado brasileiro, a presença do municipalismo conta com diversas oscilações ao longo da história do país. Diante desta análise, verifica-se que o movimento em si não possui uma data exata, uma vez que vem ocorrendo ao longo do tempo, sendo em alguns contextos mais evidenciado e em outros, menos. O municipalismo existe,

portanto, desde os tempos imperiais; no entanto, o surgimento enquanto movimento e a consequente luta por direitos tem histórico mais recente.

Pires (2016, p. 125) traz um conceito singelo sobre o municipalismo, apontando-o como “movimento de aglutinação de prefeituras, prefeitos e vereadores visando o reconhecimento e o fortalecimento do papel dos governos locais no federalismo brasileiro”. O autor ressalta, também, a importância da avaliação do papel do movimento desde os ganhos alcançados com a Constituição de 1988 e suas transformações até hoje, além da identificação de seus desafios atuais e dos que estão por vir, com o objetivo de repensar sobre a estrutura federativa brasileira através da reconstrução de suas bases locais (PIRES, 2016, p. 125).

Referido autor aponta alguns fatos interessantes sobre o contexto do crescimento do movimento, dispondo que este se dá na redemocratização do segundo pós-guerra e teve como resultado a criação, em 15 de março de 1946, da Associação Brasileira de Municípios (ABM). Alguns anos depois, em 1952, ocorre também a criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), entidade sem vínculos com o governo, sem fins lucrativos e de natureza técnica – criada com o objetivo de consolidar o municipalismo no implemento da modernização dos governos municipais (PIRES, 2016, p. 127-128).⁸

Sendo assim, a criação dessas instituições⁹ teve como objetivo justamente dar apoio à ampliação dos papéis dos municípios. Tal atuação foi

⁸ “Ainda sobre o tema, temos que o Municipalismo de 1946 foi um movimento que tomou ênfase em torno da Constituição promulgada neste ano. Ives de Oliveira, um de seus líderes, em seu artigo “O que é Municipalismo” (Cadernos da Cultura Municipalista, nº 1, 1959), refere-se a este como uma nova fase histórica que se caracteriza por um novo conceito de Federação presente nos novos dispositivos constitucionais, na medida em que os municípios foram elevados à mesma categoria institucional que a da União e a dos Estados-membros. Os municípios obtiveram, portanto, igualdade de situação jurídica das demais esferas de governo, no que diz respeito a competência política-administrativa e financeira”. (SILVA, 1990, p. 4).

⁹ “Os ideários ruralista-agrarista e municipalista desempenharam contundente influência na criação de órgãos administrativos durante os governos de Vargas, como o INE (Instituto Nacional de Estatística), fundado em 1934 e posteriormente transformado no IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 1938, além do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), também de 1938. Nestes órgãos, foram gestadas as elites burocráticas formuladoras do municipalismo mais pragmático despontado após a década de 1940. Em caráter embrionário, ainda nos anos 1930, a chamada “Campanha Municipalista” começou a dar seus primeiros passos justamente a partir de tais instituições. O movimento, sustentado por esforços de conscientização sobre as agruras sofridas pelos pequenos e médios municípios do interior, defendia a valorização do município como esfera pública destacada, bem como a revitalização econômica municipal em prol do progresso das comunas interioranas. Algumas de suas principais lideranças no período foram Teixeira de Freitas (1890-1956) e Rafael Xavier (1894-1982), ambos vinculados ao INE e ao IBGE”. (CARVALHO, 2021, p. 212)

muito presente no período democrático, tendo em vista que no período ditatorial a ação restou reduzida.

Celso Giglio, ex-presidente da Associação Paulista de Municípios (APM)¹⁰, tendo sido esta fundada como resultado de um movimento da década de 40 denominado Bandeira dos Prefeitos, e institucionalizada em 30 de outubro de 1948, afirma que entre os anos 1954 e 1964 a ideia de um movimento municipalista começou a surgir, mas foi impedida pelo regime militar. No período que compreende os anos de 1964 a 1985, apenas a APM, através de seus congressos estaduais anuais, manteve-se como local de manifestação dos municípios (GIGLIO, 2002, p. 149).

Temos que foi durante o regime militar que ocorreu a fundação da Confederação Nacional de Municípios, em 8 de fevereiro de 1980, tendo sido criada com o objetivo de consolidar uma entidade nacional forte que representasse todos os Municípios brasileiros. A CNM existe até hoje e foi atuante na Assembleia Constituinte de 1987 na defesa dos interesses municipais.

Sendo assim, o regime militar, que havia suprimido eleições locais em diversas partes do país, teve como consequência o aumento da concentração de poder nas mãos do Governo Federal. Em meados dos anos 80, com a campanha das Diretas Já, começaram os processos de mobilização social pela volta da democracia.

Sobre o municipalismo, Abrucio e Grin (2019, p. 76-77) elencam que diversos grupos e lideranças políticas lutaram pela abrangência do movimento, com o objetivo de aumentar o poder político, os recursos financeiros e a participação das pessoas em âmbito local. Diversas articulações foram feitas nesse sentido (envolvendo prefeitos, associações municipalistas, governadores etc.), abarcando também temas sobre os benefícios da descentralização.

¹⁰ “Com a bandeira municipalista em marcha de difusão, foi criada, em 1948, a APM (Associação Paulista de Municípios), cujas lideranças mais destacadas possuíam contundente penetração política para além do âmbito estadual, como os deputados Cunha Bueno e Aniz Badra. A instituição defendia, enquanto princípios primais, o agrarismo (por meio de medidas “legais” para atender demandas e desígnios privados do setor agrário-exportador nos municípios paulistas), a autonomia municipal (facilitação para direcionamento de recursos às comunas), o desenvolvimento de uma “apurada consciência municipalista” (disputa hegemônica que objetivava “fabricar” consensos pelo alto, por meio de princípios pedagógicos de “educar para”), o combate à criação e/ou aumento de impostos, a criação de “canais” de comunicação para facilitar as negociações entre municipalistas e governo estadual, entre outros”. (CARVALHO, 2021, p. 214-215)

Falleti (2010) destaca uma outra característica do contexto brasileiro quando comparado a outros países da América Latina que passaram pela redemocratização: no Brasil, a descentralização se iniciou pelo aspecto político (através das eleições diretas para governador, em 1982), seguindo-se pelo aumento do poder fiscal e, finalmente, culminou com o repasse efetivo de atribuições aos municípios. Sendo assim, foi a conquista política que possibilitou aos governadores e prefeitos terem um poder significativo para pleitear as outras formas de descentralização no arranjo constituinte. Tivemos como resultado desse movimento em prol da descentralização o texto da Constituição de 1988, que deu início a uma nova etapa para o governo local no país (ABRUCIO, GRIN, 2019, p. 77).

Mais especificamente, sobre o importante avanço do município na Constituição de 1988, PIRES (2016, p. 131) traz as seguintes contribuições:

O momento constituinte de que resultou a Constituição Federal de 1988 foi muito expressivo para os municípios. A Carta Magna foi bastante influenciada pelo movimento municipalista, não só porque muitos dos mais ativos constituintes vinham de experiências em governos locais – alguns, lideranças na oposição à ditadura – mas também porque ela foi, em grande medida, influenciada por posturas democratizantes calcadas na ideia de descentralização e de fortalecimento dos governos locais, inclusive com redistribuição dos recursos arrecadados com os tributos. O resultado foi alçar os municípios à condição formal de entes da federação e beneficiá-los com maior participação no bolo tributário, tanto da União, como dos Estados.

Desta forma, verifica-se que o movimento municipalista ocorrido em meados do século XX em muito influenciou nas conquistas do amplo leque de direitos concedidos aos Municípios pela Constituição de 1988, sendo esta claramente municipalista. Conforme foi estudado neste item, o movimento tem características distintas em cada período histórico, sendo mais ou menos atuante dependendo das circunstâncias externas. No entanto, desde o seu surgimento, até os dias de hoje, revela sua essencialidade e relevância na defesa do municipalismo. Tanto é que ainda hoje existem as associações de municípios ao redor do país, justamente em razão da necessidade da defesa dos interesses dos municípios, principalmente relacionados à questões que envolvem conflitos federativos.

Sobre o processo democrático retomado após 1985 e o protagonismo municipalista, OLIVEIRA (2018, p. 10):

For Campos (2005), the resumption of the democratic process after 1985 and the promulgation of the 1988 Constitution were fundamental

in the political scenario, since they salvaged the decentralized and democratic character of the country and placed the municipality as a federal actor alongside the states and the Union. This process led to a greater articulation of social policies and allowed municipalities to obtain more resources and greater autonomy in the management of their competencies.¹¹

Importante mencionar, também, o surgimento de outros movimentos em defesa do municipalismo no contexto nacional, como é o caso da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), fundada em 1989 e que detém até hoje papel relevante na luta pelos direitos destes entes federativos. Sobre a instituição, quando tratarmos do contexto mais específico da pandemia, abordaremos como se efetivou sua atuação durante a situação de calamidade pública.

Sendo assim, verificamos neste item como se estrutura o movimento, relacionando-o às complexidades das questões atinentes ao tema da autonomia municipal. No decorrer dos próximos itens do capítulo serão abordados os aspectos do município no sistema federativo brasileiro e, posteriormente, em como se dividem os tipos de autonomia deste importante ente federativo, relacionando-o, ao final, ao poder local e ao próprio exercício da democracia.

1.3. A figura do município no Sistema Federativo Brasileiro

Sobre o tema do federalismo e a estrutura da Constituição, Manoel Gonçalves Ferreira Filho elenca que a Constituição de 1988 não se contentou com o estabelecimento da federação, apenas descentralizando o todo; ela estabeleceu também o municipalismo, que se traduziu na ideia de descentralização das partes. O autor cita que há, na Constituição atual, três ordens e não duas – como é o mais comum no Estado federal. Temos uma ordem central, a União, a ordem regional, que emana dos Estados, e as ordens locais, representadas pelos Municípios. Além de organizar a União, a Constituição prevê e reconhece os Municípios, como entidades intraestaduais, dando a eles competências e rendas. (FILHO, 2012, p. 86)

A Constituição de 1988 inovou ao prever, expressamente, nos artigos 1º e 18, o município como integrante da federação, bem como ao tratar sobre a sua

¹¹ “Para Campos (2005), a retomada do processo democrático após 1985 e a promulgação da Constituição de 1988 foram fundamentais no cenário político, pois resgataram o caráter descentralizado e democrático do país e colocaram o município como ator federal ao lado dos estados e a União. Este processo conduziu a uma maior articulação das políticas sociais e permitiu aos municípios obter mais recursos e maior autonomia na gestão das suas competências”. (tradução nossa)

autonomia. O artigo 1º conclama que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (...)” (BRASIL, 1988). Depois, o artigo 18 dispõe que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, grifamos).

Não somente esses artigos tratam expressamente dos municípios. São várias as disposições ao longo do texto constitucional sobre essas entidades. Costa (2019, p. 74) destaca o reconhecimento desta célula territorial e política da Federação como necessária para assegurar o sistema democrático-representativo. Referido autor afirma que o texto constitucional “assegurou-lhe autonomia jamais conhecida antes e que representou o desenvolvimento normal, que esta importante entidade federativa tem nas instituições políticas, no Brasil” (COSTA, 2019, p. 74).

Sendo assim, a partir do momento em que é conferida autonomia a um ente federativo, faz-se necessário dispor sobre quais serão suas competências, evitando assim quaisquer conflitos entre os entes federados no que tange ao desempenho de funções expressas. No item seguinte, serão elencadas as competências atribuídas aos municípios pelo texto constitucional, a fim de dar maior subsídio ao assunto que virá posteriormente – tratando especificamente dos temas da autonomia e da descentralização.

Outrossim, antes de adentrarmos ao tema específico da repartição de competências, necessário se faz notar que o federalismo existente no Brasil se trata de caso atípico quando comparado às outras federações existentes ao redor do mundo – tendo em vista que, em outros países, os Municípios não são integrantes da federação.¹²

Dantas (2018, p. 154) afirma que a Constituição brasileira de 1988 criou um federalismo único, diferente dos então existentes, porém com a mesma essência, que caminha no sentido da descentralização dos poderes políticos

¹² Apenas para fins de elucidação, e como bem observa a professora Celina Souza (2019, p. 4), “Contudo, e contrariamente aos que muitos ainda repetem, essa não é uma peculiaridade brasileira. Índia, México, África do Sul e algumas comunidades belgas adotaram a mesma fórmula em suas revisões constitucionais mais recentes”.

administrativos, sem interferir na soberania. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinala que dessa posição única do Município “é que resulta sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais Federações, em que os Municípios são circunscrições territoriais meramente administrativas” (MEIRELLES, 2009, p. 779)

Aqui se demonstra, por exemplo, a importância da análise histórica do caso brasileiro. Entender a presença do município em todas as fases do país faz com que sua importância seja refletida nos tempos atuais – e o fato de ser dotado de ampla autonomia, que será melhor estudada ainda neste capítulo, caracteriza-o ainda mais como efetivo ente da federação. Qualquer atitude em sentido contrário seria totalmente desvinculada do contexto de desenvolvimento deste importante ente político-administrativo.

Apenas à título de elucidação, esse tema traz algumas posições em contrário, que é o caso dos que defendem a impossibilidade de o município integrar a federação – dentre eles temos José Nilo de Castro e José Afonso da Silva, dentre outros nomes.¹³ No entanto, com a expressa disposição do texto constitucional e, corroborando com a posição majoritária da doutrina, não há dúvidas de que o Município seja ente integrante da federação.

Sobre o tema, Dantas (2018, p. 159) assinala que apesar de existirem vários tipos de federações, a federação brasileira trata-se de um modelo único. Referido autor menciona que ela não se encaixa exatamente no modelo clássico de federação, porém que isso não faz com que deixe de caracterizar uma federação, uma vez que respeita o critério dessa formação política, que é a descentralização de poder entre os diversos entes. Está, por fim, relacionada às ideias fundamentais de autonomia e participação.

Após a abordagem de alguns pontos necessários sobre o tema da federação, passemos a análise da repartição de competências propriamente

¹³ “Registra-se, nesse sentido, a postura de Paulo Gustavo Gonet Branco – e, infelizmente, de muitos outros – de embora sem desconhecer o domínio do entendimento de que, na federação brasileira, o município integra a federação, levanta o que batizou de “ponderosas razões em contrário”: basicamente a razão de, nesse modelo, as entidades federadas participarem na formação da vontade federal, pois não estão representadas no Senado Federal, sendo certo, ainda, que os municípios não têm um Poder Judiciário próprio e que a competência originária do STF não inclui as hipóteses em que o município compõe um dos polos da lide. Nesse sentido, também, o insigne constitucionalista José Afonso da Silva assinala, com veemência, que a concepção é equivocada porque não existe federação de municípios e este “não é essencial ao conceito de federação brasileira””. (DANTAS, 2018, p. 157).

dita, tema tão necessário quando se visa compreender como se dá o real exercício de poder no âmbito dos Municípios.

1.3.1. Repartição de competências

A partir do momento em que as autonomias foram conferidas pelo texto constitucional aos entes federativos, necessário dispor sobre como ocorrerá de fato a distribuição de suas respectivas funções – que envolvem uma atuação material (concreta), assim como o exercício da competência legislativa sobre diversos temas.

Sobre essa repartição, Bercovici assinala que as “entidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal as suas competências, isto é, o reconhecimento de seus poderes conjugado com a atribuição de encargos” (BERCOVICI, 2008, p. 7). O autor explica que não é o caso de apenas uma descentralização administrativa, o que passa a existir é a existência simultânea de diversos centros de decisão política, sendo que cada um deles terá a atribuição exclusiva sobre assuntos já predeterminados.

Ainda dentro do assunto, Oliveira (2018, p. 5):

According to Soares (1998), the Federal State is composed of the union of several states that lose their sovereignty for the benefit of the central power of the Federal Union, which holds sovereignty and political representation over the other nation States. It is also an organization in which there is a division of competences between national, state and local government, but the Union is superior to its member states. Thus, the federal state is characterized by the action of governments on different power scales within the same territory.¹⁴

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 elenca expressamente quais são as matérias de competência comum entre os Municípios, a União, os Estados e o Distrito Federal.¹⁵ Por competência comum, nas lições de Hely

¹⁴ “Segundo Soares (1998), o Estado Federal é composto pela união de vários Estados que perdem sua soberania em benefício do poder central da União Federal, que detém soberania e representação política sobre os demais Estados Nacionais. É também uma organização em qual há uma divisão de competências entre os governos nacional, estadual e municipal, mas a União é superior aos seus estados membros. Assim, o estado federal caracteriza-se pela atuação de governos em diferentes escalas de poder dentro de um mesmo território”. (tradução nossa).

¹⁵ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (Vide ADPF 672); III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer

Lopes Meirelles (2008, p. 134), “deve-se entender a que cabe, indiferentemente, às quatro entidades estatais para solucionar matérias que estejam nas suas atribuições institucionais”. No parágrafo único, referido artigo estabelece o chamado federalismo cooperativo, dispondo que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988).

Assim, é possível inferir que o objetivo do legislador, ao estabelecer o federalismo cooperativo, era o de que, dentro de suas áreas de competência, os entes federativos cooperassem mutuamente entre si. Importante notar que, até o presente momento, tais leis complementares não foram editadas.

Sobre o sistema constitucional de distribuição de competências, Sarlet afirma que este está estruturado não somente em uma lógica horizontal (competências divididas horizontalmente entre os entes), mas também em uma organização vertical. O autor sustenta que essa verticalização é perceptível através da leitura das competências concorrentes, previstas no artigo 24 da CF, e das competências comuns do artigo 23, uma vez que nestes casos todos os entes federativos têm o dever de atuar nos assuntos diversos dos campos social, político e econômico (SARLET, 2022, p. 989).

Ainda dentro do tema da cooperação, Bercovici assinala que a complexidade das atividades administrativas estatais demanda uma atuação cada vez melhor no que diz respeito à articulação, à estratégia e à prática efetiva de técnicas de organização relacionadas à gestão da coisa pública. Para o autor, o Estado Federal necessita ter o poder de coordenar e conduzir a sociedade, o que denota uma concepção do poder sob o viés da governança (BERCOVICI, 2008, p. 12).

A cooperação envolve diversos aspectos. Um deles é, de fato, a necessidade de que a União estabeleça parâmetros para a execução de determinadas políticas públicas - de forma que a atuação tanto por parte do

de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; (Vide ADPF 672) X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito”.

Estado quanto do Município possa ocorrer de forma ao menos coordenada, a fim de evitar a usurpação de competências dos entes federados. Já relacionando o tema ao contexto da pandemia de Covid-19, assunto que será abordado ao longo deste trabalho, temos que este período refletiu imensamente a ausência dessa coordenação por parte da União, o que acabou por gerar diversos problemas na execução de políticas, ocasionando, inclusive, um enfraquecimento do pacto federativo ao longo do período de calamidade pública.

Importante trazer à tona o tema das relações intergovernamentais, sobre o qual Souza (2005) elenca que não existe mecanismo que regule tais relações no texto da Constituição de 1988. A autora ressalta que, apesar do fato de as leis complementares sobre cooperação, conforme previsão do parágrafo único do artigo 23 (acima citado) não terem sido editadas pelo Congresso Nacional, isso não significa que as relações intergovernamentais não existam. Pontua, em seguida, que existe um compartilhamento entre os governos subnacionais dos recursos federais, e que existem políticas no campo social, destacando a saúde e a educação fundamental, que possuem diretrizes e recursos federais, porém são de fato implementadas pelos municípios (SOUZA, 2005, p. 113-114).

Referida autora elenca que, com exceção das áreas acima referidas, as relações intergovernamentais são demasiado competitivas e marcadas por diversos conflitos. Conclui que os mecanismos cooperativos acabam por depender de iniciativas por parte do governo federal, afirmando que, como o nosso sistema federativo é, de fato, competitivo, os conflitos entre as esferas de governo acabam sendo resolvidos pelo Supremo Tribunal Federal, através do controle de constitucionalidade por meio do julgamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (SOUZA, 2005, p. 114). No próximo capítulo deste trabalho trataremos especificamente deste tema, pois no contexto da pandemia coube ao STF a garantia de diversos direitos fundamentais, de modo que analisaremos em pormenores o caso da proteção do direito à saúde.

Assim, temos que, principalmente no decorrer da situação de pandemia, diversos foram os conflitos existentes entre as esferas de governo no que diz respeito à distribuição de competências, o que demonstra que, para a preservação da federação, é preciso que seja implementado, de fato, um sistema em que os entes possam cooperar entre si.

Por fim, ainda sobre o tema da repartição de competências, temos que o artigo 30 da Constituição Federal elencou expressamente as competências dos municípios, aqui transcritas:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Desta forma, importante notar que foram várias as competências atribuídas aos entes municipais – principalmente em razão de sua maior proximidade para lidar diretamente com os temas previstos no referido artigo. A competência de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, assegurada inclusive pela ADPF 672 (que será tratada no próximo capítulo deste trabalho) também demonstra que sua autonomia vem sendo cada vez mais preponderante no cenário brasileiro.

No entanto, temos que uma das principais competências atribuídas ao Município, elencada no inciso I do artigo 30 da CF/88 (acima transcrito), é a de legislar sobre assuntos de interesse local. Esse tema veio previsto, inclusive, no decorrer das diversas Constituições do Brasil, sendo em outros momentos utilizada a expressão do “peculiar interesse”. Diante destas considerações, no próximo item passaremos a analisar o tema com maior profundidade.

1.3.2. Interesse local

Ao Município é atribuída a regulamentação de determinada matéria quando esta estiver relacionada ao seu interesse local. O tema desperta a atenção dos estudiosos, tendo em vista que não é de fácil elucidação (tema

considerado aberto e, portanto, mais subjetivo dependendo da circunstância). Para melhor elucidá-lo, a seguir estudaremos alguns pontos relevantes.

Sobre o tema, Pontes de Miranda elucida que “À Comuna devem tocar serviços locais. A própria natureza de tais serviços aconselha a administração separada” (MIRANDA, 1960, p. 251).

A questão do interesse local em muito se relaciona ao critério da predominância de interesse por parte do Município em relação aos outros entes federados, e não pela sua exclusividade. Sobre o assunto, Meirelles explica que “não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância” (MEIRELLES, 2008, p. 136).

Por um critério de exclusão e, partindo desta premissa, é que devemos buscar os assuntos da competência municipal, com os objetivos de selecionar os que dizem respeito ou não ao seu interesse local, de modo predominante. Não seria possível a apresentação de matérias taxativas dos assuntos de interesse local do Município, uma vez que a atividade municipal, ainda que restrita ao seu território, possui diferentes aspectos dependendo de cada localidade. (MEIRELLES, 2008, p. 137).

Além disso, alguns temas são possíveis de regulamentação pelas três ordens estatais, tendo em vista que ocorrem nos âmbitos federal, estadual e municipal. Podemos citar como exemplos o trânsito, que é de responsabilidade da União, tendo em vista que as regras gerais são estabelecidas pelo Código Nacional de Trânsito; os Estados, que regulamentam a matéria através de um Regulamento Geral de Trânsito; e o Município, que deverá dispor sobre serviços locais relacionados ao trânsito (estacionamento, circulação de veículos, sinalização etc.). Assim, verificamos que o interesse diz respeito a mais de uma esfera de governo, porém quando a predominância toca ao Município será a ele atribuída a capacidade de regulamentação da matéria, em respeito ao seu interesse local (MEIRELLES, 2008, p. 137).

O interesse local deve ser averiguado, portanto, à luz das particularidades de cada caso, uma vez que, por não ser exclusivo, acabará por afetar os outros entes de federação. No caso de o Município deixar de prover algum serviço que esteja dentro de sua competência, é provável que isto impacte o orçamento do Estado ou da União, por exemplo. Isto demonstra, por si, a importância da

repartição de competências – pois, uma vez que cada ente tem conhecimento sobre quais são suas atribuições executivas e legislativas específicas, fica mais fácil a atividade fiscalizatória e a aferição de sua responsabilidade na própria gestão da atividade municipal.

Temos que é comum a existência de dúvidas sobre a questão do interesse local – por ser conceito relativamente indeterminado. Em alguns casos esse conflito é levado ao Poder Judiciário, ao qual cabe solucionar o impasse à luz da observância do princípio da predominância do interesse. À título de exemplo, no ano de 2015, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 38, cujo teor é o de que “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”. Ainda sobre o tema, que por algumas vezes chegou à Corte Suprema, temos o seguinte julgado:

O recurso extraordinário é inadmissível. O Supremo Tribunal Federal já decidiu positivamente acerca da competência do Município, e não do Estado, para legislar a respeito de horário de funcionamento de estabelecimento comercial, inclusive para aqueles que comercializam bebidas alcoólicas, por ser matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. (...) 5. Cabe ressaltar, ademais, que o Supremo Tribunal Federal, na sessão plenária de 11-3-2015, reafirmou o entendimento consagrado na Súmula 645/STF ao editar a Súmula Vinculante 38. (...). 6. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental.

[RE 852.233 AgR, voto do rel. min. Roberto Barroso, 1ª T, j. 26-8-2016, DJE 206 de 27-9-2016.] (grifamos)

Sendo assim, resta claro que o tema do interesse local não é de simples aferição, razão pela qual mostra-se importante o estudo e o aprofundamento sobre o tema nesta dissertação. O assunto rende debates no campo jurídico e entre os aplicadores do Direito, evidenciando que soluções no sentido de estabelecer uma única interpretação sobre o conceito são de difícil alcance.

Após a análise do tema do interesse local, passaremos ao estudo do tema da autonomia municipal, tendo em vista sua relevância para as reflexões propostas neste trabalho.

1.4. Autonomia do Município

Conforme já elencado anteriormente, a autonomia municipal está prevista no artigo 18 da Constituição Federal. O exercício desta autonomia está relacionado, principalmente, às questões de organização federalista, e aqui levará em consideração as particularidades do contexto brasileiro ligadas à própria formação do Estado.

Neste sentido, a Constituição de 1988 foi responsável por tornar o Município um ente federativo, que passou a ser dotado de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Além disso, tornou o Município responsável pela execução da política urbana, levando em consideração o contexto de ampliação de direitos, principalmente sociais, e pela execução descentralizada das políticas relacionadas a esses direitos, o que resultou na ampliação das atribuições dos entes municipais (SANTOS, 2012, p. 826).

Sobre a autonomia municipal e a estrutura federalista, Rosenn afirma que o federalismo é de grande utilidade para governar países de grande escala, com diferentes características populacionais. O autor assevera que foi o federalismo que permitiu com que o Brasil conseguisse manter a união nacional ao mesmo tempo em que criou condições do exercício de autonomia por parte das entidades locais, trazendo a noção de que é o texto constitucional a base normativa que consegue respaldar as autonomias política, legislativa, administrativa e financeira às municipalidades (ROSENN, 2004, p. 578-583).¹⁶

Apenas a título explicativo, importante mencionar que autonomia e soberania são conceitos distintos e que, portanto, não se confundem, uma vez que o município goza apenas de autonomia, e não de soberania. Para Meirelles (2008, p. 91), “soberania é o poder exclusivo e absoluto do Estado (Nação) de se organizar e se dirigir de acordo com sua vontade incoercível e incontestável sancionada pela força. É o poder de autodeterminação”.

Temos que nas federações a soberania nacional é exercida pela União, tanto interna quanto externamente. Aos Estados e Municípios é dada uma parcela de competência, porém estes não possuem soberania, uma vez que a eles são atribuídos apenas certos poderes políticos e administrativos, que necessitam para a composição de seu governo e para a gestão pública. (MEIRELLES, 2008, p. 91).

Desta forma, a autonomia é a

¹⁶ “Because federalism grants regional units significant political and economic autonomy, it is a useful system for governing large land masses with diverse regions and populations. Federalism has allowed Brazil to maintain national unity while creating a substantial measure of local autonomy to accommodate economically diverse regions. If only because of its immense size, federalism is a sensible form of government for Brazil. (...) The Constitution assures the political, legislative, administrative, and financial autonomy to the municipalities and grants them the power to legislate about subjects of local interest and to supplement federal and state legislation”. (ROSENN, 2004, p. 578, 583) – texto original do autor

Prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2008, p. 91).

Outro ponto que merece destaque é o fato de que existir ou não a autonomia municipal não é suficiente para configurar ou mesmo desconfigurar uma federação. Então é que, realmente no caso brasileiro, em virtude da forte presença dos municípios em diversos acontecimentos do país, a autonomia pode ser entendida como uma grande conquista para esta célula federativa.

Sobre o conceito de soberania, podemos citar como exemplo uma questão envolvendo migrantes internacionais residentes em um município – não cabe ao Município fazer qualquer negociação com o país de origem dessas pessoas, uma vez que é de competência privativa da União, conforme previsto no inciso I do artigo 21 da Constituição Federal: “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Ao município cabe, portanto, a gerência de suas políticas públicas direcionadas para essas pessoas – assistência social, garantia de acesso aos serviços públicos etc., porém sempre dentro dos limites de suas competências estipuladas no texto constitucional.

Sendo assim, a palavra autonomia traduz o sentido da possibilidade de atuar de acordo com suas próprias leis, consistindo em uma forma de exercício de auto-organização por parte de uma comunidade. A autonomia deve respeitar certos limites, aqui já traçados, e por este motivo não deve se confundir com a soberania (COSTA, 2019, p. 125).

A defesa da autonomia está prevista, inclusive, no texto constitucional, quando afirma que a União não intervirá nos Estados e nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância do princípio constitucional da autonomia municipal (artigo 34, VII, “c”, da CF/1988). Trata-se de uma das hipóteses de intervenção federal, a fim de defender o pacto federativo e, no caso em tela, a proteção da autonomia dos municípios.

Após as breves explicações do conceito de autonomia e da sua diferenciação em relação à soberania e, com o objetivo de melhor ilustrar como se exerce a autonomia municipal, passaremos à análise dos tipos de autonomia existentes, a saber: administrativa, financeira, política e legislativa, envolvendo esta última a prerrogativa de, inclusive, editar sua própria Lei Orgânica.

1.4.1. Autonomia administrativa

Ao adentrarmos no estudo da autonomia administrativa, verificamos que esta se relaciona à possibilidade e ao dever que o município possui de administrar os serviços públicos locais, previstos expressamente no artigo 30 do texto constitucional (incisos IV a IX), bem como os que foram elencados dentre as competências comuns da União, dos Estados e dos Municípios no artigo 23 do referido diploma. Essa autonomia pode ser compreendida como a mais simples entre as demais, uma vez que até mesmo em federações em que o município não participa efetivamente como ente federado se verifica sua presença, o que se justifica em razão da sua maior proximidade com as demandas da população local.

Sobre o tema, temos que para que a descentralização exista é preciso que a responsabilidade pelos serviços do âmbito local seja direcionada a um órgão que possua personalidade jurídica, no intuito de que seja possível gerir seus serviços. Esta diferenciação é importante pois, caso o órgão mantenha uma dependência em relação ao ente central, ainda que tenha alguma capacidade decisória, existirá a desconcentração. Por outro lado, se for o caso de o órgão ser dotado de autonomia para decidir sobre temáticas locais, sem qualquer dependência hierárquica em relação ao ente central, aí teremos a configuração da descentralização administrativa (COSTA, 2019, p. 127).

Costa (2019, p. 127) conclui que a “autonomia administrativa compreende a gestão dos serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual”.

Apesar de mais simples, a autonomia administrativa tem valor significativo para a gestão do município, uma vez que, para que o município possa avançar no exercício dessa prerrogativa em questões mais complexas, mister se faz que as atribuições administrativas estejam clara e previamente definidas, como almejado pelo legislador constitucional ao definir as competências de forma específica.

1.4.2. Autonomia financeira

A autonomia financeira é prevista expressamente no inciso III do artigo 30 da Constituição Federal, que dispõe que compete aos Municípios “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem

prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, para que se fale em efetiva autonomia municipal é necessário que o Município possa exercê-la através da gestão dos recursos que sejam a ele relacionados. Temos que, além da competência geral prevista no artigo acima citado, as competências específicas para instituir impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuições de seus servidores para o custeio do sistema de previdência destes estão também dispostos no texto constitucional.¹⁷

Sobre a arrecadação municipal, verificamos que o Município possui a capacidade de instituir seus próprios tributos. No entanto, além desses, o Município auferir parte da arrecadação de impostos dos outros entes federativos, a saber: o produto da arrecadação do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimento pagos, a qualquer título e parte do produto do imposto territorial rural (ambos de responsabilidade da União), relativo aos imóveis nele situados (artigo 158, I e II, CF); parte do imposto sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios e do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, bem como sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (artigo 158, III e IV, CF), sendo estes arrecadados pelos Estados; e conta, por fim, com a receita advinda do Fundo de Participação dos Municípios, previsto no artigo 159, I, “b”, da Constituição Federal (COSTA, 2019, p. 133).

Ainda dentro deste tema, um dos assuntos que mais representa um problema são as desigualdades econômicas e sociais existentes entre os Municípios. Dentre os 5570 municípios existentes, alguns, sendo principalmente

¹⁷ “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993); Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: I - impostos; II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.; Art. 149. § 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

os menores, ainda possuem uma grande dependência em relação aos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, o que demonstra a necessidade de aperfeiçoar as gestões locais (capacidade de arrecadação tributária, aperfeiçoamento da legislação, melhoria do quadro técnico de servidores etc).

Temos que existem, portanto, duas vertentes de arrecadação municipal: a primeira delas diz respeito à capacidade que o Município possui de arrecadar impostos relacionados à sua própria competência, já a segunda tem a ver com as transferências que o Município recebe dos outros entes federados. No entanto, é possível concluir que tais recebimentos possuem diferentes bases – enquanto o FPM tem uma ideia redistributiva de recursos, o ICMS é distribuído de acordo com a participação do município na arrecadação desse imposto, logo, neste último caso, acaba dependendo muito de quanto o Município arrecada (SANTOS, 2012, p. 838).

Para Santos (2012, p. 838), “é muito diferente a situação de município que seja mais dependente do FPM e do ICMS: quanto maior é a dependência do primeiro, maior é a fragilidade na economia municipal, ocorrendo o contrário com o segundo”.

É evidente que o federalismo tripartite, ao considerar a autonomia dos entes municipais, deve saber lidar com essas questões; no que tange aos objetivos de diminuir as desigualdades existentes entre os municípios, necessária se mostra uma maior coordenação da União e dos Estados para estipular políticas que visem, de fato, atenuar essa dependência financeira. Celebrar parcerias, criar incentivos públicos, aumentar a disponibilidade do auxílio técnico relacionado à tributação podem ser meios para fomentar o início de uma maior independência, principalmente dos pequenos municípios.

Sobre a necessidade de implantação de um modelo harmônico do federalismo fiscal, faz-se necessário pensar em elementos de correção dos desequilíbrios fiscais, levando em consideração a importância da criação de condições para que os cidadãos tenham oportunidades igualitárias de ascensão social, sendo que deve caber a um sistema de transferências a promoção da cooperação intergovernamental voltada para essa finalidade (REZENDE, 2010, p. 74-75).

O que acaba por ocorrer, na prática, é a situação de que as discrepâncias produzidas pela incorreta distribuição de recursos ocasionam uma fragmentação

de interesses, nos âmbitos estadual e municipal, o que faz frear a existência de um diálogo aberto visando a criação de um processo de mudança dos padrões fiscais de federalismo (REZENDE, 2010, p. 80).

Esse modelo de federalismo fiscal, com o atingimento de políticas públicas mais eficientes envolve, portanto, uma ação mais colaborativa entre os entes da federação.

Temos que a implementação dessa coordenação pode ocorrer em escala horizontal (envolvendo entes da mesma esfera de governo), ou vertical (partindo do governo federal para os demais entes, por exemplo). No entanto, no que diz respeito à coordenação vertical, sua implementação pode se dar de modo mais simplificado, uma vez que o governo federal pode oferecer benefícios financeiros aos municípios que aceitem participar de uma rede federativa para implementar uma política. Assim é que ocorreu o desenho da política de financiamento da Saúde, pois nela alguns municípios acabaram sendo bases regionais por atenderem a população residente em municípios limítrofes (SANTOS, 2012, p. 847).

Já, no que diz respeito à coordenação horizontal, trata-se de situação não muito simples, pois dependerá de negociações estabelecidas entre entes da mesma esfera governamental. Algumas questões territoriais estão fazendo surgir os chamados consórcios intermunicipais, regulamentados pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que visam atingir objetivos de interesse comum relacionados às políticas públicas cuja demanda vai além das fronteiras dos municípios, com destaque para os municípios menores, que constituem a grande maioria quando compreendidos no contexto brasileiro (SANTOS, 2012, p. 847).

Importante mencionar que o tema da cooperação federativa será melhor abordado durante o segundo capítulo deste trabalho. Finalizadas as considerações sobre a autonomia financeira, sob diversos aspectos – problemas e possíveis soluções, passaremos ao estudo da autonomia política.

1.4.3. Autonomia política

A autonomia política reflete a capacidade que ao Município é conferida de eleger seus próprios representantes (prefeito, vice-prefeito e vereadores), sem qualquer interferência do âmbito estadual ou nacional nos pleitos municipais. O Município possui, então, um Poder Executivo, chefiado pelo Prefeito Municipal,

e um Poder Legislativo, composto pela Câmara de Vereadores. Não há um Poder Judiciário próprio. A composição do Legislativo está disposta no texto da Constituição, e irá depender do número de habitantes que o Município possuir, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009.¹⁸

O artigo que delimita a autonomia política é o artigo 29, I, da Constituição Federal, ao dispor que o município tem como um de seus preceitos a “eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País” (BRASIL, 1988).

Sendo assim, esta autonomia está relacionada ao próprio exercício da democracia, uma vez que aos municípios é conferida a prerrogativa de participar

¹⁸ “Art. 29, IV, CF: “Para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes; g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;”

ativamente da gestão local, através da escolha de pessoas que melhor representarão seus interesses. Ainda que essa escolha tenha seus problemas, dentre estes as chamadas políticas clientelistas, temos que quanto mais avança a democracia e o controle popular, maiores são também os avanços que se relacionam ao campo político. Como exemplo podemos citar a fiscalização municipal, que é exercida em conjunto pela Câmara Municipal e pelos Tribunais de Contas, conforme preleciona o artigo 31, *caput* e parágrafo primeiro, da Constituição Federal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Diante deste cenário, temos que a autonomia política é de grande importância para o contexto democrático em que vivemos. Ela simboliza, assim, e diante de diversos cenários antidemocráticos vivenciados pelo Brasil, um grande avanço trazido pela Constituição de 1988, com a consequente realização de direitos civis e políticos previstos no referido diploma.

1.4.4. Autonomia legislativa

Por fim, mas não menos importante, a autonomia legislativa representa a capacidade municipal de editar suas próprias leis, podendo legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual (artigo 30, incisos I e II, CF).

Dentro da autonomia legislativa está, também, a capacidade dada ao município para editar sua própria Lei Orgânica – que por alguns é chamada, inclusive, de Constituição Municipal, tamanha sua relevância. O artigo 29, *caput*, da CF, vem assim disposto:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...)

Para alguns autores, como é o caso de Giovanni Corralo, a autonomia para elaboração da Lei Orgânica é elencada como um tipo próprio de autonomia,

denominada auto-organizatória¹⁹. Aqui, para fins didáticos, optou-se por elencá-la entre a autonomia legislativa, uma vez que entendemos que se encontra abarcada dentro do conceito da elaboração de leis – sem deixar de ressaltar, no entanto, sua grande relevância para o contexto municipal.

A autonomia legislativa trata-se, outrossim, de importante competência atribuída aos municípios. Em relação ao período da pandemia de Covid-19, essa autonomia ficou bastante evidenciada, levando em conta que, diante das ações e omissões do Governo Bolsonaro para lidar com a situação de calamidade pública, os papéis desempenhados pelos Executivos e Legislativos locais foram de grande valia.

Esse é um dos argumentos que demonstra, a meu ver, um reforço na autonomia municipal durante o período de pandemia – e se justifica em razão de que são os prefeitos e vereadores que melhor conhecem a realidade de seus municípios, e não a União ou o Estado. Através da edição de leis e decretos municipais foi possível resolver diversos problemas neste contexto, justamente em razão do conhecimento e da proximidade que os representantes locais possuem sobre diversos temas da cidade, tais como problemas nas áreas da saúde, educação, moradia etc., tendo sido estas as mais afetadas no período de calamidade pública.

Sem dúvidas, devem ser respeitadas as competências legislativas elencadas a todos os entes federativos no texto constitucional, porém no que tange ao interesse local, é o Município que deve ter sua autonomia preservada e, portanto, respeitada. Importante mencionar que, no capítulo dois deste trabalho, o tema do respeito à autonomia municipal com relação à pandemia de Covid-19 será abordado detalhadamente, principalmente através de um estudo quali-quantitativo acerca de decisões judiciais proferidas durante o período pelo Supremo Tribunal Federal a respeito do impacto da pandemia da Covid-19 no federalismo.

¹⁹ “Enfim, a autonomia auto-organizatória representa um inestimável avanço na real consideração do Município como um ente federado, institucionalmente capaz de se auto-organizar, sem a tutela ou o controle de alguma outra esfera de poder. A Lei Orgânica Municipal é a norma jurídica que define os contornos do ordenamento jurídico municipal, funcionando como critério de validade das normas jurídicas locais, construídas consoante a autonomia legislativa dos Municípios”. (CORRALO, 2022, p. 236)

1.5. Descentralização, democracia e poder local

Após a análise dos temas da repartição de competências e dos diferentes tipos de autonomia conferidos ao município, importante relacioná-los ao plano concreto que, neste trabalho, envolverá os temas do exercício da democracia e, conseqüentemente, do fortalecimento do poder local.

Quando atrelamos as características da autonomia com a descentralização temos a ideia do compartilhamento dos poderes políticos, estruturados dentro de uma base constitucional rígida que irá definir a capacidade organizatória dos entes federados, assim como estabelecerá regras necessárias para a melhor execução das responsabilidades de cada ente governamental, sempre visando trazer benefícios para a vida das pessoas (CASTRO e DANTAS, 2018, p. 83).

CASTRO e DANTAS citam o município como exemplo de lócus de participação política do cidadão (2018, p. 100), afirmando que “Uma excelente fórmula de descentralização administrativa do estado é o município, já que, quanto mais descentralizado o exercício do poder dos estados, maiores serão as chances de participação política do cidadão”. Desta forma, quanto maior o nível dessa participação, mais elevado será o nível democrático a ser atingido, uma vez que o cidadão estará em contato direto com seu representante, dele podendo exigir ações que dizem respeito às possibilidades de execução de políticas no âmbito municipal (CASTRO e DANTAS, 2018, p. 100).

A descentralização, por sua vez, fomenta a participação popular no processo democrático. Sobre o tema, OLIVEIRA (2018, p. 6):

For Kerbaui (2007), decentralization may mean “the transfer of competence from direct to indirect or private management, between levels of government and the state to civil society” (Kerbery, 2007: 51). The author understands the term as a transfer of decision-making power to municipalities or local authorities. This transfer is linked to popular participation and processes of administrative modernization of public management.²⁰

É de se induzir que, com a descentralização e o conseqüente aumento da autonomia municipal, os benefícios restam diretamente relacionados ao próprio exercício da democracia. Quando temos cidades mais inclusivas, que

²⁰ “Para Kerbaui (2007), a descentralização pode significar “a transferência de competência da gestão direta para a indireta ou privada, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil” (Kerbery, 2007: 51). O autor entende o termo como uma transferência de poder de decisão para municípios ou autarquias locais. Essa transferência está vinculada à participação popular e aos processos de modernização administrativa da gestão pública”. (tradução nossa)

possibilitam a participação das pessoas em quaisquer atos que envolvem a gestão das cidades, podemos falar em desenvolvimento local. Este se relaciona, inclusive, ao princípio da subsidiariedade, segundo o qual se impede que uma entidade de nível superior desempenhe funções que possam ser prestadas com a mesma eficácia a um nível local (ROCA, 2000).

Este mesmo raciocínio se aplica também aos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da cidadania, presentes, respectivamente, nos incisos II e III do artigo 1º do texto constitucional. Assim, quando pensamos no exercício da dignidade humana e podemos relacioná-lo à ideia de cidadania, verificamos que uma das formas de se alcançar a dignidade ocorre através do sentimento individual de pertencimento e de participação. Ou seja, quando o ser humano percebe que a ele é conferida a possibilidade de participação na vida em comunidade, verificamos que esse exercício está diretamente relacionado à realização de sua própria dignidade.

Afinal, se o Município é o local mais próximo do cidadão, o exercício de participação na vida política e do desenvolvimento da cidade está estritamente ligado às ideias de dignidade humana e de cidadania. A participação cidadã envolve ter esses espaços, nos quais é possível levar as demandas da coletividade. Se existisse apenas um governo centralizado, como se daria o exercício dessa dignidade? Ao que tudo indica, esta seria muito prejudicada, vez que os indivíduos ficariam muito limitados em relação à sua participação. Uma vez que a cidade é de todos, ela deve envolver a participação de todos; a coletividade é importante, inclusive, para o desenvolvimento urbano, que deve atender às demandas de diferentes pessoas e classes sociais, e não apenas de uma parcela específica da sociedade.

André Franco Montoro (1974) cita a democracia participativa como um modelo de organização democrática baseado não apenas na representação popular, mas na participação organizada e ativa dos grupos sociais nos assuntos de seu interesse. Como fundamento desta democracia, afirma que a sociedade em que vivemos exige esta participação, tendo em vista que

De um lado, objetivamente, multiplicaram-se as relações sociais que, desdobrando-se em atividades econômicas de produção, consumo, crédito e investimentos; atividades intelectuais de ordem científica, técnica e artística; atividades esportivas, recreativas, políticas, religiosas etc., entrecruzam-se com outras relações que integram o homem em seu bairro, município, região, nação, continente, até a

escala mundial. (...) Esse pluralismo de estruturas societárias e ampliação das relações sociais significa, fundamentalmente, maior participação na vida coletiva. De outra parte, subjetivamente, o homem contemporâneo começa a tomar consciência de que não é apenas um 'espectador' passivo da história, mas seu 'agente'. É o que se pode denominar consciência da história (MONTORO, 1974, p. 42-43).

A gestão democrática das cidades, tamanha sua relevância para o desenvolvimento urbano, está prevista expressamente no artigo 43 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, aqui transcrito:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Podemos citar como exemplo o municipalismo presente na Catalunha, uma comunidade autônoma da Espanha situada ao leste da Península Ibérica. O local tem fomentado essa participação popular de maneira a criar de fato uma vida política local com o envolvimento dos cidadãos, funcionando como o espaço geográfico onde essa experiência mais próxima vem ocorrendo de modo mais efetivo, levando em consideração fatores como o número de candidatos e de eleitores e o impacto significativo que vem alcançando na vida política de diversos municípios (GONZÁLEZ, 2014, p. 131).

Sobre o tema, González afirma que arenas locais são espaços de participação política. Assim, como efeito da entrada em cena de candidaturas mais alternativas e populares, verificamos uma mobilização de um número significativo de pessoas relacionada aos assuntos públicos. O que acontece é que, segundo o autor, o surgimento de tais candidaturas acaba por fomentar uma maior intensidade na vida política local, fazendo com que o debate sobre o presente e o futuro do município passe a envolver outros atores além dos já existentes (GONZÁLEZ, 2014, p. 131).²¹

²¹ “Catalunya ha estat l'espai geogràfic de l'entorn immediat on aquestes experiències han fructificat d'una manera més productiva, tant per la seva extensió numèrica (nombre de candidatures i de votants) com per l'impacte que ha tingut en la vida política de molts municipis. Només reconeixent les importants modificacions que ha operat aquesta realitat en el món municipal podem pensar en els reptes actuals, en plena crisi econòmica i política. Així doncs, i en primer lloc, cal dir que es polititzen les arenes locals. Com a efecte de l'entrada en escena de candidatures alternatives i populars, es produeix una activació d'un gruix important de ciutadans i ciutadanes al voltant de la cosa pública. L'aparició d'aquestes candidatures suposa una activació de més persones i més intensitat en la vida política local. El debat sobre el present i futur del municipi s'amplia més enllà dels actors que l'havien «monopolitzat» fins al moment: agrupacions locals partits polítics i funcionaris de l'ajuntament” (GONZÁLEZ, 2014, p. 131 – texto original).

Nesta linha de raciocínio, importante considerar que o papel desempenhado pelo poder local em muito contribui para o incremento de uma sociedade mais plural e participativa. Sabemos que, dadas as circunstâncias, essa realidade ainda é um pouco distante da maioria da população, que muitas vezes desconhece a possibilidade de acesso aos órgãos públicos; mas que, com o avanço de uma educação crítica e que fomente a inclusão cívica e política, esse papel tende a avançar. Um bom exemplo, por parte das instituições, se dá na divulgação dos atos que permitem a participação da sociedade civil e são realizados pelo poder público local – tais como a realização de audiências públicas, reuniões de conselhos municipais, divulgação de votação de temas como os projetos de lei do plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei do orçamento anual (LOA).

André Franco Montoro (1974) cita ainda um importante fundamento da democracia participativa: o psicológico. Sustenta que o sentimento de participação funciona como propulsor da atividade humana, sendo ele o responsável por trazer ânimo à ação dos construtores de uma obra coletiva, uma represa, catedral ou até mesmo uma cidade. Tal fato leva em consideração que existe um sentimento de orgulho, por parte de quem o faz, em estar contribuindo com o seu trabalho na criação de algo importante. Em seguida, menciona que “proporcionar a participação significa dar aos homens a possibilidade de conhecer e sentir objetivos ou valores que justificam o seu trabalho e cooperação na obra coletiva” (MONTORO, 1974, p. 45).

Sobre o tema do poder local, sua predominância após a década de 80 e a relação deste com a participação popular, verificamos que nesta época o município ainda ocupava posição insignificante em relação à configuração de poder existente no país. Para Oliveira (2018), havia um fato que contribuía para isto, que era o coronelismo (forma de dominação tradicional, neste trabalho já mencionada), que impedia ações políticas e de desenvolvimento dos municípios. A consequência dessa dominação era a de que, naquele contexto, a figura do coronel acabava por impossibilitar a autonomia municipal, principalmente no âmbito político.

Oliveira considera, ainda, que a urbanização atua como vetor desse processo de desenvolvimento, uma vez que as estruturas presentes no município (prefeitura, conselho e burocracia) acabam sendo reforçadas através

dos conselhos e das instituições sociais. A consequência direta desse fomento é a de que a sociedade civil passa a exercer um papel relevante no poder local, pois através de suas ações diversos assuntos podem passar a fazer parte da agenda política, surtindo impactos nas políticas públicas (OLIVEIRA, 2018, p. 11).²²

Sendo assim, a participação nas cidades, com o consequente fortalecimento do poder local, são fundamentais para alcançar o desenvolvimento dos municípios. Para Santos e Taffarel (2013, p. 282), a cidade representa um “espaço importante de integração e desenvolvimento das potencialidades humanas”. As autoras a definem como espaços plurais, indispensáveis para o desenvolvimento humano. Sendo assim, a busca pelo crescimento do poder local objetiva o funcionamento do processo de descentralização, tido como intrínseco às nações que adotam o federalismo como forma de governo, uma vez que a distribuição das competências induz o fortalecimento das liberdades locais, atrelado à liberdade a ser exercida pelos cidadãos (DOS SANTOS; TAFFAREL, 2013, p. 282).

Para estas autoras (2013, p. 285-286):

O poder local vem enaltecer a democracia, além de ser um grande desafio, pois, depois de anos com modelos de federalismo distorcido e um poder local elitizado e coronelista, passa-se a trazer o cidadão a interferir nas decisões ligadas à sua vida e à sua comunidade. **Destarte, esse desenvolvimento democrático-cidadão fará com que se reafirme a identidade individual e coletiva, fazendo com que o indivíduo sinta-se parte importante e fundamental da sociedade, voluntariamente, por meio de sua participação.** (grifamos)

²² “The theme of local power had little relevance in Brazil until the early 1980s. This lack of relevance was mainly due to the insignificance of the figure of the municipality before the configuration of power existing in the country. In addition, the political structure of municipalities was linked to forms of traditional domination - such as coronelismo - which have negative implications for the political and developmental actions of municipalities. In this context, Carvalho (1997) points out that clientelism corresponds to “the relationship between political actors that involves granting public benefits, in the form of jobs, tax benefits and exemptions, in exchange for political support, especially the vote”. For some authors such as Leal (2012), the municipality is understood comprised of the dimension where the population and the municipality had an agrarian character and the city was integrated with the rural world, considering the municipality as fragile, without autonomy, with few resources and subordinated to the Union. The figure of the colonel is responsible for the impossibility of municipal autonomy, mainly due to the relationships that were created through favors in exchange of support, both in the political scope. Another line considers the city as a center of political articulation in which urbanization figures as the vector of this process. As Campos points out (2005), the state apparatuses of the municipality - city hall, council and bureaucracy - are reinforced by councils and social institutions. In this view, civil society plays a relevant role in local power, because through its actions, several issues can enter the political agenda, with the possibility of resulting in public policies” (OLIVEIRA, 2018, p. 11 – texto original).

Após trazer estas considerações, temos que o convite do cidadão à participação nas ações estatais é essencial para o melhor exercício da democracia e da cidadania, e que o local mais próximo para efetivar este exercício é, de fato, o município. Ao mesmo tempo, fomentar essa cultura política e um papel ativo dos indivíduos na sociedade deve estar entre os objetivos estatais, tendo em vista que é função do Estado o direcionamento das políticas públicas que dizem respeito às bases cívicas e educacionais. Para que isto ocorra, a capacidade de construir futuros comuns deve ser desenvolvida, juntamente com a necessidade de aprender novas realidades.

Sobre o tema, González ressalta que as pessoas não podem fazer as mesmas coisas sem se reinventarem, e que devemos construir políticas comuns e anseios compartilhados, visando a reconstrução de identidades para perceber com clareza os desafios a serem enfrentados, incluindo a possibilidade de falar linguagens compartilhadas que traduzam uma harmonia com as maiorias sociais. Para o autor, precisamos arriscar sair do nosso núcleo de convivência para aprender e conhecer novas realidades, inclusive com o intuito para compreender melhor as realidades com as quais já nos deparamos em tempos passados (GONZÁLEZ, 2014, p. 135).²³

Diante do exposto e, já caminhando em direção ao fechamento do tema da autonomia, ROCA (2000, p. 70) traduz a ideia da realização de um efetivo governo local, segundo o qual a Administração deve nortear as ações governamentais que representam uma comunidade de cidadãos dentro de um contexto em que estas entidades são dotadas de autonomia política, e não apenas administrativa. Diante disso, tais entidades devem ser protegidas por uma base legal, constitucional, devendo ser dispostas nos seus poderes pelo legislador de acordo com a ideia do princípio da subsidiariedade e sendo detentoras de recursos financeiros suficientes e de poderes relacionados com o exercício do interesse local.²⁴

²³ “Ningú pot continuar fent el que feia sense reinventar-se. Cal ser capaços de construir futurs comuns i anhels compartits, de reconstruir identitats, d’identificar clarament allò amb què ens enfrontem i no despistar-nos pel camí, de parlar llenguatges compartits que possibilitin la sintonia amb les majories socials. Cal arriscar-nos a sortir del nostre nucli d’iguals, a aprendre i conèixer noves realitats, fins i tot trobar-nos amb aquells i aquelles amb qui ens hem enfrontat en un passat” (GONZÁLEZ, 2014, p. 135 – texto original).

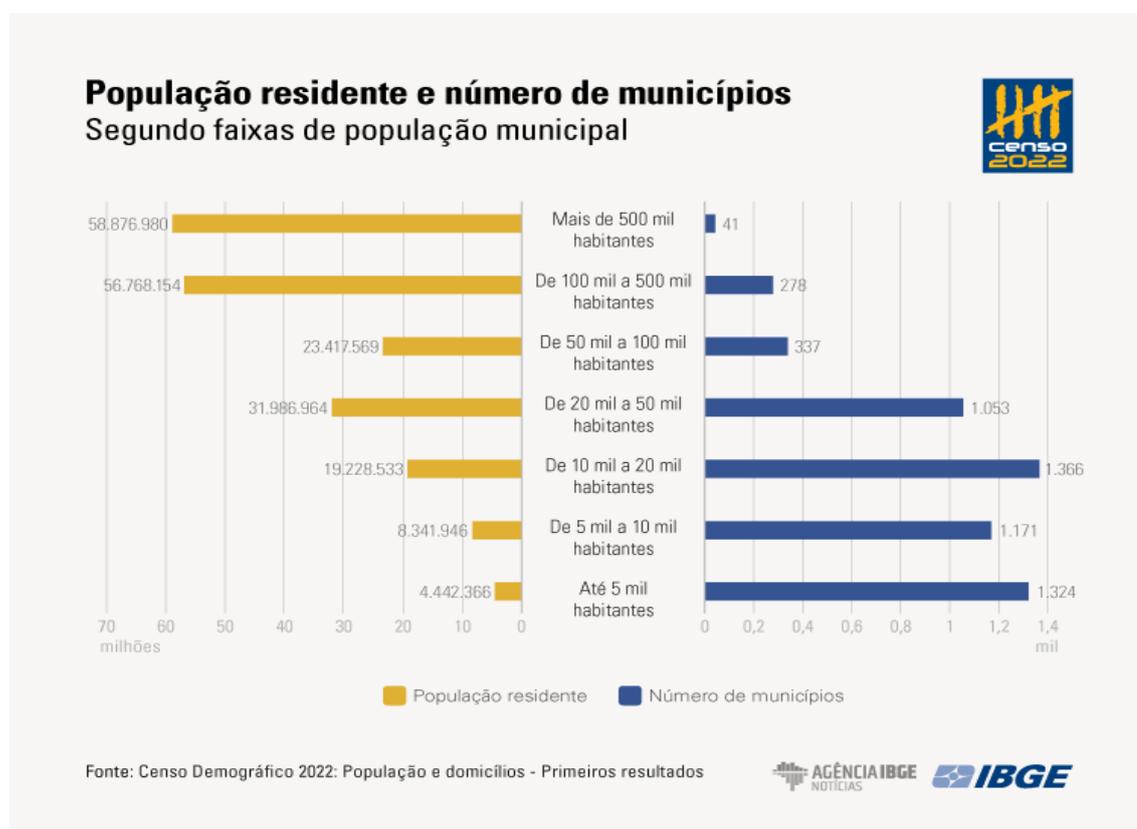
²⁴ “Entendido como un Gobierno local, y no sólo una Administración, que desempeña una acción de gobierno representativa de una comunidad de ciudadanos en unos entes dotados de una «autonomía política» y no meramente administrativa. Unas entidades protegidas por una

2. O federalismo cooperativo e o STF como garantidor da autonomia dos municípios no combate à pandemia

O federalismo brasileiro, por suas características específicas de um território que possui diferentes bases culturais, educacionais e financeiras, é dotado de caráter evidentemente assimétrico. Quando pensamos em assimetrias, o próprio termo nos remonta à uma ausência de padrão e de igualdade. Assim, o cenário federalista do país traduz as desigualdades existentes entre os entes federados, e isso se aplica a todos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), sendo em alguns casos mais ou menos evidente.

No que se refere aos municípios, que são o objeto principal de estudos deste trabalho, a situação é um pouco pior, principalmente quando analisamos os dados do Censo de 2022, que traduz algumas situações muito específicas, conforme ilustra a Figura 1 abaixo:

Figura 1 – População residente e número de municípios



«garantia constitucional», ordenadas en sus potestades por el legislador con arreglo a la lógica del principio de subsidiariedad, y titulares de una suficiencia de recursos financieros y de competencias estables conexas al interés local” (ROCA, 2000, p. 70 – texto original).

Da análise do gráfico, verificamos que do total de 5570 municípios, apenas 41 possuem mais de 500 mil habitantes, o que representa 0,73% do número de municípios do país. Em oposição a este cenário, um total de 1.324 municípios possui até 5 mil habitantes (23,77%), e 1.171 municípios possuem entre 5 a 10 mil habitantes (21,02%). Sendo assim, somados os municípios de até 10 mil habitantes, o número representa 44,79% do total de municípios do país, ou seja, equivale à quase metade. O que podemos concluir através da análise destes números? Em princípio, eles evidenciam o federalismo assimétrico e, também, demonstram que em termos de recursos financeiros de cada ente municipal a disparidade chega a ser gritante, uma vez que a renda de municípios maiores sempre será muito maior do que a de municípios menores, interferindo em fatores como o desenvolvimento social, a qualidade das políticas públicas, dentre outros aspectos.

Em um cenário de pandemia, tal situação chega a ser ainda mais alarmante, levando em conta que, de modo geral, a arrecadação municipal caiu durante o período da calamidade pública (comércios sem autorização para funcionar, menos pessoas trabalhando, sistema de saúde sobrecarregado, dentre outros fatores). Neste sentido, podemos observar este fenômeno através de duas formas: a primeira delas é a crise financeira ocasionada a diversos municípios; a segunda delas é o fomento da autonomia municipal, pois em muitos casos coube ao chefe do Executivo local tomar medidas para proteger os direitos fundamentais de sua população afetada.

Tendo em vista este ponto de partida, este capítulo terá como objetivo demonstrar que o sistema federalista deve estar preparado para enfrentar situações tal como essa, e isso só pode ser possível quando pudermos colocar em prática a realização do federalismo cooperativo. No cenário da pandemia, durante os anos de 2020 a 2022, o Governo Federal, em diversas situações, atuou de forma não colaborativa com os entes federados, prejudicando o exercício de direitos fundamentais (podemos citar, como principal deles, o direito à saúde); de modo que coube ao Supremo Tribunal Federal a defesa do pacto federativo, através de suas decisões no sentido de dar efetivo cumprimento à autonomia dos entes federativos que, conforme já mencionado, é prevista no próprio texto constitucional. Sendo assim, o capítulo trará situações nas quais foi possível perceber a atuação do STF como necessária e fundamental para a

superação do que podemos chamar de crise federalista, a ser melhor abordada no tópico a seguir.

2.1. Crise do federalismo brasileiro: necessidade x ausência de uma gestão coordenada

A pandemia de Covid-19 teve como reflexo a existência de um cenário institucional, político, econômico e social sem precedentes na história do Brasil e do mundo, trazendo diversas consequências nos mais diversos campos. A morte de mais de 700 mil pessoas no país deixou marcas que não serão esquecidas tão facilmente. A pandemia afetou, também de forma intensa, questões relacionadas ao exercício de prerrogativas dos entes federativos.

No que diz respeito ao Estado Democrático de Direito, um dos princípios que deve determinar a atuação estatal é a realização de direitos fundamentais, sendo que o texto constitucional expressa claramente este objetivo quando prevê, ao longo do artigo 5º (*caput* e incisos), a proteção desses direitos. Nesta parte do trabalho, trataremos como problemática principal a condução da pandemia por parte do Governo Federal no que se diz respeito ao exercício do direito fundamental à saúde, tendo em vista ter sido amplamente afetado diante das ações e omissões do Poder central.

Podemos entender a situação do federalismo, durante a pandemia, como uma profunda crise institucional e sistêmica. Para a solução de crises em países federativos, nos quais podemos ter como principal característica a abrangência de diversas realidades sociais, torna-se extremamente necessária uma atuação colaborativa entre os entes da Federação. A União deve editar diretrizes, estabelecendo parâmetros de atuação às demais entidades federadas, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem atuar nos limites de suas competências, respeitando as atribuições que lhe foram conferidas pelo texto constitucional. Abaixo, transcrevemos alguns dispositivos da CF/88 sobre a competência dos entes no que diz respeito às matérias da saúde, para melhor elucidação do tema:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Art. 30. Compete aos Municípios:
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:
I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;

Da leitura dos artigos acima, podemos observar que o legislador constitucional, ao atribuir competências a todos os entes federativos, teve como objetivo dar autonomia a cada um deles para que pudessem agir de acordo com a sua respectiva realidade local, não devendo um se sobrepor ao outro. Tal intenção está prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição, quando estabelece que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988). O objetivo foi, justamente, pensar em uma federação equilibrada e, portanto, no desenvolvimento sustentável do país.

Sobre a atuação do Governo Federal durante a pandemia, em um sentido mais concreto, traremos algumas situações que demonstram a ausência dessa busca por equilíbrio federativo, indo mais em um sentido centralizador, visando afastar as autonomias dos demais entes federados. Vejamos a situação descrita pelo Boletim Direitos da Pandemia, que consiste em um rico material de difusão científica elaborado pela Conectas Direitos Humanos em conjunto com o Centro de Pesquisas e Estudos de Direito Sanitário (CEPEDISA) da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), e descreve uma alteração proposta pelo Executivo Federal em relação à Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, principal instrumento legal sobre a Covid-19:

Em 20 de março de 2020, a Medida Provisória (MP nº 926) inseriu na referida lei um dispositivo que atribuiu ao Presidente da República a competência para, por meio de decreto, dispor sobre serviços públicos e atividades essenciais, cujo “exercício e funcionamento” deveriam ser resguardados quando da adoção de medidas de saúde pública pelos entes federativos. Três dias depois, uma liminar do Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência concorrente de União, Estados, Municípios e Distrito Federal para dispor sobre a matéria, entendendo que o exercício da competência normativa pelo Presidente não afastaria a tomada de providências normativas e administrativas pelos demais entes federativos. Em 11 de agosto, a MP foi convertida em lei, que não dá margem a dúvidas ao dispor que os serviços públicos e

atividades essenciais serão definidos em decreto “da respectiva autoridade federativa”.

Em relação ao tema das atividades essenciais, verificamos de início que o Governo Federal pretendia disciplinar, de igual maneira para todos os entes da Federação, quais seriam essas atividades. De uma análise ainda superficial, verificamos que seria muito difícil, e inviável, fazer essa definição, tendo em vista justamente que cada Estado, cada Município, possuía realidades distintas no que diz respeito ao enfrentamento da pandemia. O que era viável ao Governo Federal seria a edição de diretrizes sobre essas atividades essenciais, e não uma norma a ser imposta a todos os entes, levando em consideração os fatores aqui expostos.

Sobre o tema, ABRUCIO *et al.* (2020, p. 664-665) enunciam que crises sanitárias em países federativos demandam uma forte coordenação governamental. Os autores enfatizam que, no que diz respeito à coordenação federativa durante o Governo Bolsonaro no combate à COVID-19 no país, houve um embate entre dois modelos federativos, aqui descritos:

De um lado, o ideário e as estruturas da Constituição de 1988 (CF/88), baseados em características cooperativas e forte coordenação federal. De outro, a concepção bolsonarista de federalismo, norteadas por uma visão fortemente centralizadora e hierárquica sobre questões com impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais, o que diminui a participação da União na redução de desigualdades territoriais e na ajuda a governos subnacionais.

Sendo assim, diante destas duas visões sobre a estrutura federativa, restou evidente que o modelo escolhido pelo Governo Federal, altamente centralizador, trouxe diversas consequências no que diz respeito à condução da pandemia no Brasil. Vários direitos fundamentais foram afetados, principalmente os das pessoas em situação de vulnerabilidade, que acabaram sendo as mais atingidas no cenário de crise sanitária, econômica e política, visto que tiveram seu acesso aos direitos básicos ainda mais dificultados. Quando pensamos em situações advindas da pandemia, tais como a necessidade de isolamento social, a dificuldade de acesso ao sistema de saúde e o fechamento dos comércios, todos esses cenários se tornam ainda mais complexos diante da ausência de uma política coordenada de atuação governamental.

Ainda sobre o tema da cooperação e os avanços trazidos pela CF/88, ABRUCIO *et al.* (2020, p. 668) nos trazem a noção de que a cooperação

federativa introduzida pelo texto constitucional avançou incrementalmente, mas teve trajetórias diversas dependendo da área. No entanto, destacam que durante o processo, todos os presidentes estabeleceram o diálogo com estados e municípios no intuito de fortalecer o pacto federativo e ampliar as políticas sociais, citando a área da saúde como o caso mais paradigmático, diante da construção do Sistema Único de Saúde (SUS) na década de 1990. O modelo de saúde proposto teve sua base em diretrizes nacionais ligadas à normatização e redistribuição de recursos, uma implementação descentralizada e a criação de espaços institucionalizados que fomentavam a participação social e a negociação intergovernamental.

Diante do cenário descrito verifica-se, portanto, que o país já possuía em seu histórico um exemplo de política bem-sucedida de coordenação intergovernamental e que, mesmo com todo um aparato institucional, a implementação ficou muito distante do almejado pelo legislador constitucional, que era o respeito ao pacto federativo. Após tais considerações, o item a seguir visa analisar qual seria o papel da União no contexto das normas constitucionais vigentes, para ao fim, poder chegar à análise das decisões do STF propriamente ditas, cuja atuação foi determinante para a garantia de manutenção do pacto federativo durante (e após) a pandemia.

2.2. O papel da União para o estabelecimento de regras gerais

Quando pensamos em uma estrutura federalista, importante se faz a compreensão de qual será o papel desempenhado por cada ente federativo, sempre visando atingir um benefício comum. No caso brasileiro, conforme estabelece o parágrafo §1º do artigo 24 do texto constitucional, “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. E há sentido nesta previsão, conforme veremos a seguir.

No que se refere às competências, estas podem ser de ordem administrativa ou legislativa. As primeiras vão ditar regras mais práticas, relacionadas à execução de um ato propriamente dito. Já a competência legislativa se relaciona ao que pode, de fato, ser disciplinado por lei. É certo que, quando pensamos no âmbito nacional, o sentido de competir à União o estabelecimento de normas gerais se deve ao fato das diferenças existentes dentro do território brasileiro, de modo que não faria sentido (sendo, inclusive,

prejudicial), estabelecer as regras de forma equânime em todo o país. Ao mesmo tempo, o estabelecimento destas regras gerais por parte da União também dá sentido ao chamado federalismo cooperativo, que visa justamente que os entes federativos se ajudem mutuamente. Logo, para que haja coordenação a nível regional e local, é necessário que exista coordenação de uma esfera maior, que é a União. Tal cooperação é ainda mais necessária tendo em vista a opção do legislador ao incluir os Municípios no rol dos entes federativos, a partir da Constituição de 1988 que, conforme já estudado no capítulo anterior, é diferente do que ocorre na maioria das federações.

Conforme as lições de Sarlet (2022, p. 989):

Note-se, ademais, que o sistema constitucional de distribuição de competências da CF está, a despeito da manutenção de uma partição do tipo horizontal (competências enumeradas e remanescentes) também alicerçado a partir de uma lógica de “verticalização”, o que é facilmente apreensível tanto diante do estabelecimento de competências legislativas concorrentes (art. 24) quanto de competências materiais comuns (art. 23) para todos os entes federativos. Ou seja, todos os entes federativos são “convocados” pela CF a atuarem legislativa e administrativamente nas matérias mais diversas da vida social, política e econômica.

Vejamos que existe, portanto, a necessidade dessa colaboração mútua, o que não enseja o afastamento da União em torno da responsabilidade pelo estabelecimento de normas gerais. Sobre o tema, Sarlet (2022) acrescenta que a edição dessas normas gerais pela União, ainda que possa ensejar uma uniformização inibidora da adequada conformação das desigualdades regionais, assume o papel de garantir um certo nível de homogeneidade, evitando assim uma excessiva diversidade que seja prejudicial ao conjunto.

Neste trabalho, devemos entender o conceito de normas gerais no sentido de serem diretrizes, normas que visam direcionar a atuação dos agentes públicos sem, no entanto, restringi-los demasiadamente dentro de suas próprias estruturas regionais ou locais. É, portanto, esta conformação entre a divisão entre normas gerais e normas específicas o que dá vida e contorno ao federalismo brasileiro, indo de acordo inclusive com o que foi previsto no texto constitucional como objetivos fundamentais da República do Brasil – garantir o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades sociais e regionais (incisos II e III do artigo 3º, CF/88).

Em muitos casos, principalmente quando da análise de situações concretas, não é simples a distinção entre o que seria uma norma geral e uma

específica. Nestas situações, importante fazer valer o princípio da predominância do interesse, no qual se deve avaliar se o interesse maior que está em jogo seria federal, estadual ou municipal. Não faria sentido, por exemplo, que a União determinasse o horário de funcionamento de um estabelecimento de um Município, pois trata-se de assunto de evidente interesse local. Em muitos casos, inclusive, o próprio Supremo Tribunal Federal é chamado para intervir nos chamados conflitos de competência.

Sobre o tema, Sarlet (2022, p. 1003) afirma que:

De qualquer sorte, não obstante a experimentação constante na matéria, a doutrina e a jurisprudência do STF, em que pese a ausência de consenso e mesmo a diversidade de entendimentos, permitem, pelo menos em termos de orientação basilar, afirmar que normas gerais, para efeito da compreensão do sistema de competências concorrentes, são normas que estabelecem princípios e diretrizes de natureza geral e aberta (dotadas, portanto, de maior abstração), sem adentrar pormenores e esgotar o assunto legislado, apresentando caráter nacional e destinadas à aplicação uniforme e homogênea a todos os entes federativos, de modo a não lhes violar a autonomia e efetivamente reservar-lhes um espaço adequado para a atuação de sua competência suplementar.

Em artigo científico sobre o tema da coordenação federativa na área da saúde, Viana e Machado (2009) nos trazem a contribuição sobre uma possível visão do federalismo, que vai enfatizar o papel coordenador da União diante dos desafios do compartilhamento de responsabilidades, citando como principal premissa “a manutenção de unidade em meio à diversidade e a busca de regras comuns para o equilíbrio federativo em face de relações a princípio não-hierárquicas” (VIANA e MACHADO, 2009, p. 816).

No caso da pandemia de Covid-19, verificou-se em diversas situações a omissão do Governo Federal em temas de políticas públicas, que demandavam uma coordenação. Conforme se verá no item a seguir, a consequência da ausência de gestão e planejamento efetivos, em um contexto que exigia uma política governamental articulada para o combate à crise sanitária internacional, foi o embate principalmente no cenário político, no qual os dirigentes do Poder Executivo estaduais e municipais se viram obrigados a tomar medidas por conta própria, ocasionando conflitos entre as esferas de tomada de decisão.

2.3. Atuações conflitantes: Governo Federal x Estados

Conforme já explicitado ao longo deste trabalho, para que uma política seja bem-sucedida é necessária uma conduta articulada nos diversos níveis de

governo. Em um cenário de crise, tal fato é ainda mais significativo, pois o impacto da desarticulação e descoordenação governamental vai surtir efeitos prejudiciais em diversas instâncias.

Para o combate à crise sanitária, conforme recomendações da Organização Mundial da Saúde, era necessário tomar medidas drásticas para contenção do vírus. Dentre elas, podemos citar como principal a necessidade de isolamento social. O isolamento era tido como necessário, principalmente, em razão de evitar o colapso do sistema de saúde, uma vez que se todos fossem infectados simultaneamente pelo vírus a probabilidade de sobrecarga do sistema era muito alta; não haveria leitos para todas as pessoas, nem médicos e demais profissionais de saúde. Em matéria publicada no site G1, em 30 de março de 2020, o diretor de emergências da OMS, Michael Ryan, afirmou que “Essas medidas que atingem toda a sociedade são difíceis”, destacando que, naquele exato momento, restrições à circulação são única forma que governos têm para conter a propagação do vírus.²⁵

Aqui reside uma grande dificuldade enfrentada pelo governo federal e pelos governos estaduais, que é a de tentar fazer um balanceamento sobre os direitos que deveriam ser priorizados durante cada fase da pandemia. Como não havia um consenso, muitas situações foram levadas ao Poder Judiciário, pois determinados setores da sociedade (entidades, empresas, organizações como um todo) passaram a questionar se determinada autoridade poderia ou não tomar certas medidas, levando em consideração que não havia uma diretriz objetiva vindo do Governo Federal sobre o assunto. Em sentido oposto, a postura adotada por este era a de incentivar as pessoas a saírem de suas casas, bem como a abertura do comércio, o que ia contra diversas orientações epidemiológicas internacionais e nacionais.

A fim de trazer uma melhor elucidação sobre o contexto da época, trazemos alguns conceitos do Boletim Direitos da Pandemia (2021, p. 54):

No início do ano de 2020, quando muitos acreditavam que a epidemia não sairia da China ou de Wuhan, um conceito inicialmente causou estranheza: o *lockdown*. Diferentes versões dessa medida têm sido aplicadas, mas essencialmente consiste em evitar aglomerações e restringir a circulação da população em lugares públicos. No contexto

²⁵ OMS reforça que medidas de isolamento social são a melhor alternativa contra o coronavírus. Portal G1, 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/30/oms-reforca-que-medidas-de-isolamento-social-sao-a-melhor-alternativa-contr-o-coronavirus.ghtml>>. Acesso em: 24 ago. 2023.

da pandemia, o *lockdown* foi reconhecido como uma medida restritiva implantada pelas autoridades, incluindo medidas como o cordão sanitário (áreas vigiadas em que as pessoas não podem entrar ou sair). Diversos trabalhos publicados em prestigiosas revistas mostraram uma redução dos números de novos casos de COVID-19 e mortes após medidas de *lockdown*.

Referido Boletim cita (2021, p. 54-55) que, em relação ao contexto de medidas de isolamento social adotadas no Brasil, as medidas ligadas à quarentena se impuseram dentro de determinados graus de restrições, envolvendo principalmente a determinação do distanciamento físico e a suspensão de atividades que poderiam ser consideradas como não essenciais. Por ser um país de dimensões continentais, a efetivação do isolamento social se deu de maneira muito distinta pelas diversas localidades do território nacional, colocando governadores em posições muito delicadas no cenário da crise, visto que diante da omissão do Poder Central, tiveram que adotar medidas de acordo com suas próprias realidades, indo muitas vezes contra o posicionamento do Governo Federal.

No artigo científico intitulado “A ciência política e a pandemia da Covid-19: um balanço bibliográfico da produção no Brasil”, de FERNANDES, MAIA e DUARTE (2022, p. 6), as autoras ressaltam que durante a pandemia tudo ficou mais desafiador, tendo em vista que a inércia do Governo Federal em tomar providências sobre medidas de saúde fez com que os governos estaduais assumissem o papel não apenas de operadores, mas de verdadeiros formuladores de políticas públicas, em um cenário em que tais ações deveriam ter vindo do Executivo nacional.

Ainda no artigo científico acima citado (2022, p. 9-10), é interessante notar que a pesquisa bibliográfica realizada pelas autoras traz dados muito importantes sobre os grupos mais afetados no contexto da pandemia, citando quais foram os temas principais dos artigos que se dedicaram à análise destes grupos a fim de demonstrar sua situação de vulnerabilidade:

Refugiados e violações de seus direitos (Martuscelli, 2020); o caso dos idosos – um dos grupos mais afetados pela pandemia e de cuja a renda boa parte dos domicílios brasileiros depende (Camarano, 2020); o caso dos povos indígenas e o impacto da crise (Milanez, 2020) e em termos de etnodesenvolvimento (Monte-Mor; Gomes, 2020); as mulheres e as desigualdades raciais e econômicas (Souza, Dumont-Pena e Patrocino, 2022) e daquelas que trabalham enquanto babás e trabalhadoras domésticas, afetadas pelas dinâmicas do isolamento social (Silveira; Najar, 2021); o caso das pessoas com deficiência (Amorim et al., 2022); e as populações encarceradas (Vasconcelos, Machado; Wang, 2020).

O problema maior em torno deste cenário é que, no que diz respeito aos grupos acima mencionados, estes normalmente já carecem de uma adequada proteção por parte do Estado e, em situações de crise, o acesso à direitos fica ainda mais restrito. Por essas e outras razões, caberia ao governo central o estabelecimento de recomendações aos entes federativos, visando proteger direitos sobretudo das pessoas em situação de vulnerabilidade, o que infelizmente não ocorreu, restando aos governadores e prefeitos a tomada de decisões dentro de suas respectivas esferas de governo. De certo modo, ficou evidente que isto favoreceu a autonomia das diversas instituições governamentais, e colocou à prova o princípio da não-hierarquização entre as esferas federal, estadual e municipal. No entanto, o prejuízo relacionado à falta de planejamento por parte do Governo Federal ensejou uma crise não apenas sanitária, mas política, institucional, de garantia de direitos, ferindo o direito à saúde e o direito à vida de tantas pessoas que acabaram perdendo suas vidas durante o cenário da pandemia.

O cenário econômico, muitas vezes colocado como pauta principal por parte do Governo Federal em detrimento de outros direitos fundamentais, ensejou essa desproporcionalidade entre valores tão relevantes dentro de uma sociedade, tais como o direito à vida e o direito à saúde. Isso pode ser notado, por exemplo, com o lançamento da campanha do Governo Federal denominada “O Brasil não pode parar”, que incentivava o descumprimento das medidas de isolamento social para que as atividades econômicas fossem restabelecidas pelo país.²⁶ Sobre o tema, o Boletim Direitos na Pandemia (2021, p. 9), na parte em que descreve a “Linha do tempo da estratégia federal de disseminação da Covid-19”, cita o fato ocorrido na data de 26 de março de 2020, abaixo descrito:

Secretaria de Comunicação do governo federal lança campanha “Brasil não pode parar”, veiculando a informação de que “no mundo todo, são raros os casos de vítimas fatais do coronavírus entre jovens e adultos”, e incitando à desobediência das medidas quarentenárias: “Para trabalhadores autônomos, o Brasil não pode parar. Para ambulantes, engenheiros, feirantes, arquitetos, pedreiros, advogados, professores particulares e prestadores de serviço em geral, o Brasil não pode parar”. Material foi apagado depois de intenso contencioso judicial que chegou até o STF.

²⁶ Governo lança campanha ‘Brasil Não Pode Parar’ contra medidas de isolamento. Portal CNN Brasil, 2020. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governo-lanca-campanha-brasil-nao-pode-parar-contra-medidas-de-isolamento/>>. Acesso em: 22 set. 2023.

Sendo assim, verifica-se que mesmo com as orientações sanitárias internacionais, que recomendavam amplamente a obediência das medidas de isolamento social para a contenção de vírus, não foi esse o posicionamento adotado pelo Governo Federal, revelando o embate em torno de temas tão difíceis que permearam o contexto da pandemia.

Ainda dentro desta mesma temática, um outro assunto que merece destaque neste item do trabalho diz respeito às atuações conflitantes entre o Governo Federal e os governos estaduais envolvendo a vacinação, pois geraram diversos embates no campo político e até mesmo científico. Em virtude da demora do Executivo federal para a compra das vacinas, que já estavam disponíveis no mercado internacional e por razões políticas não foram adquiridas pelo Governo Federal, isto deu início à uma mobilização por parte dos governos estaduais para efetuar a compra das vacinas.

Fleury e Fava (2022), em artigo científico produzido sobre vacinação e os conflitos federativos durante a pandemia de Covid-19, esboçam um cenário de certa forma conflitante no que diz respeito à política de imunização no Brasil. Referidas autoras ressaltam que as campanhas de vacinação foram introduzidas no país ao longo do século XX, e que a política de vacinação no país havia se tornado bem-sucedida, principalmente em razão da descentralização de sua execução, inclusive ao nível municipal. Em razão disso, é possível concluir que não se trata, portanto, de uma dificuldade atribuída à capacidade estatal de distribuição das vacinas, mas esteve fortemente relacionada ao contexto de luta política próprio da época.

Sobre este tema, FLEURY e FAVA (2022, p. 252) constatam que no Brasil a vacinação contra a Covid-19 teve início em 17 de janeiro de 2021, em São Paulo, logo após aprovação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) do uso emergencial das vacinas CoronaVac e AstraZeneca e que, no entanto, outros 38 países deram início à imunização de suas populações ainda em 2020, como as grandes potências Estados Unidos, Alemanha, França e Rússia, países do leste europeu como Croácia, Lituânia e Eslovênia; e latino-americanos, como México, Chile e Argentina.

Sônia Fleury e Virgínia Maria Delfior Fava (2022) observam que o atraso no início da vacinação esteve atrelado à escassez de doses disponíveis, devido à aposta inicial do governo federal apenas na vacina AstraZeneca/Oxford,

produzida e envasada pela Fiocruz, mas ainda dependente da importação do Insumo Farmacêutico Ativo (IFA). As autoras citam, ainda, que a escassez poderia ser maior se não fosse pela iniciativa do governo do Estado de São Paulo para a produção da CoronaVac, incorporada ao Plano Nacional de Vacinação contra a Covid-19 em razão de forte pressão de governadores.

Sendo assim, após as considerações sobre o embate envolvendo o Governo Federal e os governos estaduais, necessária se mostra a análise do papel do Supremo Tribunal Federal para mitigar estes conflitos, tendo em vista a importância de sua atuação para a defesa do pacto federativo e a proteção de diversos direitos fundamentais.

2.4. A ADPF 672 como reforço da autonomia do município no combate à pandemia

Antes de adentrarmos ao assunto das ações constitucionais propriamente ditas, importante apenas levarmos em consideração, para fins do que se propõe o presente trabalho, que o estudo destas ações julgadas pelo Supremo Tribunal Federal durante a pandemia de Covid-19 visa demonstrar que, de fato, o federalismo depende da ação conjunta das diferentes esferas de poder. Aqui entra também a ideia de freios e contrapesos (*check and balances*), tão necessária para enfrentar situações de crise institucional.

O contexto da pandemia nos trouxe, então, a necessidade de controle dos poderes, uns pelos outros, de forma a evitar abusos de poder. Neste sentido, verificamos que para a superação de crises em um sistema federalista, necessária se faz a atuação conjunta dos poderes. Em casos em que essa atuação se mostra desequilibrada ou conflitante, como já verificamos principalmente no item anterior, necessária se faz a intervenção de uma esfera superior de decisão para preservar direitos e garantias fundamentais. Ressaltamos que, para fins de estabelecer um recorte do que será objeto de estudo neste trabalho, as ações que serão a seguir abordadas foram citadas no material elaborado pelo Supremo Tribunal Federal denominado “Case Law

Compilation: Covid-19”²⁷, que tratou especificamente sobre as matérias ligadas ao tema da competência dos entes federativos.

Diante desta breve introdução, podemos dar início ao estudo da ADPF 672 propriamente dita. Com a edição da Lei 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, muitos questionamentos surgiram. Em razão de diversas ações e omissões do Governo Federal no que tange às medidas tomadas para o enfrentamento da pandemia, o Conselho Federal da OAB propôs a referida ação, alegando, em síntese, que:

I – embora a União possua os instrumentos necessários para reagir à crise, a maioria das decisões do governo federal não foram no sentido de combater a emergência de saúde;

II – muitos estados e municípios implementaram medidas para conter aglomerações sociais e reduzir o número de infectados;

III – o modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988 é a base para o acordo constitucional, administrativo e político estabelecido para os estados e municípios, enfatizando que durante a pandemia de Covid-19 as ações dos estados e municípios foram ainda mais cruciais porque as autoridades locais e regionais são as únicas capazes de fazer um diagnóstico sobre a evolução dos indicadores e a capacidade de seus respectivos sistemas de saúde, incluindo o sistema de cuidados intensivos (UTI) e a disponibilidade de equipamentos ventiladores em cada região;

IV – o Presidente da República age no sentido de escalonar conflitos com governadores e prefeitos, ao passo que estes dependem do apoio federal para a implementação das políticas de saúde necessárias, tendo em vista que o governo federal possui maiores recursos financeiros e capacidade técnica para coordenar medidas de combate à crise;

V - o Ministério da Economia minimizou os efeitos econômicos da crise e demorou para adotar medidas que, quando tomadas, se mostraram insuficientes;

²⁷ CASE LAW COMPILATION - COVID-19 - VOL. 1. Disponível em: < https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3966/1197060_2ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y >. Acesso em: 22 set. 2023.

VI – a violação de preceitos fundamentais: o direito à saúde, o direito à vida e o princípio federativo, alegando que o Presidente da República age no sentido de enfraquecer e descreditar medidas adotadas pelos outros entes federativos baseado em seus poderes constitucionais que, no entanto, são independentes e harmônicos entre si.

Diante destes argumentos, o Conselho Federal da OAB solicita ao STF que determine o impedimento da edição de atos, por parte do Presidente da República, que sejam contrários às políticas de isolamento social implementadas pelos entes federativos, e que ordene a implementação imediata de medidas econômicas para dar apoio aos setores mais afetados.

Após a análise dos fatos e dos pedidos formulados na ação, a decisão cautelar foi proferida em 08 de abril de 2020, pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes. Em síntese, a decisão do Ministro Relator afirmou que:

I - as notórias divergências de opinião sobre as autoridades de diferentes níveis causaram insegurança e justificaram o medo presente na sociedade. Assim, foi deferido parcialmente o remédio provisório para assegurar e garantir o poder concorrente dos estados e do Distrito Federal. Nesse sentido, também reconheceu a competência suplementar dos municípios para que, dentro de seus territórios, possam adotar medidas restritivas de quarentena, independente de ato federal em sentido contrário. O Ministro afirmou que essa medida, no entanto, não afasta a competência da União de estabelecer medidas restritivas em todo o território nacional, se isso se fizer necessário, e que também não afasta o julgamento pelo Poder Judiciário, caso a caso, da validade material e formal de cada ato normativo instituído por estados e municípios;

II – é possível, em termos legais, esse tipo de julgamento pela Corte, que atua no sentido de evitar ações de autoridades públicas que possam afrontar os princípios fundamentais da República, incluindo a proteção da saúde e o respeito ao federalismo e às suas regras de distribuição de competência, postas inclusive como cláusulas pétreas da Constituição. Afirma, também, que a Constituição garante a saúde como um direito de todos e um dever por parte do Estado, implicando em um acesso igual e universal à saúde e seus serviços;

III – não é possível substituir o juízo discricionário do executivo federal envolvendo a conveniência e oportunidade, dentro do exercício de seus poderes constitucionais. No entanto, ao Judiciário vai competir a análise lógica e coerente

dos fatos e a decisão tomada em cada caso, afastando, portanto, qualquer arbitrariedade nas decisões proferidas por autoridades públicas;

IV – os governadores e prefeitos devem ser respeitados no que diz respeito às suas decisões ligadas à imposição do distanciamento social, quarentena, suspensão de atividades culturais e escolares, bem como restrições de comércio. Nesse sentido, afirma que as entidades federativas são dotadas de autonomia, o que implica uma distribuição de poderes administrativos, legislativos e financeiros, mencionando também a competência comum em matéria de saúde e assistência pública envolvendo a União, os estados, o Distrito Federal e as municipalidades;

V – a Constituição Federal prevê a competência concorrente entre a União, os estados e o Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (artigo 24, XII da CF/88), cabendo aos municípios suplementar a legislação federal e estadual quando houver interesse local (artigo 30, I e II, da CF/88). O Ministro elenca que a descentralização político-administrativa do Sistema Único de Saúde (SUS) engloba também as ações ligadas à vigilância sanitária e epidemiológica, previstas nos artigos 198, I e 200, II da CF/88.

VI – em conclusão, atesta que a União não pode afastar decisões tomadas pelos governantes dentro de seus territórios que têm como objetivo o combate à pandemia.

Apenas para contextualização, na data de 13 de outubro de 2020 a decisão cautelar foi confirmada pelo Tribunal Pleno, que reconheceu que os Estados, o Distrito Federal e a União exercem poderes concorrentes, dentro de seus limites territoriais, para adotar medidas restritivas aprovadas legalmente para o combate à pandemia. Decidiu, também, que a União detém o poder de impor medidas em todo o território nacional, quando isso se mostre necessário sem, no entanto, afastar a análise, em separado, da validade legal dos atos proferidos por cada ente federativo.

Diante desse contexto, resta evidente que a autonomia dos municípios, prevista pelo texto constitucional em seu artigo 18, foi amplamente respeitada e, principalmente, garantida, pelo Supremo Tribunal Federal durante o contexto da pandemia. Esse fato nos remonta à ideia de que as lutas municipalistas durante a história brasileira fomentaram o espírito municipalista, o que em muito contribuiu para o próprio respeito ao desenvolvimento e à trajetória municipais

quando compreendemos o passado do país que, em contextos anteriores, evidenciava o caráter profundamente centralizador da União.

Entidades de defesa dos municípios, como a Frente Nacional de Prefeitos, tiveram um papel relevante nesta luta durante o período, pois de fato tiveram participação na tomada de decisões importantes que envolviam a repartição das competências dos entes federativos. Sobre o tema da capacidade institucional e a demanda por uma maior coordenação federativa, OUVERNEY e FERNANDES (2022, p. 34) trazem algumas contribuições:

No campo institucional, a agenda de combate à Covid-19 tem produzido dois tipos de pressão sobre o arcabouço federativo brasileiro: 1) impulsionou a demanda pela formulação de políticas e a implantação de novos mecanismos regulatórios das relações intergovernamentais; e 2) intensificou a demanda por mediação institucional na defesa das prerrogativas constitucionais e dos recursos fiscais e financeiros das esferas da federação, em especial, no que tange às competências comuns.

Ouverney e Fernandes (2022, p. 35) citam ainda que instâncias de pactuação e de defesa dos interesses das esferas estadual e local funcionam como dispositivos institucionais estratégicos, uma vez que irão permitir a garantia de um equilíbrio federativo nos momentos de distribuição de atribuições em novas políticas, bem como em situações de conflito sobre prerrogativas de ação e de alocação dos recursos financeiros. As autoras citam, por exemplo, a atuação dos membros do Congresso, que foi no sentido de garantir a destinação de recursos para seus respectivos Estados, no caso dos Senadores, e para suas bases eleitorais, no caso dos Deputados.

Sobre esse tema, destacam que:

O amplo leque de áreas em que o Congresso formulou e aprovou legislação, e a intensidade com que o fez, expressa na elevada taxa de aprovação mensal de leis, sugere que o Congresso se orientou muito mais pelas agendas dos diversos atores da sociedade do que pelas propostas do governo, buscando realmente maior protagonismo no cenário nacional. (OUVERNEY e FERNANDES, 2022, p. 44).

Tal fato nos leva a crer em uma possível mudança do cenário federativo, com papel fundamental do Legislativo na condução de medidas destinadas ao combate da pandemia. Isso se deve ao fato de que os membros eleitos possuem maior acesso aos diversos segmentos sociais, pois cada um possui sua base de atuação (seja ela em algum estado ou município específico, ou um determinado segmento da sociedade, nas instituições em suas diversas formas), o que pode ter significado também uma escuta mais ativa, por parte do Congresso, envolvendo os diferentes setores da sociedade. Quando pensamos na situação

dos municípios, essa proximidade dos representantes eleitos em relação às suas bases territoriais é ainda mais evidente – sendo que essas demandas locais podem ser transmitidas às esferas mais altas de governo (estaduais, federais), o que demanda um certo grau de articulação federativa.

Sendo assim, diante das ações do Executivo federal quanto à implementação de políticas públicas, principalmente em relação às medidas de saúde, importante e fundamental se mostrou o papel da Suprema Corte para a garantia da autonomia dos entes federativos, em especial aos Municípios, para que pudessem cumprir seu papel estabelecido pelo texto Constitucional. A proteção e o respeito aos direitos fundamentais (como direito à vida, o direito à saúde), também prevista na Constituição, foi evidentemente fortalecida através da atuação do STF, em benefício das entidades federativas e, principalmente, da população como um todo. No item a seguir, daremos continuidade ao estudo das ações constitucionais previstas no material “Case Law Compilation”, a fim de estudar situações um pouco mais específicas, no intuito de trazer maior completude ao tema.

2.5. As ADIs 6341, 6343 e 6421 e a competência dos entes federados para adotar medidas de combate à pandemia

A ADI 6341 foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo sido a liminar parcialmente deferida em 24 de março de 2020, pelo Ministro Marco Aurélio. O partido requereu a declaração de incompatibilidade com a Constituição Federal da Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020, especificamente em relação às alterações promovidas no artigo 3º, *caput* e incisos I, II e VI, e parágrafos 8º, 9º, 10 e 11, da Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, aqui transcritos:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas:

I – isolamento; II – quarentena [...] VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de:

a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal;

[...]

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais.

§ 9º O Presidente da República disporá, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º.

§ 10. As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, quando afetarem a execução de serviços públicos e atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia com o órgão regulador ou o Poder concedente ou autorizador.

§ 11. É vedada a restrição à circulação de trabalhadores que possa afetar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, definidas nos termos do disposto no § 9º, e cargas de qualquer espécie que possam acarretar desabastecimento de gêneros necessários à população.

Em síntese, e sem adentrar aos questionamentos quanto ao trâmite formal da ação, o Requerente aponta a competência comum atribuída aos demais integrantes da federação para a adoção de medidas de isolamento, restrição de locomoção por rodovias, portos e aeroportos, assim como a interdição de atividades e serviços essenciais; sustenta que foi esvaziada a responsabilidade constitucional para que todos os entes cuidem da saúde, e alega ter sido violada a autonomia dos entes da Federação, o que demanda o afastamento da exclusividade da União para dispor sobre as providências relacionadas à adoção de medidas de saúde pública.

Ao decidir a ação, o Ministro Marco Aurélio afirma que as providências tomadas no âmbito da União se deram no intuito de mitigar a crise internacional que chegou ao Brasil. Aduz que o artigo 3º, *caput*, remete às atribuições das autoridades no que diz respeito às medidas a serem implementadas, e que isso não têm o condão de afastar os atos a serem praticados por Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, trazendo como fundamento a competência concorrente estabelecida pelo artigo 23, inciso II, da CF/88.

A decisão estabelece, portanto, a competência do chefe do Executivo federal para emitir decretos estabelecendo quais serviços públicos e atividades são considerados essenciais, e que isto não afasta a competência que as entidades federativas compartilham de legislar sobre assuntos de saúde. Sendo assim, verificamos que a decisão proferida pelo STF em relação à ADI 6341 foi no sentido de trazer o respeito e o efetivo cumprimento ao pacto federativo, garantindo e preservando a autonomia de todos os entes da federação em matéria de saúde.

Em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6343, esta foi proposta pelo partido Rede Sustentabilidade, e teve como ponto central o questionamento de novas regras impostas pelas Medidas Provisórias de nº 926

e 927, ambas de 2020, que faziam alterações à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, notadamente sobre questões envolvendo a competência dos entes federativos e a violação de sua autonomia. A liminar foi indeferida pelo relator, Ministro Marco Aurélio, tendo sido a questão decidida pelo Tribunal Pleno em 06 de maio de 2020.

Em síntese, o STF decidiu que as entidades federativas não precisam estar respaldadas por autorizações técnicas vindas do governo central para tomar ações de políticas para conter os efeitos da pandemia. Porém, determinou que as medidas locais devem se fundamentar em critérios técnicos e científicos.

Em relação ao transporte interestadual e intermunicipal, decidiu que a União, os estados e os municípios devem restringir o direito de locomoção para prevenir o avanço da pandemia dentro de suas respectivas atribuições constitucionais, e que não possuem a prerrogativa de impedir, entretanto, a circulação de bens e serviços essenciais.

Sendo assim, fica evidente que, quanto aos direitos envolvidos na ação, o STF decidiu no sentido de ver qual era o interesse predominante: se fosse local, não haveria razão para as autoridades locais aguardarem autorização por parte de órgãos federais, tendo em vista o respeito à sua autonomia. E, em relação à necessidade de seguir diretrizes técnicas, também mostra acertado o julgamento da Corte, pois atua no sentido de prevenir decisões infundadas e/ou arbitrárias, indo de acordo, inclusive, com a situação de urgência que predominou durante a calamidade pública, que exigia respostas ágeis por parte dos tomadores de decisão.

Ainda como plano de análise, temos a ADI 6421, também ligada ao tema do federalismo. Referida ADI foi proposta pelo Partido Rede Sustentabilidade, e teve como tema principal a o questionamento da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, que previa a responsabilização de agentes públicos por ações e omissões relacionados à pandemia de Covid-19. Vejamos um trecho dos artigos da referida MP, que preveem a responsabilização somente em caso de erro grosseiro, e trazem o seu conceito:

Art. 1º Os agentes públicos somente poderão ser responsabilizados nas esferas civil e administrativa se agirem ou se omitirem com dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente, com as medidas de:

I - enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da pandemia da covid-19; e II - combate aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia da covid-19.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, considera-se erro grosseiro o erro manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Da leitura do relatório, verificamos que os Requerentes sustentam a gravidade da edição da MP 966/2020 em um contexto de agravamento da pandemia, pois havia um contexto de forte resistência de algumas autoridades públicas a seguir recomendações científicas e sanitárias expedidas por organizações nacionais e internacionais, o que as isentaria de responsabilidade por seus erros e poderia produzir os piores incentivos quanto à ausência de proteção da saúde da população.

Para dirimir a situação, a Corte fixou as seguintes teses:

“1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.

2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”. (ADI 6421 MC, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-270 DIVULG 11-11-2020 PUBLIC 12-11-2020)

Sendo assim, fica evidente a atuação do STF na proteção de direitos fundamentais, com enfoque para o direito à saúde e o direito à vida, na medida em que decide no sentido de que comete erro grosseiro a autoridade que deixa de observar critérios técnicos e científicos ao decidir sobre políticas públicas. Neste sentido, fomenta também a cooperação federativa ao passo que incentiva a propagação das normas de saúde aplicáveis a todos os entes da federação, estabelecidas por organizações nacionais e internacionais reconhecidas.

Verificamos, por fim, que as três Ações Constitucionais mencionadas neste item do trabalho dizem respeito à observância do pacto federativo, sendo as duas primeiras relacionadas também à garantia do exercício da autonomia dos entes federativos. O objetivo é, portanto, o de demonstrar o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal na manutenção e no equilíbrio federativos, levando em consideração todo o cenário de crise sanitária, política, institucional

e econômica existente à época. No item a seguir, passaremos ao estudo de um outro tipo de ação constitucional, razão pela qual será abordada em separado.

2.6. AACO 3385 e a disciplina da CF/88 sobre a requisição de bens

Para fins de contextualização, a Ação direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ACO) nº 3385 foi proposta pelo Estado do Maranhão contra a União Federal e a empresa Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda. Na ação, o Estado requereu ao Supremo Tribunal Federal a declaração de inconstitucionalidade em relação à possibilidade de requisição de bens, por parte da União, tendo em vista ter adquirido bens de empresa privada para o combate à pandemia.

Para compreender melhor esta possibilidade, vejamos o que dispõe o texto constitucional:

Art. 5º. (...) XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de **propriedade particular**, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; (...) (grifos nossos)

Art. 139. Na vigência do estado de sítio decretado com fundamento no art. 137, I, só poderão ser tomadas contra as pessoas as seguintes medidas:

VII - requisição de bens.

No mesmo sentido, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, já neste trabalho mencionada, dispõe que:

Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas:

VII - **requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas**, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa (grifos nossos).

O caso envolve a compra, por parte do Estado do Maranhão, de 68 ventiladores pulmonares para o tratar casos graves de pacientes infectados com Covid-19, adquiridos da empresa privada Intermed Equipamento Médico Hospitalar Ltda. O Requerente afirma que, após ter celebrado o contrato com a empresa, a União realizou a requisição desses mesmos equipamentos que haviam sido comprados, bem como de todos os ventiladores que fossem produzidos nos próximos 180 dias. Diante disto, o Estado do Maranhão se insurge com a medida, tendo em vista que, conforme o texto constitucional, a requisição de bens é permitida apenas na situação de estado de sítio, e pode ser solicitada apenas em relação às propriedades particulares.

Ao decidir a ação, o Ministro Relator Celso de Mello, na data de 20 de abril de 2020, afirma ser o Supremo Tribunal Federal competente para decidir a questão, tendo em vista ser dever da Corte atuar no caso de conflitos federativos. No caso em análise, o litígio estava prejudicando o exercício de poderes dos entes federativos.

Em sua decisão, o Ministro elenca que as ações dos entes federativos não podem transgredir as provisões estabelecidas constitucionalmente, sob pena de ser anulada a autonomia institucional que cada um deles possui. Estabelece que, a não ser em situações de estado de defesa ou de sítio declaradas, a União tem o poder apenas de requisitar propriedades privadas (conforme artigo 5º, XXV), demonstrando ser inaceitável para a União requisitar insumos, serviços e/ou recursos humanos dos municípios dentro de uma situação ordinária, sem a configuração dos sistemas de crise previstos constitucionalmente (estado de defesa ou de sítio).

Ao fim, reforçou a necessidade da União respeitar e garantir o direito à vida e à saúde, determinando a entrega ao Estado do Maranhão, por parte da empresa privada, dos ventiladores adquiridos através do contrato firmado entre as partes.

Diante deste cenário, verificamos novamente a importância do papel assumido pela Suprema Corte na defesa do pacto federativo, atuando como verdadeiro garantidor dos direitos previstos no texto constitucional. Deste contexto, é possível inferir que a atuação do STF deu ensejo à uma grande autonomia aos entes da federação e, principalmente, aos municípios, levando em consideração serem estes, de fato, as entidades mais próximas da população diretamente afetada. Essa atuação representa, portanto, um marco simbólico na consolidação desta autonomia federativa, já anteriormente prevista no texto constitucional (artigo 18 da CF/88), e agora revelada em termos práticos.

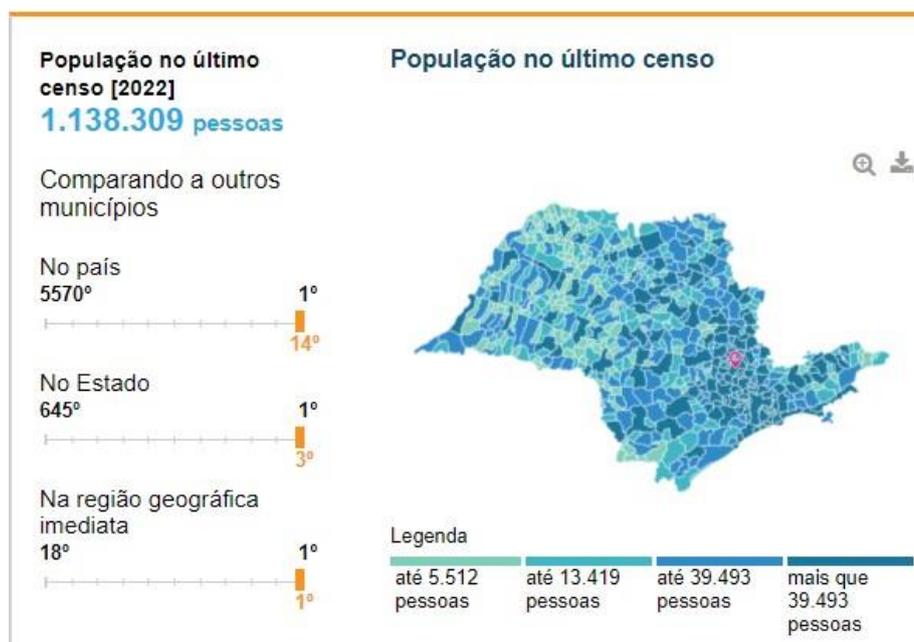
Tendo em vista o exposto no decorrer deste capítulo, após verificarmos algumas situações concretas de defesa da autonomia dos entes federados e da proteção do pacto federativo, no capítulo seguinte deste trabalho abordaremos a atuação do município de Campinas no contexto da pandemia de Covid-19. O estudo se mostra importante para entender como se deu a condução das políticas públicas deste município no decorrer da crise sanitária, no intuito de contribuir para a avaliação das políticas já executadas e podermos verificar se

de fato ocorreu, neste município, a retomada do movimento municipalista neste período.

3. Estudo de caso: a atuação do município de Campinas no combate à COVID-19

Sendo o Brasil um país de dimensões continentais, temos que cada município enfrentou uma realidade distinta no que diz respeito ao combate à pandemia envolvendo questões econômicas, sanitárias, políticas e sociais. Neste capítulo, analisaremos como se deu o enfrentamento da situação de calamidade pública no município de Campinas. O estudo se mostra relevante diante da importância de Campinas no contexto nacional, por se tratar de um dos municípios de maior população do país, conforme ilustra a figura 2 abaixo, e de grande importância econômica²⁸.

Figura 2 – População de Campinas no último censo (2022)



Fonte: site do IBGE²⁹

O último censo, realizado em 2022, identificou que Campinas é o 14º maior município do país, com uma população de aproximadamente 1 milhão e

²⁸ Em notícia veiculada no portal do SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados do Estado de São Paulo), o estudo da organização aponta que “a Região Administrativa de Campinas responde por 20% de participação no PIB no Estado de São Paulo, em dados de 2022”. Disponível em: <<https://www.seade.gov.br/veja-quais-setores-impulsionaram-crescimento-do-pib-da-regiao-de-campinas/#:~:text=No%20acumulado%20dos%20C3%BAltimos%20quatro%20trimestres%2C%20o%20PIB%20paulista%20cresceu,Paulo%2C%20em%20dados%20de%202022>>.

Acesso em 07 nov. 2023.

²⁹ Acesso disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/campinas/panorama>>

140 mil pessoas. Em relação ao estado de São Paulo, trata-se da 3ª maior população. Constitui, também, a sede da Região Metropolitana de Campinas (RMC), criada no ano 2000 através da Lei Complementar Estadual nº 870, de 19/06/2000, e que é integrada por 20 municípios no total.³⁰ A RMC se destaca como um polo industrial, tecnológico e científico, com uma presença significativa de grandes empresas e de universidades importantes para o país.³¹ Além disso, na pesquisa “Regiões de influência das cidades – REGIC”, realizada pelo IBGE no ano de 2018 e divulgada no ano de 2020, Campinas alcançou a categoria de nova metrópole brasileira³², sendo a primeira cidade do país classificada como metrópole que não é uma capital, o que demonstra sua relevância para o contexto brasileiro.

Como a crise sanitária representou uma ameaça de saúde a nível global, afetando os países em diversas proporções, imperiosa se faz a abordagem da questão internacional, responsável por nortear as políticas públicas não somente a nível nacional, afetando também a atuação dos entes locais. Sendo assim, faremos no tópico a seguir uma análise normativa das regras internacionais e da legislação nacional sobre o direito a saúde, especificamente a Lei do SUS, a fim de melhor elucidar quais foram as bases adotadas pelo município de Campinas para o enfrentamento da emergência de saúde relacionada à Covid-19. Em seguida, será feita a abordagem do Plano São Paulo de enfrentamento à

³⁰ São municípios que integram a RMC: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo. Informação retirada do portal da RMC. Disponível em: <https://rmc.pdui.sp.gov.br/?page_id=127>. Acesso em 16 out. 2023.

³¹ Sobre regiões metropolitanas, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p. 100) nos traz o seguinte conceito: “são entidades administrativas, superpostas aos Municípios de uma área constituinte de comunidade socioeconômica, com o objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todas as entidades componentes”. O autor observa que “Os Municípios integrantes de tais unidades deverão pertencer ao mesmo Estado-Membro, não podendo ser vinculados a Estados diferentes”. Por fim, estabelece que “o surgimento dessas regiões metropolitanas decorre da impossibilidade de se resolverem certos problemas próprios às metrópoles, no âmbito restrito e exclusivo de um dos Municípios que a conurbação recobre. É, por exemplo, o que se dá com o abastecimento de água, o tratamento de esgotos, o combate à poluição, transportes e vias de comunicação etc.” (FILHO, 2012, p. 100).

³² “Campinas, Florianópolis e Vitória são as novas metrópoles brasileiras”. Notícia de 25 jun. 2020, retirada do site de agência de notícias do IBGE. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28043-campinas-florianopolis-e-vitoria-sao-as-novas-metropoles-brasileiras>>. Acesso em 17 out. 2023.

pandemia, elaborado pelo Governo do Estado, a fim de demonstrar o alinhamento de Campinas às diretrizes estaduais.

Os tópicos finais do trabalho, que consideramos centrais para a conclusão do estudo aqui proposto, farão a abordagem normativa dos Decretos Municipais e da atuação dos poderes Executivo e Legislativo no contexto de condução das políticas públicas da cidade, com o intuito de demonstrar a importância de uma atuação fundada em bases científicas e, ao mesmo tempo, que resulte de uma colaboração conjunta dos poderes locais. Ao final do capítulo, será feita a análise para a confirmação da hipótese deste trabalho, verificando se, diante da pesquisa realizada, ocorreu neste município a retomada do movimento municipalista, com a consequente realização da autonomia municipal. Passemos, então, às considerações iniciais.

3.1. O respeito às normativas internacionais sobre o direito à saúde

O direito à saúde é um direito humano fundamental e, tamanha sua relevância, é protegido por diversos regramentos internacionais. Diante desta temática, neste tópico daremos ênfase aos principais deles para verificar como se deu a sua observância dentro do contexto do município de Campinas.

Neste sentido, AITH (2013, p. 150) elenca que

O primeiro e mais relevante instrumento internacional de proteção do direito à saúde que faz menção específica à promoção da saúde é a Constituição da Organização Mundial de Saúde - OMS, aprovada em 1946. Trata-se de um Tratado Internacional assinado pelo Brasil que orienta a atuação de todos os Estados Partes para a melhoria das condições de saúde em seus territórios e no mundo.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) teve papel fundamental no decorrer da pandemia, principalmente ao nortear a atuação dos Estados quanto à observância dos parâmetros técnicos e científicos para o combate ao vírus. Sua Constituição prevê expressamente que “A saúde de todos os povos é essencial para conseguir a paz e a segurança e depende da mais estreita cooperação dos indivíduos e dos Estados” (OMS, 1946). Em um mundo globalizado, e devido à rapidez da propagação do vírus SARS-CoV-2, ter uma organização global para nortear as ações dos países se mostrou algo estritamente necessário. No entanto, no caso brasileiro, mesmo com as diretrizes internacionais da OMS, enfrentamos problemas no combate à Covid no que tange à atuação do Governo Federal, conforme já explorado em tópicos

anteriores do trabalho. Isso não afasta, de forma alguma, a importância desse órgão internacional de proteção da saúde, que serviu inclusive como parâmetro para os governos que, dentro de suas respectivas autonomias, optaram por embasar suas ações nas pesquisas da área da saúde e no conhecimento científico, como é o caso de Campinas, o que se verificará mais adiante.

Neste mesmo sentido, temos como fundamental o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que consiste em um tratado internacional assinado pelo Brasil no ano de sua criação, tendo sido ratificado pelo Congresso Nacional apenas em 1992 (AITH, 2013, p. 150), que prevê que, dentre outras medidas, os Estados deverão assegurar a “prevenção e o tratamento de doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças” (artigo 12, §2º, item 3).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, também prevê em seu texto que “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar (...)” (artigo 25 da DUDH).

Ainda dentro da normativa internacional, temos a importante menção na Carta de Ottawa, resultante da primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde, realizada em novembro de 1986, que nos traz o conceito de promoção da saúde:

Promoção da saúde é o nome dado ao processo de capacitação da comunidade para atuar na melhoria de sua qualidade de vida e saúde, incluindo uma maior participação no controle deste processo. Para atingir um estado de completo bem-estar físico, mental e social os indivíduos e grupos devem saber identificar aspirações, satisfazer necessidades e modificar favoravelmente o meio ambiente. A saúde deve ser vista como um recurso para a vida, e não como objetivo de viver. Nesse sentido, a saúde é um conceito positivo, que enfatiza os recursos sociais e pessoais, bem como as capacidades físicas. Assim, a promoção da saúde não é responsabilidade exclusiva do setor saúde, e vai para além de um estilo de vida saudável, na direção de um bem-estar global.

Importante mencionar, também, que a saúde se faz presente entre os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estipulados pela Organização das Nações Unidas (ONU), tendo sido para isso estabelecida a Agenda 2030, cujo objetivo principal relacionado à saúde consiste em “Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as

idades”.³³ Essas metas são importantes e precisam ser trazidas para as realidades locais dos municípios.

No que diz respeito à legislação nacional sobre o tema, podemos destacar o Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020, que “Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005”. O documento entrou em vigor para o Brasil no plano jurídico externo em 15 de junho de 2007, mas apenas em janeiro de 2020 teve sua promulgação, passando a produzir efeitos internos.

O regulamento elenca, no artigo 2º, como seu principal propósito:

Prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças, de maneiras proporcionais e restritas aos riscos para a saúde pública, e que evitem interferências desnecessárias com o tráfego e o comércio internacionais.

Além disso, prevê um trabalho conjunto entre os Estados Parte e a OMS no desenvolvimento de respostas aos problemas de saúde pública, como se infere do item 1 do artigo 13 do Regulamento: “Em consulta com os Estados Membros, a OMS publicará diretrizes para apoiar os Estados Partes no desenvolvimento de capacidades de resposta de saúde pública”. Sem nos adentrarmos às especificidades do documento, verificamos que há o estabelecimento de um controle das fronteiras e das formas de entrada nos países (portos, aeroportos, veículo de transporte terrestre), visando evitar a proliferação de doenças. O objetivo aqui é ressaltar que, mesmo tratando-se de um organismo internacional, a OMS demonstra sua influência sobre os mais diversos locais, e o município não se exclui dessa situação – também precisa controlar suas fronteiras, como ocorreu no caso da calamidade pública estudada neste trabalho.

Diante deste cenário, verificamos que as normas internacionais existentes contribuem para a busca da realização do direito à saúde. Em uma situação de emergência internacional, tal como a pandemia de Covid-19, não somente as normas nacionais desempenham um papel importante, tendo em vista que as pessoas vivem nos Municípios, porém fazem parte de um contexto globalizado. Ao se embasar em ciência e pesquisas científicas na tomada de

³³ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS 3. Nações Unidas, Brasil. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/3>>. Acesso em 17 out. 2023.

decisões, o município de Campinas observou as diretrizes internacionais em matéria de saúde, conforme verificaremos em tópico específico, por meio da abordagem dos decretos municipais.

3.2. Diretrizes nacionais e regionais: a observância da Lei do SUS e do Plano São Paulo

Para compreendermos melhor o cenário de Campinas, imperiosa se faz a análise das bases utilizadas para o enfrentamento da pandemia neste município. Primeiramente, sem nos estendermos muito no tema, traçaremos um panorama sobre o direito à saúde com fundamento na nossa Lei maior – nossa Constituição de 1988. Sobre o assunto, vejamos as considerações de AITH (2013, p. 149):

O direito à saúde, reconhecido como um Direito Humano fundamental, pode ser categorizado no que se convencionou chamar de Direitos Sociais ou Direitos Humanos de segunda geração. A própria Constituição de 1988 expressamente declara a saúde como um direito social (artigo 6º). Cumpre destacar que o Direito à saúde, como direito social que é, realmente possui a característica de exigir do Estado brasileiro ações concretas e efetivas para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Deve assim o Estado intervir na dinâmica social para a proteção do Direito à saúde.

A saúde está prevista expressamente como um direito no texto constitucional, em seu artigo 196, aqui transcrito:

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

Sendo assim, para que o direito a saúde seja efetivado, necessária a atuação estatal, e isso envolve todos os entes da federação, cada um dentro de sua respectiva esfera de competência. No intuito de aprofundar a efetiva prestação desse direito, dois anos após a Constituição foi editada a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, mais conhecida como “Lei do SUS”. Referida lei teve como objetivo definir as “condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes”, conforme consta de sua ementa. Logo no artigo 2º, já também previu a saúde como um direito fundamental do ser humano, disciplinando como dever do Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício (BRASIL, 1990).

Dentre as previsões da lei, destacamos a alínea “b” do inciso I do artigo 6º, bem como o parágrafo 2º, que elencam a execução de ações de vigilância

epidemiológica como pertencentes ao campo de atuação do SUS. O parágrafo 2º define o conceito de vigilância epidemiológica como

Um conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

Na sequência, o artigo 9º dispõe que a direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, prevendo no inciso III que, no âmbito dos Municípios, será exercida pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente. O inciso XVI do artigo 15 prevê, também, como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no âmbito administrativo, a atribuição de “elaborar normas técnico-científicas de promoção, proteção e recuperação da saúde” (BRASIL, 1990).

Sobre a direção nacional do SUS, a lei elenca entre suas competências “coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica” (inciso VI) e “prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional” (inciso XIII).

Por fim, no que diz respeito à direção municipal do Sistema de Saúde (SUS), prevê que, dentre outras competências, caberá ao órgão **executar** serviços de vigilância epidemiológica (alínea “a”, inciso IV do artigo 18 da Lei 8080 – grifo nosso). Aqui, merece destaque a distinção entre a esfera nacional e a municipal: à primeira, foi estabelecida a competência de coordenar e participar, bem como o dever de prestar cooperação técnica aos outros entes federados; à segunda, foi instituída por lei apenas a execução do serviço de vigilância epidemiológica. Essa diferenciação é de suma importância, tendo em vista que, conforme não houve a cooperação técnica por parte do governo nacional, e nem a coordenação, coube ao Município de fato assumir responsabilidades além daquelas previstas na própria lei de organização do SUS, fato que corrobora com o entendimento adotado neste trabalho de que a autonomia municipal foi bastante fortalecida durante o período da pandemia.

Já em relação às diretrizes estaduais, a instituição do chamado “Plano São Paulo” pelo governo do Estado, através do Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020, em muito contribuiu para um melhor direcionamento das políticas públicas municipais. Referido Decreto prevê, inclusive, que a sua

instituição é o “resultado da atuação coordenada do Estado com os Municípios paulistas e a sociedade civil, com o objetivo de implementar e avaliar ações e medidas estratégicas de enfrentamento à pandemia decorrente da COVID-19” (artigo 2º), o que demonstra que sua elaboração não foi simplesmente imposta pelo governo estadual, mas sim construída conjuntamente com os entes ali mencionados.

Por sua vez, o Plano São Paulo consiste no estabelecimento de regras às regiões do Estado para uma possível flexibilização das restrições de funcionamento de serviços determinados. O plano foi classificado em cinco fases, cada uma delas correspondendo a uma cor, sendo a vermelha a mais restritiva e a azul a mais flexível. Para identificar a classificação das regiões, eram utilizados alguns parâmetros de saúde, dentre eles o número de mortes por Covid-19, a quantidade de internações hospitalares nas redes pública e privada, bem como a disponibilidade de leitos nos hospitais, de forma que a região só poderia avançar de fase caso esses indicadores apontassem certo controle do avanço da doença.

Interessante notar que o Plano São Paulo respeitou também a autonomia das prefeituras, pois os municípios que estivessem em determinadas fases ficavam autorizados a flexibilizar o funcionamento de determinados setores econômicos, tendo como pré-requisitos para a flexibilização dois parâmetros principais: a adesão aos protocolos de testagem e a apresentação, por parte dos prefeitos, da fundamentação científica para a liberação, devendo nestas citar fatores locais relacionados ao município.³⁴

Sendo assim, podemos verificar que observância da Lei do SUS e do Plano São Paulo, ambos pautados por critérios de organização da saúde e do rigor científico, respectivamente, contribuíram para que Campinas tivesse sua atuação baseada também nestes mesmos parâmetros. No item a seguir, verificaremos mais concretamente como se deu a atuação deste município, por meio da análise dos Decretos Municipais produzidos no período.

3.3. Normatização local: uma abordagem dos Decretos Municipais

³⁴ Informações extraídas do documento referente ao Plano São Paulo. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/PlanoSP-apresentacao-v2.pdf>>. Acesso em 18 out. 2023.

Sobre a questão local do município de Campinas, importante se mostra a análise de como se efetivou a condução das políticas públicas relacionadas à pandemia por parte do chefe do Executivo Municipal. Para realizarmos este estudo, o período em análise será o de 11 de março de 2020 (data do início da pandemia, conforme declaração da OMS), até 5 de maio de 2023 (data do final da pandemia, também segundo a OMS)³⁵.

Conforme pesquisa realizada no Portal da Prefeitura sobre a Covid-19, na Tabela 1 consta a produção normativa de Decretos nos seus respectivos períodos, bem como a comparação em relação ao número de Leis publicadas no mesmo período:

Tabela 1 - Decretos e Leis do município de Campinas relacionados à Covid-19, separados por ano (período compreendido entre 11/03/2020 e 05/05/2023)

	DECRETOS	LEIS
2020	76	11
2021	68	7
2022	11	7
2023	1	1
Total do período	156	26

Fonte: elaborado pela autora, com base nas informações do site da Prefeitura Municipal de Campinas

Primeiramente, tratando apenas de uma análise quantitativa, verifica-se que o ano de 2020 foi o que teve o maior número de Decretos instituídos pelo Poder Executivo. Neste mesmo sentido, ainda que o número de leis seja muito inferior, o ano de 2020 também representa o maior do período da pandemia.

O ano de 2021 também teve uma produção significativa de Decretos na cidade, demonstrando uma forte necessidade de atuação estatal para nortear as diversas esferas de atribuição existente. Já o ano de 2022 apresenta uma grande queda no número de Decretos, e em 2023 vemos que há somente um. Em relação às leis municipais, os anos de 2021 e 2022 tiveram o mesmo número, o que pode indicar, também, que em decorrência de todos os trâmites necessários à aprovação de uma nova lei (respeito aos aspectos formais e materiais, votação nas comissões, votação em plenário, sanção por parte do Executivo, publicação

³⁵ “OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19”. Notícia do site da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), 2023. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>>. Acesso em 18 out. 2023.

da lei), o tempo para que passe a produzir efeitos também acaba sendo maior. O mesmo não ocorre em relação aos Decretos Municipais, tendo em vista que podem ser editados em um dia, e publicados, por exemplo, no dia seguinte.

Alguns fatores podem explicar, portanto, a predominância dos Decretos em relação às leis: a agilidade para sua expedição, a questão da própria iniciativa sobre determinados temas (muitas matérias são reservadas apenas ao Chefe do Executivo Municipal) e, como ponto central, temos que quem detém o domínio do conhecimento científico é, de fato, o Executivo, pois conta com diversas Secretarias que o auxiliam neste ponto. Isto não afasta a importância do Poder Legislativo de atuar conjuntamente, o que será melhor abordado no tópico seguinte deste trabalho, mas demonstra que o Executivo detém um papel muito relevante em relação à definição de quais políticas públicas serão ou não implementadas. Visando melhor elucidar, no plano concreto, como se deu a tomada de decisão do município de Campinas, passaremos à análise qualitativa de alguns decretos municipais que merecem destaque, a qual será feita em ordem cronológica dos acontecimentos durante a pandemia.

Como já mencionado no decorrer deste trabalho, foi em 11 de março de 2020 que a OMS decretou o estado de pandemia. O primeiro decreto do município de Campinas foi editado logo no dia seguinte a este acontecimento, tendo por objetivo a criação de um comitê de enfrentamento à pandemia (Decreto nº 20.766, de 12/03/20). No dia 13 de março, a primeira decisão impactante relacionada à pandemia foi tomada pelo então secretário de saúde, Sr. Carmino Antonio de Souza: a determinação da realização da partida de futebol entre Ponte Preta e Guarani (“Dérbi”) à portões fechados, sem a presença de público. A medida gerou insatisfação por parte dos clubes e da torcida, mas mostrou-se necessária naquele momento³⁶. Uma outra medida de impacto social significativo foi a proibição, também no dia 13 de março, da realização de eventos religiosos com concentração próxima de pessoas, tais como a celebração de missas e cultos. A medida foi respeitada pelo arcebispo de

³⁶ “Secretaria Municipal de Campinas decide que clássico terá portões fechados”. Notícia extraída do portal “O tempo Sports”. A medida foi estabelecida pela Portaria nº 03, de 13 de março de 2020, sendo que o jogo ocorreria no dia 16 de março. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/sports/futebol/secretaria-municipal-de-campinas-decide-que-classico-tera-portoes-fechados-1.2310833>>. Acesso em 07 nov. 2023.

Campinas, Sr. Dom João Inácio Müller, que determinou à época o cancelamento de missas em todas as igrejas católicas de Campinas.³⁷

Dias após, foi determinada a suspensão das atividades escolares, a partir do dia 23 de março, envolvendo todas as escolas municipais e as escolas privadas de educação infantil (Decreto nº 20.768, de 16/03/20). Em 16 de março, foi instituída a limitação dos eventos da cidade, a imposição de restrições ao funcionamento dos espaços municipais, o afastamento das atividades presenciais dos servidores pertencentes ao grupo de risco, bem como a recomendação do trabalho remoto ao setor privado e aos munícipes. Foi também recomendado às indústrias, comércios e serviços a restrição do contato social, evitar viagens, o aumento do cuidado com limpeza e higiene pessoal, dentre outras medidas (Decreto nº 20.771, de 16/03/20).

No dia 18 de março, por meio do Decreto nº 20.774, foi declarada oficialmente a situação de emergência no município, o que autorizou a dispensa de licitação para a aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da calamidade pública. O Decreto seguinte, um dos mais relevantes da pandemia, é do dia 21 de março de 2020 (Decreto nº 20.782), que estabeleceu a quarentena no município, definindo quais seriam as atividades essenciais que poderiam funcionar. Importante mencionar que a questão envolvendo essas atividades ocasionou muitos debates, logo referido decreto acabou por ser modificado por diversas vezes no decorrer da pandemia. No que tange ao prazo da quarentena, inicialmente foi estipulado que ocorreria entre os dias 23 de março a 12 de abril daquele ano, porém em virtude da situação tal prazo foi sendo prorrogado por diversos outros decretos que foram editados posteriormente pelo Chefe do Executivo.

Já no dia 30 de março, foi proibida a visitação de pessoas internadas em instituição de longa permanência de idosos, permitindo o acesso apenas em situações excepcionais, tais como a necessidade de agendamento médico, exames urgentes, vacinação e fornecimento de alimentos, produtos de higiene pessoal e remédios. Tal medida foi instituída através do Decreto nº 20.794. Ainda

³⁷ “Igreja determina suspensão de missas em Campinas por causa do coronavírus”. Notícia de 14 mar. 2020, extraída do Portal da UOL. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/14/igreja-determina-suspensao-de-missas-em-campinas-por-causa-do-coronavirus.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

nesta mesma data, o Decreto nº 20.796 estabeleceu medidas de atenção e cuidado da população em situação de rua, com o oferecimento de espaços com estrutura física e cuidados indispensáveis à saúde.

Na sequência, em 14 de abril de 2020, o Decreto nº 20.807 determinou medidas preventivas e restritivas para a continuidade das atividades dos serviços essenciais autorizados a funcionar, tais como a demarcação do solo em locais com fila, a fim de permitir uma distância segura entre as pessoas; a limitação do número de clientes em atendimento; o não atendimento de clientes que não estejam usando máscara etc. Em relação ao uso da máscara, merece destaque o fato de que a necessidade ou não do uso também foi sendo modificada ao longo da pandemia por outros decretos. Por exemplo, o Decreto nº 20.857, de 04 de maio de 2020, determinou o uso das máscaras de forma obrigatória para serviços específicos como o transporte coletivo, táxis e transportes por aplicativo, durante todo o trajeto. Ainda dentro desse mês, um fato que demanda atenção é a notícia divulgada em 12 de maio, no portal da Prefeitura, da qual consta a decisão de manter as academias fechadas no município, mesmo com a liberação do governo federal.³⁸

Logo após a criação do Plano São Paulo por parte do governo estadual (instituído em 28 de maio de 2020), um novo Decreto do município (20.901, de 3 de junho de 2020) foi elaborado em conformidade com as diretrizes do plano. Naquela data, Campinas se encontrava na fase laranja, com leves flexibilizações sobre os serviços autorizados a funcionar. Entre assuntos que foram disciplinados, podemos citar o horário de funcionamento dos comércios, a realização de atividades religiosas mantendo o distanciamento social, ficando proibidas as aglomerações e o fluxo intenso de pessoas. Além destas medidas, o decreto retomou o atendimento ao público por parte da Administração municipal, porém com limitações de capacidade. Importante mencionar que referido decreto foi sendo modificado por outros no decorrer da pandemia, tendo em vista as alterações que eram determinadas pelo Plano São Paulo, uma vez que, conforme o tempo passava e a situação se alterava (para melhor ou pior), também era alterada a fase em que o município era enquadrado, podendo ser

³⁸ “Apesar de decreto federal, academias permanecem fechadas em Campinas”. Portal de Prefeitura de Campinas, 2020. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/38608>>. Acesso em 19 out. 2023.

mais ou menos restritiva do que a anterior – a depender das avaliações realizadas pelos setores de saúde.

No mês de agosto de 2020, temos em destaque dois decretos: o primeiro deles (Decreto nº 21.007, de 17/08/20) tornou obrigatório o uso de máscaras nos espaços de acesso aberto ao público e no interior dos estabelecimentos autorizados a funcionar, bem como nas repartições públicas e nos locais de trabalho que possuíssem ambientes compartilhados, estabelecendo inclusive multa em caso de descumprimento destas obrigações. O segundo decreto (nº 21.034), de 28 de agosto, se refere à declaração de luto oficial no Município, pelo período de três dias, em razão das 1.004 mortes por Covid-19 registradas no município até aquela data. Podemos considerar esse posicionamento importante, ainda mais quando comparado à postura adotada pelo Governo Federal, que por diversas vezes negligenciou a dor e a luta das famílias afetadas pela Covid-19.

Em relação às atividades escolares presenciais, o Decreto nº 21.060, de 15 de setembro de 2020, facultou seu retorno nas redes estaduais e particulares, a partir da data de 6 de outubro do mesmo ano. Referido decreto menciona que deveriam ser observadas as regras do Decreto estadual nº 65.061, de 13 de julho de 2020, bem como o Plano estadual de retorno da educação previsto no Plano São Paulo e todos os protocolos específicos que estavam disponíveis no portal da Prefeitura sobre a Covid-19. Sobre este ponto, verificamos que as decisões municipais chegaram a afetar também a rede particular e estadual de ensino localizadas no município, o que revela mais um aspecto importante do exercício da autonomia municipal.

Já em outubro de 2020, o Decreto nº 21.114, de 9 de outubro, estabeleceu o último período de prorrogação da quarentena no município, que vigoraria até o dia 31 de outubro daquele ano. Dois meses depois, o Decreto nº 21.232, de 30 de dezembro de 2020, instituiu o plano municipal de contingência para o enfrentamento da pandemia, que consiste em um documento que elenca as atribuições das secretarias municipais, departamentos e/ou órgãos da Administração indireta no controle e prevenção da doença e na organização necessária do atendimento a situações de processos epidêmicos.

Importante notar que, para que os decretos fossem instituídos na cidade, havia todo um aparato por trás, principalmente em relação à atuação da

Secretaria de Saúde de Campinas e do Departamento de Vigilância em Saúde (DEVISA). Assim, para que fossem adotadas as medidas necessárias ao controle da pandemia, a atuação municipal era baseada nos dados fornecidos por estes órgãos, com base em estudos de vigilância epidemiológica, ligados principalmente ao número de contaminações e à capacidade do sistema de saúde. Desde o começo da pandemia foram realizados estudos baseados em evidências científicas e ocorreu, também, uma parceria entre a Prefeitura de Campinas e a Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), para um melhor controle dos dados de saúde.

Como resultado desta parceria, em 9 de abril de 2020 o município já possuía seu primeiro boletim epidemiológico publicado. Posteriormente a esta data, houve a divulgação de diversos desses boletins no portal da Prefeitura de Campinas sobre a Covid-19, para o conhecimento de toda a população. Um boletim que merece destaque é o publicado em dezembro de 2020, que divulgou dados completos sobre os casos confirmados na cidade, separados por cada distrito existente no município, bem como a taxa de letalidade em cada centro de saúde da cidade (referente ao período de março a dezembro de 2020) – o que demonstra um grande controle dos dados relacionados à situação epidemiológica da cidade.

Já o ano de 2021 marcou a chegada da vacina no município, gerando uma grande expectativa da população sobre a melhora da pandemia. Campinas começou a aplicar vacinas na data de 21 de janeiro de 2021.³⁹ O Decreto nº 21.277, de 27 de janeiro, foi o primeiro a tratar da matéria da vacinação, disciplinando como se daria a observância dos critérios estabelecidos. Esta norma disciplinou a vacinação prioritária de grupos específicos da área da saúde (médicos, enfermeiros, cirurgiões dentistas etc.). Merece destaque o fato de que, para a vacinação destas pessoas, era necessário possuir comprovante de vinculação com o serviço de saúde local, ou comprovante de endereço no Município, no intuito de melhor organizar a distribuição das vacinas.

O mês de março de 2021 representou um período difícil para a cidade. Campinas retornou à fase vermelha, conforme determinação do governo do

³⁹ “Prefeito dá início à vacinação contra a Covid na rede municipal de saúde”. Notícia do Portal da Prefeitura de Campinas, de 21/01/2021. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/39435>>. Acesso em 19 out. 2023.

Estado através do Decreto estadual nº 65.563, de 11 de março de 2021. O decreto municipal, que veio no dia posterior ao estadual (Decreto nº 21.382, de 12/03/21), determinou o início da fase emergencial na cidade, a partir do dia 15 de março, com restrições ainda mais severas em relação às estabelecidas pelo governo do Estado⁴⁰. Dentre as restrições, os serviços de alimentação (bares, restaurantes e congêneres) ficaram proibidos de realizar o atendimento do consumidor fora de seu veículo e no interior dos estabelecimentos, sendo permitidos apenas os serviços de entrega (delivery) e retirada; padarias, supermercados e comércios que vendiam gêneros alimentícios deveriam ter um controle rigoroso de distanciamento interpessoal e de aglomeração nas entradas dos estabelecimentos; ficou permitida a abertura de igrejas e templos apenas para a prática de rito individual; foi proibida a realização de feiras noturnas, de artesanato e culturais; ficaram suspensas as autorizações de retomada das aulas presenciais nas Redes Estadual e Particular, durante a permanência do município na Fase Vermelha ou em fase mais severa do Plano São Paulo. Sendo assim, tais fatos corroboram com o entendimento sustentado ao longo deste trabalho, em relação ao fortalecimento da autonomia municipal no período.

No dia 17 de março, com a edição do Decreto nº 21.389, ficou proibida no município a realização de cirurgias eletivas nos hospitais públicos e privados. Ainda no mês de março, uma medida bastante restritiva foi adotada na cidade: a decretação do toque de recolher de pessoas e veículos em vias públicas, durante a permanência do município na fase emergencial, através do Decreto nº 21.393, de 17/03/21. O Decreto permitiu apenas a circulação de pessoas ligadas ao exercício das atividades essenciais, e determinou diversas proibições de comércio (tal como o fechamento de serviços essenciais, como padarias e supermercados, às 20h). Para fiscalizar o cumprimento das restrições estabelecidas, foi estabelecida pelo decreto a atuação conjunta entre diversas Secretarias do Município, com destaque para a Secretaria Municipal de Cooperação dos Assuntos de Segurança Pública, através da atuação da Guarda Municipal, bem como a previsão de apoio inclusive da Polícia Militar. Ficou permitido ao agente público que estivesse atuando na fiscalização que

⁴⁰ “Cidade entra na Fase Emergencial do Plano São Paulo na segunda-feira, 15”. Notícia do Portal da Prefeitura de Campinas, de 12/03/2021. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/39858>>. Acesso em 20 out. 2023.

realizasse a abordagem dos munícipes, que deveriam comprovar a necessidade de deslocamento.

Ainda quanto ao toque de recolher, importante notar que a medida foi adotada diante do cenário de uma sobrecarga do sistema de saúde, portanto baseada em evidências científicas. O boletim epidemiológico de 10 de março de 2021, referente à semana anterior ao toque de recolher, indica uma taxa de ocupação de leitos de UTI Adulto COVID-19 públicos (municipal e estadual)⁴¹ e privados de 99%, demonstrando que a medida foi necessária para preservar os sistemas de saúde – evitando o colapso. Também em relação à medida, a Defensora Pública do Estado entrou com ação contra a Prefeitura questionando a possibilidade da condução à delegacia de pessoas que desrespeitassem o toque de recolher. Em primeira instância, o juiz havia deferido o pedido da requerente. Após recurso por parte do ente municipal, a decisão liminar foi revertida pelo Tribunal de Justiça em 27 de março de 2021, mantendo a possibilidade estabelecida através do decreto.⁴² Isso demonstra o respeito, também por parte do Tribunal estadual, da autonomia municipal para a garantia de direitos fundamentais da população.

Em relação aos meses de abril e maio de 2021, não fazemos destaque a algum decreto em específico, tendo em vista que a maioria dos decretos deste período está disciplinando os serviços essenciais e quais são as limitações desses locais (capacidade de atendimento reduzida, horário de funcionamento restrito etc.), durante a fase de transição estabelecida pelo governo estadual. Em junho, a cidade passou novamente pela medida do toque de recolher, entre os dias 21 e 30 daquele mês, instituído através do Decreto nº 21.541, de 18/06/21, que estabeleceu novas restrições ao comércio, com a estipulação de multa às pessoas que fossem flagradas consumindo bebida alcoólica nas vias públicas

⁴¹ “Boletim Epidemiológico Semanal - Informe do Departamento de Vigilância em Saúde – 10/03/21, Edição 7”. Disponível em: <https://covid-19.campinas.sp.gov.br/sites/covid-19.campinas.sp.gov.br/files/recomendacoes-tecnicas/Boletim%20Epidemiol%C3%B3gico%20SEMANAL%20COVID-19%20Campinas_%2010-03-2021.pdf>. Acesso em 20 out. 2023.

⁴² “TJ derruba liminar que impedia condução à delegacia de pessoas que circulam sem motivo no ‘toque de recolher’ em Campinas”. Notícia do Portal G1, 27/03/2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2021/03/27/tj-derruba-liminar-que-impedia-conducao-a-delegacia-de-pessoas-que-circulam-sem-motivo-no-toque-de-recolher-em-campinas.ghtml>>. Acesso em 20 out. 2023.

ou em postos de combustíveis. Em relação aos postos, a multa passou a valer também para os proprietários.

Em julho, em virtude dos problemas com a recusa, por parte de alguns municípios, de tomar vacinas de fabricantes específicos (tais como a CoronaVac), o Decreto nº 21.559 (de 07/07/21) instituiu a adoção de medidas referentes ao “não comparecimento, desistência ou recusa quanto à imunização contra a Covid-19 em razão da marca do imunizante”, conforme a redação de sua ementa. Previu, por exemplo, que a falta do comparecimento iria presumir a renúncia tácita à ordem cronológica de vacinação, e acarretaria o bloqueio do sistema de agendamento de nova data pelo prazo de 30 dias. A medida visava, portanto, coibir esse tipo de conduta.

Já no final do mês de julho, com o avanço da vacinação no município para os diversos grupos populacionais, os números de casos de Covid-19 e de óbitos apresentaram queda, o que significou uma melhora da situação a partir desta data. A melhora não possibilitava um cenário de total relaxamento em relação às medidas de saúde, como o uso de máscara e a necessidade de evitar aglomerações – mas já indicava o início de uma nova fase da pandemia, com uma situação já mais equilibrada em relação ao sistema de saúde e, aos poucos, também em relação à população.⁴³

No mês de outubro, o Decreto nº 21.748, de 29/10/21, determinou o retorno das atividades escolares presenciais das instituições do sistema de ensino de Campinas, bem como das unidades de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio das redes estadual e particular de ensino localizadas no município, visando atender à totalidade dos estudantes. O retorno permaneceu facultativo apenas para as instituições de nível superior. A volta presencial às aulas deveria ocorrer com o monitoramento do risco e em respeito aos protocolos sanitários, incluindo o uso obrigatório de máscaras.

Já em novembro daquele ano, com a melhora da situação epidemiológica da cidade, o Decreto nº 21.753, de 03 de novembro, passou a permitir a realização de eventos culturais, esportivos e de lazer com público à razão de 100% da capacidade de ocupação dos estabelecimentos envolvendo atividades

⁴³ “Avanço da vacinação contra Covid-19 já reflete nos números da pandemia”. Notícia do Portal da Prefeitura de Campinas, de 26/07/2021. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/41304>>. Acesso em 20 out. 2023.

religiosas, esportivas, culturais, corporativas e de lazer. Para acesso ao evento, ficou estabelecida a exigência do comprovante de vacinação e, ainda, do uso obrigatório de máscaras.⁴⁴ No mês de dezembro, o Decreto nº 21.835, de 15/12/21, regulamentou a lei “Campinas Protege”, que consiste em um programa, instituído por lei, destinado às famílias com crianças e adolescentes que perderam seu responsável legal em razão da Covid-19 no Município. Nesta data já era possível ter dados suficientes para mensurar essas perdas, que colocaram muitas crianças e jovens em situação de total vulnerabilidade.

Já o ano de 2022 representou uma situação de grande avanço em relação à pandemia no município de Campinas. A notícia de 09 de março, publicada no portal da Prefeitura⁴⁵, ilustra esse novo quadro:

A diretora do Departamento de Vigilância em Saúde (Devisa), Andrea von Zuben, fez uma apresentação e explicou que todos os números relacionados à situação epidemiológica de Campinas decresceram, como novos casos, taxa de transmissão, mortes por Covid, atendimentos e outros. (...) Entre os dados de destaque, foi apresentada a redução de 98,9% no número de casos confirmados por Covid-19, na comparação entre janeiro e março deste ano. O número de mortes também baixou 95%, no mesmo período.

Essa nova situação permitiu a edição, em 18 de março, do Decreto nº 22.057, que liberou a obrigatoriedade do uso de máscaras em ambientes externos, mantendo a necessidade em locais fechados – como instituições de ensino do Município, da rede pública e privada. Os decretos posteriores à esta data foram, aos poucos, flexibilizando as restrições anteriormente impostas.

Por fim, e como último objeto de estudo deste tópico do trabalho, ressaltamos a importância do Decreto nº 22.744, de 5 de abril de 2023, que retirou a obrigatoriedade das máscaras nas unidades de saúde em geral, tais como hospitais, clínicas médicas, laboratórios clínicos etc.⁴⁶ A obrigatoriedade do uso ficou determinada apenas às pessoas suspeitas ou confirmadas de doenças respiratórias transmissíveis, bem como aos seus contatos próximos, em

⁴⁴ “Em Campinas, decreto autoriza o acesso de 100% do público a eventos”. Notícia do Portal de Prefeitura de Campinas, de 04/11/2021. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/42463>>. Acesso em 20 out. 2023.

⁴⁵ “Números mostram declínio da pandemia e justificam liberação da máscara”. Notícia do Portal da Prefeitura de Campinas, de 09/03/2022. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/43631>>. Acesso em 20 out. 2023.

⁴⁶ “Máscaras de proteção facial não são mais obrigatórias em serviços de saúde”. Notícia do Portal da Prefeitura de Campinas, de 06/04/2023. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/47921>>. Acesso em 20 out. 2023.

ambientes abertos ou fechados; referida medida segue em vigor até a atualidade.

Sendo assim, por meio da análise dos decretos acima mencionados, verificamos que a atuação do município de Campinas foi pautada em diversos fatores, sendo o principal deles a ação baseada em critérios técnicos e científicos, com o apoio dos setores municipais e da parceria com instituições de ensino superior, como a já referida UNICAMP, uma das principais universidades não somente do estado, mas do país. Após tecermos considerações sobre a atuação própria do Poder Executivo, a seguir verificaremos como se deu a ação conjunta da Prefeitura com o Poder Legislativo da cidade, com o objetivo de compreender como essa colaboração pôde contribuir para o direcionamento de políticas públicas implementadas durante o período da pandemia de Covid-19.

3.4. A atuação conjunta dos poderes Legislativo e Executivo nas políticas públicas de combate à Covid-19

Após verificarmos, no item anterior, toda a normatização relevante em relação à atuação do Executivo municipal, neste item estudaremos a atuação do Poder Legislativo local, que é exercido pela Câmara Municipal de Campinas.

Atualmente, seguindo as regras constitucionais sobre o número de vereadores de acordo com a população do município, Campinas possui 33 parlamentares, eleitos através do voto direto e secreto da população para um mandato de quatro anos. Os(as) vereadores(as) atuam como representantes diretos da população, para dar voz às complexas demandas envolvendo diversos setores sociais, ainda mais quando pensamos em um município como Campinas – que, como já elencado no decorrer do trabalho, tem importância não apenas para o cenário regional, mas também nacional.

Dentre as funções da Câmara Municipal, SOARES (2018) cita as mais importantes: função legislativa, fiscalizadora, julgadora, administrativa e de assessoramento.⁴⁷ A primeira delas é exercida através da apresentação e

⁴⁷ O artigo 7º da Lei Orgânica de Campinas prevê expressamente as funções da Câmara Municipal: “Art. 7º - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município e especialmente: I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando as legislações federal e estadual; II - legislar sobre o sistema tributário municipal, bem como autorizar isenções, anistias fiscais e a remissão de dívidas; III - apreciar e propor emendas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, bem como autorizar a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários; IV

votação dos projetos de lei, aos quais daremos ênfase neste tópico do trabalho. No entanto, isto não afasta a importância das outras funções, como o dever de fiscalizar os atos do poder Executivo (função fiscalizadora), o de julgar as contas do(a) Prefeito(a) Municipal, aprovando-as ou rejeitando-as, bem como a de julgar as infrações político-administrativas cometidas pelo(a) Prefeito(a) e pelos(as) vereadores(as), possibilitando inclusive a cassação do mandato (função julgadora), a possibilidade de auto organizar-se de acordo com a necessidade do órgão (administrativa) e, por fim, a função de apontar ao Executivo municipal as melhorias necessárias, muitas vezes sugeridas pelos próprios munícipes, como a manutenção de ruas, da situação de parques etc. (função de assessoramento).

Nos atentando mais em relação aos projetos de lei, SOARES (2018, p. 40), ao abordar o processo legislativo municipal de Campinas e as proposições legislativas existentes no município, tece algumas considerações:

A elaboração dos projetos de lei representa o efetivo exercício da função legislativa atribuída às Câmaras Municipais; é através deles que as políticas públicas podem ser implementadas, pois importam em soluções para problemas de diversos tipos encontrados na sociedade.

Sobre o tema, o artigo 140 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas prevê que “A Câmara exerce sua função legislativa por meio de: I - propostas de emenda à Lei Orgânica; II - projetos de lei; III - projetos de decreto legislativo; IV - projetos de resolução”. Neste trabalho, abordaremos o tema do inciso II deste artigo, especificamente em relação aos projetos de lei apresentados pelos(as) vereadores(as) e pelo Prefeito durante o período da

- deliberar sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito, bem como sobre a forma e os meios de pagamentos; V - autorizar a concessão de auxílios e subvenções; VI - autorizar a concessão e permissão de serviços públicos; VII - autorizar, quanto aos bens municipais imóveis: a) o seu uso, mediante a concessão administrativa ou de direito real; b) a sua alienação; VIII - autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargos; IX - dispor sobre a criação, organização e supressão de distritos, mediante prévia consulta plebiscitária; X - criar, transformar ou extinguir cargos e funções na administração direta, autárquica e fundações públicas, assim como fixar os respectivos vencimentos, observados os parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias; XI - criar, dar estrutura e atribuições às Secretarias e órgãos da administração municipal; XII - aprovar o Plano Diretor e a legislação urbanística; (Ver Lei Complementar nº 15, de 27/12/2006) XIII - dispor, a qualquer título, no todo ou em parte, de ações ou capital que tenha o Município subscrito, adquirido, realizado ou aumentado; XIV - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem, para o Município, encargos não previstos na lei orçamentária; XV - delimitar o perímetro urbano; XVI - legislar sobre a denominação e sua alteração de próprios, bairros, vias e logradouros públicos; XVII - legislar sobre o regime jurídico dos servidores municipais; XVIII - dispor, mediante lei, sobre o processo de tombamento de bens e sobre o uso e a ocupação das áreas envoltórias de bens tombados ou em processo de tombamento; XIX - dispor sobre as leis complementares à Lei Orgânica e suas alterações”.

pandemia, tendo em vista que a aprovação destes teve efeitos diretos sobre a definição das políticas públicas a serem implementadas.

Para uma melhor compreensão do tema, vejamos a redação do artigo 143 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas:

Art. 143. Projeto de lei é a proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do prefeito. Parágrafo único. A iniciativa dos projetos de lei será:
a) dos(as) vereadores(as); b) das comissões; c) da Mesa da Câmara; d) do Prefeito; e) da população, nos termos da Lei Orgânica do Município.

No que diz respeito ao período em análise neste trabalho, a Tabela 2 abaixo ilustra o quantitativo de projetos apresentados no município, especificamente sobre o tema da Covid-19:

Tabela 2 - Projetos de lei apresentados no município com o tema "Covid-19", separados por tipo e por autor (período compreendido entre 11/03/2020 e 05/05/2023)

	Nº total de projetos	Autor: Vereador(a)	Autor: Prefeito
Projetos de Lei Ordinária	112	102	10
Projetos de Lei Complementar	11	10	1

Fonte: elaborado pela autora, com base em pesquisa no banco de dados do site da Câmara Municipal de Campinas

Em relação aos números acima apontados, podemos chegar a algumas conclusões: do somatório dos projetos apresentados (123 entre projetos de lei ordinária e complementar)⁴⁸, 112 deles são de autoria parlamentar (91,06%), enquanto apenas 11 são de autoria do Prefeito Municipal (8,94%).

Tendo em vista que, para que os projetos apresentados se tornem efetivamente uma lei, deve ser seguido todo um trâmite envolvendo o processo legislativo (instrução, debate, deliberação, aprovação na comissão de

⁴⁸ A diferença entre esses dois tipos de projetos reside no quórum necessário para a aprovação (maioria absoluta para projetos de lei complementar, maioria simples para projetos de lei ordinária), e em relação às matérias que cada um pode tratar. O artigo 41, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município prevê expressamente as matérias que exigem a tramitação através de lei complementar: "As leis complementares são as concernentes às seguintes matérias: I - Código Tributário do Município; II - Código de Obras; III - Estatuto dos Servidores Municipais; IV - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e a legislação urbanística; V - criação de cargos, ou funções e aumento de vencimento, vantagens, estabilidade e aposentadoria dos servidores; VI - zoneamento urbano; VII - permissão e concessão de serviços públicos; VIII - concessão de direito real de uso; IX - alienação de bens imóveis; X - aquisição de bens imóveis, inclusive doação com encargos; XI - autorização para efetuar empréstimo de instituição particular; XII - infrações político-administrativas; XIII - atribuições do Vice-Prefeito; XIV - criação de subprefeituras, administrações regionais ou órgãos semelhantes; XV - Procuradoria Geral do Município". As demais matérias, não elencadas entre estas, seguirão o trâmite através de projeto de lei ordinária.

Constituição e Legalidade e nas comissões de mérito, aprovação em Plenário etc.), são poucos os projetos que efetivamente se tornam leis. A Tabela 3 abaixo ilustra esta situação:

Tabela 3 – Leis publicadas no município com o tema “Covid-19”, separadas por autor (período compreendido entre 11/03/2020 e 05/05/2023)

	Nº total de leis	Autor: Vereador(a)	Autor: Prefeito
2020	11	9	2
2021	7	2	5
2022	7	5	2
2023	1	0	1
Total do período	26	16	10

Fonte: elaborado pela autora, com base em pesquisa realizada no site da Prefeitura Municipal de Campinas

Em uma análise quantitativa dos dados, verificamos que o número total de leis aprovadas no período (26) é muito menor em relação ao número de projetos apresentados. Apenas fazendo um adendo aos números, em relação aos Projetos de Lei Ordinária iremos considerar um total de 114 projetos, em vez dos 112 elencados na Tabela 2, levando em conta que tivemos dois projetos a mais relacionados à Covid-19, fora da data da pesquisa considerada, que se transformaram em leis (o Projeto de Lei nº 121/2018, de autoria do então vereador Cidão Santos, que teve um Substitutivo total apresentado em 11/03/2020 e acabou se transformando na Lei nº 15.893, de 31/03/2020; e o Projeto de Lei nº 56/2020, de autoria do vereador Luiz Cirilo, apresentado em 26 de fevereiro de 2020, que se transformou na Lei nº 15.906, de 19/05/2020).

Sendo assim, em relação ao número total de projetos apresentados (114 de lei ordinária e 11 de lei complementar), apenas 26 deles se tornaram efetivamente leis, o que representa uma porcentagem de 20,8%. Este número é ainda menor quando consideramos os projetos de lei de autoria dos vereadores(as) em relação aos de autoria do Prefeito, uma vez que, do total de projetos apresentados pelos vereadores(as) (104 de lei ordinária, já considerando as duas exceções acima descritas, e mais 10 de lei complementar, totalizando 114), apenas 16 deles se tornaram leis (14,03%); enquanto que, relativamente aos projetos de autoria do Prefeito (11 entre lei ordinária e complementar, vide Tabela 2), 10 deles se transformaram em leis, o que representa um total acima de 90% (90,90%).

Alguns fatores explicam essas dificuldades. Primeiramente, necessário considerar que o tema da pandemia exigia respostas rápidas, através da adoção de soluções eficazes – o que acaba contrastando com a necessidade do respeito a todo um trâmite legislativo. Outro fator é que, dos projetos de lei apresentados (considerando projetos de lei ordinária e complementar), 37 deles receberam parecer contrário da Comissão de Constituição e Legalidade⁴⁹, por possuírem vícios formais que os impediram de alcançar o sucesso na aprovação da lei, o que está também relacionado à restrição imposta pelo artigo 45 da Lei Orgânica do Município, aqui transcrito:

Art. 45. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I – criação e extinção de cargos e funções na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II – criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública direta, indireta e fundações;

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores. (grifo nosso)

Da leitura do inciso II do referido artigo, verificamos que apenas o Prefeito detém a iniciativa de propor projetos sobre as atribuições das secretarias municipais, principais responsáveis pela adoção direta de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da Covid-19. Muitos projetos apresentados pelos(as) vereadores(as) objetivavam criar políticas que iriam interferir nestas atribuições, razão pela qual eram rejeitados na própria comissão de Constituição e Legalidade, sem sequer alcançarem a análise do mérito⁵⁰.

Um outro aspecto que merece destaque é o de que, de fato, são as Secretarias Municipais que possuem o devido conhecimento técnico para implementar políticas públicas, como a gestão da saúde, o direcionamento de verbas para setores mais específicos, o controle sobre os recursos financeiros disponíveis, o número e a responsabilidade dos servidores lotados em cada parte do Município – tão necessários para o combate à pandemia –, além de outros aspectos. Isto não impediu, no entanto, o diálogo e a colaboração

⁴⁹ O artigo 170, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas dispõe que “Concluindo o parecer da Comissão de Constituição e Legalidade pela inconstitucionalidade ou ilegalidade de qualquer proposição, esta será remetida ao arquivo, salvo se for interposto recurso por 1/3 (um terço) dos(as) vereadores(as) em até 10 (dez) dias contados a partir da leitura da decisão da comissão no expediente”.

⁵⁰ O artigo 160 do Regimento Interno da Câmara, dispõe que “Discussão é a fase dos trabalhos destinada ao debate em Plenário. § 1º Os projetos de lei, ressalvados os casos previstos neste regimento, terão necessariamente 2 (duas) discussões. § 2º Na primeira discussão a matéria será apreciada apenas sob o aspecto de sua constitucionalidade e legalidade; na segunda discussão será analisado o seu mérito”.

envolvendo os dois poderes, tendo em vista que diversos Decretos baixados pelo Prefeito acabaram por contemplar as solicitações que eram feitas pelos vereadores(as), afinal estes atuam como representantes diretos da população. Ainda que a apresentação de projetos de lei em si seja, de certo modo, limitada pelas restrições legais ora descritas, fatores externos, como a maior proximidade dos vereadores(as) com a população, contribuíram para uma atuação conjunta.

No entanto, ainda que, em relação à quantidade, o número de projetos de lei que se tornaram leis não seja tão alto, importante realizarmos uma análise qualitativa das leis aprovadas pelo Parlamento municipal.

No ano de 2020, merecem destaque as seguintes leis: a lei, de autoria do Executivo, que permitiu que o benefício referente ao Programa Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (“NUTRIRCAMPINAS”), de aquisição de gêneros alimentícios, fosse também utilizado para a compra de produtos de limpeza e de higiene pessoal (Lei nº 15.892, de 30/03/20); a lei, de autoria parlamentar, que autorizou o Executivo a suspender os prazos relativos aos concursos públicos, até o final daquele ano (Lei nº 15.905, de 19/05/20), editada com o objetivo de não prejudicar as pessoas aprovadas em concursos municipais que já tivessem seus resultados finais homologados; a lei que tornou obrigatório o fornecimento de máscaras aos funcionários dos estabelecimentos de saúde, sendo também de autoria parlamentar (Lei nº 15.906, de 19/05/20); a lei que dispôs sobre a antecipação de feriados, cujas datas seriam em junho (Corpus Christi) e em novembro (Dia da Consciência Negra), que foram transferidos para os dias 26 e 27 de maio daquele ano com o objetivo de forçarem as pessoas a permanecerem em suas casas, evitando a contaminação (Lei nº 15.907, de 21/05/20, de autoria do Executivo municipal).

Em julho de 2020, foi também criada a lei que obrigou as unidades hospitalares públicas e privadas do município a implantarem a visita digital, por meio de acesso remoto, aos pacientes que estavam isolados em decorrência de terem contraído Covid-19 (Lei nº 15.914, de 1/07/20, de autoria parlamentar). Em agosto do mesmo ano, a edição da lei de adoção de medidas para a prevenção de casos de violência doméstica durante a pandemia, tais como a divulgação em massa de informações sobre os locais de apoio à mulher, foi resultado de um projeto também de iniciativa parlamentar, tendo em vista que ocorreu um aumento desse tipo de violência durante o período (Lei nº 15.957, de 14/08/20).

Já no ano de 2021, tivemos a edição da Lei nº 16.072, de 12 de março, de autoria do Executivo municipal, que ratificou o protocolo de intenções firmado entre municípios brasileiros para a compra de vacinas, medicamentos, insumos e equipamentos da área da saúde – representando, em larga escala, o exercício da necessária cooperação intermunicipal. Em maio daquele ano, a Lei nº 16.087, promulgada em 14 de maio e de autoria parlamentar, coibiu a realização de festas clandestinas, através do estabelecimento de multa ao proprietário ou possuidor do imóvel que fizesse a cessão do uso para a realização de festa clandestina com finalidades comerciais. Referida lei também visava afastar a possibilidade de aglomerações, no intuito de prevenir novas contaminações.

Em outubro de 2021, a Lei nº 16.135, de autoria do Executivo municipal, instituiu o auxílio “Campinas protege”, destinado às famílias com crianças e adolescentes que haviam perdido seu representante legal em virtude da Covid-19. Em uma postura de amparo coletivo, a lei demonstra grande importância, no sentido de amenizar a situação de vulnerabilidade social e econômica que esses indivíduos passaram a vivenciar.

Em uma análise final, a Lei nº 16.266, de 27 de maio de 2022, de autoria parlamentar, instituiu o programa “Mente limpa”, de promoção de saúde mental e atenção aos problemas psicológicos causados em decorrência da pandemia. Sabemos que inúmeras questões relacionadas à saúde mental surgiram no decorrer da pandemia, principalmente das pessoas que foram afetadas mais diretamente – como aqueles que perderam seus entes familiares. O programa demonstra sua relevância no sentido de tentar conter ou, ao menos, diminuir tais efeitos.

Sendo assim, neste item verificamos como se deu a regulação jurídico-normativa de questões relacionadas às medidas de enfrentamento da pandemia, por meio da análise da atuação conjunta entre os poderes Executivo e Legislativo. Foi possível ver que, ainda que o Legislativo possua suas restrições quanto à aprovação das leis, teve um papel necessário no sentido de atuar como porta-voz das demandas particulares, em suas mais variadas formas. Ao Executivo compete a direção das políticas públicas e, em relação à aprovação das normas, o devido processo legislativo demanda tempo e conhecimento técnico, o que acaba por não contribuir para a aprovação de um número grande de leis. Isto não quer dizer que as leis que conseguiram a aprovação não foram

relevantes; pelo contrário, conforme vimos, várias leis importantes criadas durante o período resultaram dessa atuação conjunta entre os Poderes.

Após tais considerações, no item a seguir verificaremos se, efetivamente, houve a retomada do movimento municipalista no contexto da pandemia, a fim de prosseguirmos para as considerações finais deste trabalho.

3.5. A retomada do movimento municipalista no combate à pandemia

Conforme exposto anteriormente nesta dissertação, o movimento municipalista representa a defesa dos interesses dos entes federativos mais próximos da população: os Municípios. Defensor do municipalismo, André Franco Montoro, em determinada situação, afirmou que “ninguém vive na União ou no estado. As pessoas vivem no município”.⁵¹

Em um cenário jamais vislumbrado em tempos passados, ainda mais no século em que vivemos – levando em conta que possuímos tantos recursos, uma medicina avançada, profissionais qualificados para o exercício de suas profissões –, a crise sanitária de Covid-19 representou diversos desafios: aos governos, às empresas, às instituições de ensino e pesquisa, às diversas organizações sociais existentes, aos profissionais de saúde e, principalmente, à população em geral. Desta crise, uma situação passou a tomar forma: a atenção que merecem os municípios, uma vez que são eles que prestam diretamente os principais serviços aos cidadãos.

Em decorrência das situações de conflito entre os governos federal, estadual e municipal, a bandeira municipalista necessitou ser novamente erguida: prefeitos se socorreram para defender seus respectivos municípios de atuação. Era necessário fazer com que as políticas públicas municipais fossem efetivamente implementadas no âmbito local. Foi essa luta em prol dos municípios que demonstra a retomada do movimento que ganhou forma na metade do século XX. O movimento municipalista, importante em diversos períodos da história nacional, desde os seus primórdios, agora ganha força e destaque, demonstrando sua fundamentalidade.

⁵¹ “Franco Montoro completaria 90 anos no último dia 14. Um político que nos deixou um legado de honradez, comportamento ético, otimismo, seriedade e espírito público”. Notícia de O globo, 08/08/2006, Opinião, p.7. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/401898/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em 25 out. 2023.

Entidades de defesa dos municípios, como é o caso da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), colaboram com a concretização dessa busca em defesa do municipalismo, para que estes possam de fato fazer parte do cenário nacional como verdadeiros atores, levando as demandas locais e contribuindo para o aperfeiçoamento local, regional e nacional. Conforme exposto no próprio site da FNP, a instituição tem como missão “zelar pelo princípio constitucional da autonomia municipal, visando garantir a participação plena e imprescindível dos municípios no pacto federativo”. Além disso, tem como objetivo promover a participação ativa dos entes locais nas questões urbanas e na interlocução ampla e democrática com os três poderes no âmbito estadual e federal, bem como com a sociedade civil organizada.⁵²

Em relação ao cenário da pandemia, coube à FNP se manifestar em relação à diversas questões, inclusive sobre o posicionamento do governo federal, como se vê na seguinte nota oficial, divulgada em 15 de abril de 2020:

O mundo atravessa uma pandemia de proporções ainda não conhecidas totalmente. O enfrentamento ao coronavírus tem demandado ações rápidas e assertivas dos governantes para proteger a vida das pessoas. No Brasil, no entanto, há uma condição anômala que tem exigido lidar, de um lado com a COVID-19 e, de outro, com a instabilidade de posicionamentos dúbios do governo federal.

Prefeitas e prefeitos estão perplexos e apreensivos com a postura do governo federal de provocar o conflito regional como forma de deixar de cumprir suas obrigações com a saúde da população e harmonia federativa. Sobre a saúde, reiteram, mais uma vez, que há necessidade urgente de pactuação federativa com orientações claras sobre as medidas relativas ao isolamento social, forma mundialmente utilizada para prevenir a pandemia. (...) A FNP defende que as regras de partilha de recursos, que o governo federal tem obrigação constitucional de empreender, sejam feitas para atender de fato às demandas.⁵³

Ainda sobre a contribuição da instituição, ela foi responsável por propiciar um ambiente de diálogo com outros municípios, com os governos estaduais e até mesmo com prefeitos de outros países⁵⁴, visando adotar estratégias comuns

⁵² Para mais detalhes sobre a instituição, como sua história, os projetos desenvolvidos, suas publicações etc., as informações constam do site <<https://fnp.org.br/fnp/historico>>.

⁵³ "Não é razoável que o governo federal estimule o conflito federativo". Nota oficial divulgada no Portal da FNP, em 15/04/20. Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/2274-nota-oficial-14-04-2020?highlight=WyJvIG11bmRvIGF0cmF2ZXNzYSIsImF0cmF2ZXNzYSB1bWEgcGFuZGVtaWUiXQ>>. Acesso em 25 out. 2023.

⁵⁴ Como exemplo, podemos citar a troca de experiências entre os prefeitos de Campinas, Piracicaba e o prefeito sul-coreano, da cidade de Cheonan. Notícia do Portal da FNP, de 13/05/2020. Disponível em: <<https://fnp.org.br/noticias/item/2310-prefeito-sul-coreano-vai-debater-com-governantes-locais-brasileiros-estrategias-de-combate-ao-coronavirus?highlight=WyJwYW5kZW1pYSJd>>. Acesso em 25 out. 2023.

de combate ao vírus. Isso representa o esforço promovido no sentido de questionar a ausência de coordenação por parte do governo federal, e demonstra, diante deste cenário, uma atuação dos(as) prefeitos(as) pautada em buscar alternativas viáveis para o controle da pandemia, por meio da troca de experiências entre as Prefeituras do Brasil e a comunidade internacional.⁵⁵ Um fato que merece destaque é que, à época, o Presidente da FNP era o então Prefeito de Campinas, Sr. Jonas Donizette, que hoje atua como deputado federal.

É evidente que, em um cenário de descoordenação intergovernamental, passam a surgir situações de injustiça – alguns municípios recebiam mais recursos por parte do governo federal, outros menos. Sobre o tema, o consultor econômico da FNP, Kleber Castro, cita uma disparidade muito grande entre os pequenos e grandes municípios. Castro elenca, por exemplo, que para as cidades pequenas os repasses de valores em relação ao número de leitos disponíveis eram maiores, enquanto que, para as grandes cidades (acima de 1 milhão de habitantes), o valor era bem inferior; ele critica, portanto, a falta de critérios técnicos para a distribuição de recursos, tendo em vista que são os municípios médios e grandes os responsáveis pela prestação de serviços mais onerosos para o enfrentamento da pandemia.⁵⁶

Diante destas situações de desequilíbrio fiscal entre os entes federativos e da ausência de uma articulação federativa, resta evidente que os(as) prefeitos(as) adotaram uma postura de, efetivamente, buscar novas formas de realizar as políticas públicas. Além do envolvimento com a comunidade internacional de prefeitos(as), podemos também mencionar o incentivo à colaboração público-privada, tendo em vista a ampla contribuição também por parte do setor privado (diversas empresas realizaram doações significativas - itens de higiene, máscaras, vestuário, alimentos etc.). As universidades também

⁵⁵ Como exemplo de troca de experiências, podemos citar o debate promovido prefeitos(as) do Brasil e da Austrália, realizado durante a 18ª edição da live “FNP conectando cidades para enfrentar a COVID-19”. Notícia do portal da FNP, de 31/07/2020. Disponível em: <<https://fnp.org.br/noticias/item/2365-prefeitos-debatem-diferencas-de-aco-es-no-enfrentamento-a-pandemia-no-brasil-e-na-australia?highlight=WyJwYW5kZW1pYSJd>>. Acesso em: 25 out. 2023.

⁵⁶ “Dados evidenciam injustiça federativa no enfrentamento à pandemia”. Notícia do portal da FNP, de 31/07/2020. Disponível em: <<https://fnp.org.br/noticias/item/2366-dados-evidenciam-injustica-federativa-no-enfrentamento-a-pandemia?highlight=WyJwYW5kZW1pYSJd>>. Acesso em: 25 out. 2023.

representaram o fomento a um novo tipo de política pública – o do maior compartilhamento de informações, tais como a própria produção e difusão do conhecimento científico (aqui podemos citar a já mencionada parceria entre o DEVISA de Campinas e a UNICAMP, para a elaboração dos boletins epidemiológicos referentes à Covid-19). Em momentos críticos da pandemia, houve também o aumento significativo do número de leitos para Covid-19 no hospital da PUC-Campinas, por meio de convênio firmado com o Município⁵⁷.

Diante destas considerações, verificamos que a pandemia deixou evidente o exercício da autonomia municipal. A Constituição de 1988 trouxe a previsão formal desta autonomia, em seu artigo 18. Porém, em um cenário de uma completa crise sanitária e federativa, os municípios buscaram, de forma ainda mais expressa, realizar de fato essa autonomia.

Alguns exemplos foram citados no decorrer deste trabalho – tais como a atuação no STF no sentido de garantir a autonomia municipal, através de decisões muito relevantes em ações constitucionais; a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que manteve a medida do toque de recolher em Campinas, respeitando a autonomia municipal; a elaboração do Plano São Paulo, que consistia em uma diretriz estadual, mas que permitia aos municípios uma atuação respeitando suas realidades locais; a efetivação de parcerias entre municípios e outras entidades (públicas e privadas, em diversos níveis governamentais). Através destas análises de situações concretas ocorridas durante a pandemia, verificamos a influência, bem como a forte presença, do movimento municipalista dentro do cenário federalista.

Ainda em situações de crise, o federalismo deve se adaptar e se moldar de acordo com a realidade de cada nação. O Brasil é um dos poucos países do mundo que adota o federalismo considerando o município como entidade federativa autônoma – justamente por coincidir com o próprio contexto do país, marcado por grandes diferenças existentes entre suas diferentes regiões. No entanto, isto não afasta a existência de um federalismo que é dinâmico. Dinâmico em razão do contexto, pois cada contexto histórico pode criar uma situação única

⁵⁷ “Saúde amplia leitos de UTI e enfermaria para paciente com Covid-19”. Notícia do Portal da Prefeitura de Campinas. Disponível em: <<https://portal.campinas.sp.gov.br/noticia/38682>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

para a configuração do federalismo ali existente, a depender de diversos aspectos.

No caso da pandemia, verificamos que o aspecto político em muito afetou o direcionamento (ou, na verdade, a falta dele) das políticas públicas, o que contribuiu para um cenário muito peculiar de enfrentamento à crise. Pode ser que, caso o cenário político fosse outro, a condução dessas políticas teria ocorrido de modo diferente, impactando, por sua vez, os municípios de uma maneira também diferente. A crise federalista acabou por produzir intensos debates, com a consequente judicialização de questões diversas, o que trouxe à tona a necessidade de rediscutir os rumos do pacto federativo estipulado pela Constituição de 1988.

O objetivo central aqui proposto foi o de analisar a realização da autonomia municipal durante a pandemia de Covid-19. Conforme verificamos, tal hipótese foi confirmada. O que vem a seguir deixa em aberto algumas ponderações, como a possível configuração de um novo federalismo e o fortalecimento da autonomia municipal a ponto de trazer novos caminhos neste sentido. São pontos que surgem após esta pesquisa, para fomentar o debate em torno dessa possível nova fase do federalismo, que alguns chamam, inclusive, de “Federalismo 4.0”⁵⁸. A seguir, passaremos às considerações finais deste trabalho, necessária ao esclarecimento de fatos e hipóteses aqui tratados.

⁵⁸ “Teremos um federalismo 4.0?” Notícia do Portal Correio Braziliense, de 22 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/opiniaio/2021/11/4964847-teremos-um-federalismo-4-0.html>>. Acesso em 25 out. 2023.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como ponto central a compreensão sobre a relevância do papel do Município exercido dentro da estrutura federalista brasileira, especificamente relacionada ao período de duração da pandemia de Covid-19 no Brasil e no mundo. O movimento municipalista, existente desde os primórdios da formação do Estado brasileiro, cuja atuação se intensificou em meados do século XX, foi amplamente abordado no contexto desta pesquisa, para que fosse possível alcançar um melhor entendimento sobre a sua importância para o fomento e a busca da garantia da autonomia dos Municípios até os dias de hoje. Durante este estudo, verificamos que a autonomia municipal está expressa não somente no texto constitucional atual, mas foi também prevista em diversas Constituições passadas, cujas características foram objeto de estudo deste trabalho.

Desta forma, o Município, no caso brasileiro, representa uma entidade de características bastante peculiares, que se devem principalmente em razão da configuração do território do país – muito extenso, marcado por diversas características sociais, culturais, econômicas e políticas distintas. Neste sentido, em uma abordagem inicial da pesquisa, o trabalho se propôs a trazer um verdadeiro retrato da figura do Município dentro do contexto nacional, para que fosse possível, ao final, adentrar à análise do caso concreto de um município específico, de modo a ilustrar como se deu o combate à pandemia de modo regionalizado.

O cenário pandêmico trouxe situações nunca antes imaginadas, afetando as instituições governamentais, o setor privado e a população como um todo. Diante deste cenário de incerteza sobre o que poderia ocorrer, os municípios, que correspondem aos órgãos de poder mais próximos do cidadão, tiveram que exercer um protagonismo na tomada de decisões sobre a condução das políticas públicas, sendo estas principalmente relacionadas às matérias de saúde.

A autonomia municipal foi prevista no texto constitucional de 1988, em seu artigo 18. Porém, em relação ao contexto em análise neste trabalho, tivemos um cenário diferente do que a própria Lei Maior previu: enquanto a Constituição estabeleceu a autonomia dos entes federativos e, no mesmo sentido, dispôs sobre a necessidade de cooperação entre estes entes, o cenário de pandemia

nos levou à situações de afronta ao próprio pacto federativo, levando em conta as diversas ações e omissões tomadas pelo então Governo Bolsonaro, que não levou em consideração as situações específicas dos Estados e Municípios – indo, desta forma, na contramão da ideia de cooperação intergovernamental.

Sendo assim, a metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa documental e a análise quantitativa e qualitativa de normas, com enfoque para as normas editadas pelo Município de Campinas, para demonstrar que, durante o período da pandemia, a autonomia municipal foi respeitada e fortalecida pela atuação do Supremo Tribunal Federal, mesmo diante de todas as dificuldades ocorridas em razão dos conflitos federativos, envolvendo principalmente as decisões tomadas pelo Governo Federal.

Para se atingir uma compreensão sobre o fortalecimento desta autonomia, foram definidos três objetivos específicos. O primeiro deles foi a análise pormenorizada do conceito de autonomia municipal, relacionando-o às modificações que foram ocorrendo ao longo de determinado período histórico, principalmente através das diferentes Constituições que já estiveram em vigor no país. A compreensão desta autonomia foi também relacionada ao próprio exercício da democracia, tendo em vista que, ao fortalecer os laços da população com seus respectivos municípios, passa a se configurar também um cenário mais democrático e inclusivo.

O segundo objetivo específico foi o de compreender como se deu a defesa, por parte do Supremo Tribunal Federal, da autonomia municipal durante a pandemia, tendo em vista caber à Corte decidir sobre matérias que envolvam disputas federativas. Tal entendimento foi possível através do estudo de ações judiciais sobre matérias constitucionais relacionadas aos Municípios, que tramitaram perante o Supremo Tribunal Federal durante o período pandêmico. Tais ações, abordadas durante este trabalho, em muito auxiliaram na defesa da autonomia municipal, em detrimento dos interesses pleiteados pelo Governo Federal. Este objetivo levou em consideração os diversos conflitos existentes entre os entes da federação, buscando elucidar de forma concreta como as decisões do Supremo acabaram por impactar – positivamente ou não – o exercício de diversas políticas públicas relacionadas ao combate da pandemia, que afetaram a União, os Estados e, principalmente, os Municípios.

Já o terceiro objetivo específico foi o de chegar a conclusões sobre a autonomia municipal na situação concreta do município de Campinas, visando demonstrar que este município, da forma como conduziu as políticas públicas da cidade, teve sua autonomia amplamente respeitada. A análise dos decretos municipais expedidos pelo Prefeito da cidade de Campinas, bem como o estudo da atuação conjunta entre os poderes Executivo e Legislativo do município, tiveram como intenção demonstrar que as situações concretas do exercício da autonomia foram muito importantes para uma boa condução da situação de calamidade pública neste Município. Diversas situações foram trazidas, estando relacionadas às medidas de combate ao vírus, tais como a proibição de aglomerações, a fiscalização por parte dos órgãos locais, a aprovação de leis relevantes sobre o tema e, principalmente, a atuação da Secretaria de Saúde deste Município, a qual teve sua conduta norteada pelos critérios técnicos e científicos.

Diante destes objetivos, o trabalho confirmou a hipótese – que era verificar que, de fato, os Municípios tiveram sua autonomia fortalecida durante o período da pandemia, o que foi possível por meio da forte influência do movimento municipalista e das entidades de defesa dos municípios, como é o caso da Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Sendo assim, a pesquisa demonstrou que os Municípios são entes federativos dotados de autonomia, possuindo a prerrogativa de agir dentro das competências estabelecidas pelo texto constitucional e, principalmente, em relação às matérias que dizem respeito ao seu interesse local.

Os instrumentos de coleta de dados – a análise de decisões da Suprema Corte e a análise da atuação específica do município de Campinas durante a pandemia, permitiram que se concluísse por este fortalecimento da autonomia municipal, abrindo novas possibilidades dentro do cenário federativo. É evidente que, em uma situação de normalidade, em que os entes cooperam entre si, os municípios deveriam atuar em conformidade com as diretrizes nacionais e regionais. No entanto, no caso brasileiro, por diversas vezes isto não ocorreu – razão pela qual tivemos o objetivo de demonstrar que, mesmo com todos os empecilhos postos pelo Poder Central à época, o município de Campinas conseguiu exercer o seu protagonismo na tomada de decisões tão importantes relacionadas ao combate à pandemia de Covid-19.

Sendo assim, a abordagem aqui proposta traz, também, como ponderação, uma possível inovação dentro da configuração do federalismo, através do estabelecimento de um diálogo saudável e equilibrado entre as diversas esferas de poder, e não apenas com decisões sendo tomadas unilateralmente pelo poder central. Isto se traduz em possíveis reflexões sobre as perspectivas de futuros debates envolvendo a federação, tais como a importância do papel exercido pelas entidades municipalistas, que visam defender os interesses daqueles que estão mais próximos dos cidadãos – os Municípios.

A pesquisa teve como eixo central o estudo de caso de um município específico, escolhido em razão da sua importância para o contexto nacional, visando a análise de uma perspectiva local para atingir uma compreensão sobre o fenômeno do fortalecimento da autonomia do município durante o período da pandemia. Sabemos das limitações aqui existentes, tendo em vista que outros municípios não foram analisados nesta pesquisa. No entanto, no que se refere ao caso específico de Campinas, foi possível chegar a algumas conclusões: o município, desde o início da pandemia, se baseou em orientações técnico-científicas em matéria de saúde, o que fez com que pudesse avançar rapidamente em um controle sobre o avanço da doença. Diferentemente da postura do Governo Federal da época, que atuava em um sentido contrário à ideia da adoção de protocolos sanitários e à necessidade do distanciamento social para conter a transmissão do vírus, Campinas, ao atuar baseada em dados, estudos e estatísticas, pôde mensurar como estava a situação da cidade em termos estruturais – tais como a disponibilidade de leitos nas redes de saúde, a velocidade do contágio da doença, a situação hospitalar como um todo, dentre outros parâmetros que eram medidos através de evidências.

Ao adotar diversas medidas drásticas para a contenção do vírus durante os períodos mais críticos da pandemia, como a imposição de restrições severas ao comércio, o uso obrigatório de máscaras dentro e fora de estabelecimentos, a imposição do toque de recolher etc., o município de Campinas demonstrou que a preocupação era, de fato, a preservação da vida e da saúde das pessoas. Questões econômicas também foram bastante debatidas, inclusive por meio da aprovação de leis na cidade relacionadas à proteção dos mais vulneráveis e de pessoas afetadas em suas situações financeiras. No entanto, por meio da

análise dos decretos e leis citados no decorrer do último capítulo, resta evidente que o Município de Campinas tratou como prioridade, de fato, os direitos fundamentais da população, tratando a pandemia como algo sério e que necessitava que medidas à altura da gravidade da situação fossem tomadas, ainda que muito difíceis para a população.

Ao trazermos os fatos ocorridos no município de Campinas, partindo de uma análise histórica da evolução dos municípios, analisando sua relação com a participação popular e a importância do papel do Supremo Tribunal Federal como garantidor de autonomia municipal, verificamos que o objetivo da pesquisa foi plenamente atingido. Outros estudos futuros sobre o tema, em contextos diferenciados – como a análise de municípios de pequeno porte, ou até mesmo de outros municípios ainda maiores, também serão muito oportunos para uma maior compreensão do fenômeno relacionado ao avanço municipalista não apenas durante, mas também após o cenário de pandemia.

Um ponto que merece destaque, também, diz respeito ao aspecto internacional deste fenômeno. Apesar de tratarmos na pesquisa sobre uma realidade local, uma análise crítica sobre a necessidade de seguir parâmetros internacionais demonstra ser bastante importante. Vivemos em uma sociedade globalizada, conectada – as fronteiras entre os diferentes locais do mundo estão cada vez menores. Assim, partir de uma análise micro, através da contextualização do fenômeno municipalista, para adentrarmos para uma análise macro (entender que os municípios não estão separados de um todo, muito maior), também se mostrou fundamental no decorrer desta pesquisa. Ao citarmos as normas internacionais para introduzir o terceiro capítulo do trabalho, bem como a citação da atuação conjunta envolvendo entidades municipais nacionais e internacionais, o objetivo foi exatamente este: demonstrar que as realidades locais também são fortalecidas quando se conectam umas às outras – tendo em vista que sempre podemos identificar fatores comuns nas diversas localidades do globo. Esta perspectiva acaba por enriquecer, e muito, a pesquisa dentro da ciência jurídica.

Levando em conta que este trabalho se restringiu ao período da pandemia, devido às limitações inerentes da pesquisa, temos que o tema pode ainda avançar bastante. Acompanhar como se dará o exercício da autonomia municipal daqui para frente se mostra fundamental para o avanço em diversas

questões sociais. Neste sentido, quando pensamos sobre a importância dos debates em torno do pacto federativo, tais questões merecem vir à tona: o real protagonismo dos municípios é fundamental, mas isto não se faz sem o estabelecimento de um diálogo que dê voz aos entes da federação, levando em consideração suas características singulares. O Município faz parte do Estado, da mesma forma que os Estados membros e a União. Quando esta situação for mais bem compreendida pelos diferentes órgãos governamentais, será possível viabilizar um pacto federativo mais justo e equilibrado, que leve em consideração as diferentes realidades existentes no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. et al.. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.** Revista de Administração Pública, v. 54, n. Rev. Adm. Pública, 2020 54(4), jul. 2020.

AITH, F. M. A. **Marcos legais da promoção da saúde no Brasil.** Revista de Medicina, [S. l.], v. 92, n. 2, p. 148-154, 2013. DOI: 10.11606/issn.1679-9836.v92i2p148-154. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revistadc/article/view/79977>>. Acesso em: 15 out. 2023.

Banco de dados contendo o compilado dos Decretos, Leis e outras normas relacionadas à Covid-19. Site da Biblioteca Jurídica da Prefeitura Municipal de Campinas, 2023. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/135486>>. Acesso em 20 ago. 2023.

Banco de dados utilizado para pesquisa da atividade legislativa do município de Campinas. Site da Câmara Municipal de Campinas, 2023. Disponível em: <<https://www.campinas.sp.leg.br/atividade-legislativa/pesquisa-de-proposicoes>>. Acesso em 20 ago. 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa.** Rev. Jur., Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-18, abr./maio, 2008. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/253/241>>. Acesso em 22 jan. 2023.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação**. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em 18 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.212, de 30 de janeiro de 2020. **Promulga o texto revisado do Regulamento Sanitário Internacional, acordado na 58ª Assembleia Geral da Organização Mundial de Saúde, em 23 de maio de 2005**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10212.htm>. Acesso em 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei do SUS). **Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8080.htm>. Acesso em 18 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (**Estatuto da Cidade**). [...] Brasília, DF, [2001]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. (**Lei Regulamentar de 1828**). [...] Rio de Janeiro, RJ, [1828]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm#:~:text=LEI%20DE%201%C2%BA%20DE%20OUTUBRO,e%20dos%20Juizes%20de%20Paz.&text=Art.,sete%2C%20e%20de%20um%20Secreta rio>. Acesso em 26 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. [...] Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>. Acesso em 26 ago. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 926, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. **MP convertida na Lei nº 14.035, de 2020**. Brasília. DF, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas trabalhistas para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19), e dá outras providências. **MP com vigência encerrada em 19/07/2020**. Brasília. DF, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv927.htm>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. **MP com vigência encerrada em 10/09/2020**. Brasília. DF, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm>. Acesso em: 26 ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6341/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6343/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 6421/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade por omissão nº 3385/MA** – Maranhão. Relator: Ministro Celso de Mello.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 672/DF** – Distrito Federal. Relator: Ministro Alexandre de Moraes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Case law compilation [recurso eletrônico] : Covid-19 / Brazilian Federal Supreme Court**. – 2nd ed. rev. and updated. Brasília : STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da

Informação, 2021. eBook (v.1, 92 p.). Disponível em:
<https://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/3966/1197060_2ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 mai. 2023.

CAMPINAS (SP). **Lei Orgânica do Município de Campinas**. Campinas: Câmara Municipal, 1990. Disponível em:
<<https://www.campinas.sp.leg.br/atividade-legislativa/lei-organica/lei-organica-do-municipio>>. Acesso em 20 out. 2023.

CAMPINAS (SP). Resolução nº 842, de 18 de dezembro de 2009. **Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Campinas**. Campinas: Câmara Municipal, 2009. Disponível em:
<<https://www.campinas.sp.leg.br/atividade-legislativa/regimento-interno/regimento-interno-texto-atualizado-ate-a-res-984-2021>>. Acesso em 20 out. 2023.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais e instituições participativas: Efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, n. Rev. bras. Ci. Soc., 2015 30(88), jun. 2015. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/k8sNWd8Drjt7f9LHwSXSWM/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 26 fev. 2023.

CARVALHO, Carliane de Oliveira. **Organização da Administração Pública Municipal**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 197-225.

CARVALHO, Yuri. **“Graças a Deus somos reacionários”: o movimento municipalista brasileiro e as conspirações golpistas pré-1964**. Faces de Clio, [S. l.], v. 7, n. 14, p. 209–232, 2021. DOI: 10.34019/2359-4489.2021.v7.33201. Disponível em:
<<https://periodicos.ufrj.br/index.php/facesdeclio/article/view/33201>>. Acesso em: 1 fev. 2023.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6. ed. rev. atual. - Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE PROMOÇÃO DA SAÚDE, 1., 1986, Ottawa. **Carta de Ottawa**. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Disponível em:
<https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2022. 274p.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 8. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. **A importância dos municípios como atores ativos da federação.** In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 145-164.

DANTAS, Ivo; CASTRO, Gina Gouveia Pires de. **Os municípios e a federação brasileira: a importância desses no contexto constitucional brasileiro.** In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 81-112.

DA ROSA, C.; LUÍS ALLEBRANDT, S.; KNEBEL BAGGIO, D. **A governança colaborativa no enfrentamento da pandemia de Covid-19: um estudo a partir do modelo Hélice Quádrupla: a study based on the Quadruple Helix model.** Gestão & Regionalidade, [S. l.], v. 39, n. 116, 2023. DOI: 10.13037/gr.vol39n116.7771. Disponível em: <https://seer.uscs.edu.br/index.php/revista_gestao/article/view/7771>. Acesso em: 1 fev. 2023.

DOS SANTOS, C. N.; TAFFAREL, C. C. **Autonomia municipal, poder local e participação popular.** Revista Justiça do Direito, v. 27, n. 2, p. 275-297. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/4673/3140>>. Acesso em 22 jan. 2023.

FALLETI, T. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada.** Sociologias, n. Sociologias, 2006 (16), jul. 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/RPnSSXshkbLyhs4w6tbL4fC/?lang=pt#>>. Acesso em 20 fev. 2023.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **“Policy Analysis at the Municipal Level of Government.”** In Policy Analysis in Brazil, edited by Jeni Vaitsman, José Mendes Ribeiro, and Lenaura Lobato, 1st ed., 107–18. Bristol University Press, 2013. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgnxb.14>.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa e OUVENEY, Assis Luiz Mafort. **Decisões do Supremo Tribunal Federal no início da pandemia de Covid-19: impactos no federalismo brasileiro?.** Saúde em Debate [online]. v. 46, n. spe1, p. 48-61, mar. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/PF9vHkC6tXBpJB8KTSQVnHF/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 ago. 2023.

FERNANDEZ, M.; MAIA, B.; DUARTE, A. T. **A ciência política e a pandemia da COVID-19: um balanço bibliográfico da produção no Brasil.** BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, [S. l.], v. 1, n. 98, p. 1–34, 2022. Disponível em: <<https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/581/636>>. Acesso em: 19 ago. 2023.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Direito Constitucional Comparado (I – O Poder Constituinte)**. 1ª ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.

FLEURY, Sonia; FAVA, Virgínia Maria Dalfior. **Vacina contra Covid-19: arena da disputa federativa brasileira**. Saúde em Debate [online]. v. 46, n. spe1, pp. 248-264, mar. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/hwxmncnr3jKnc3vvrLhXZtYb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 ago. 2023.

GIGLIO, Celso. **Municípios e municipalismo: história e desafios para o século XXI**. – Osasco, SP: C.A. Giglio, 2002.

GONZÁLEZ, Gemma Ubasart. **L'aposta municipalista: el potencial transformador del món local**. kult-ur, v. 2, n. 3, p. 125-139, 16 Jun. 2015. Disponível em: <<https://www.e-revistas.uji.es/index.php/kult-ur/article/view/1725>>. Acesso em 31 jan. 2023.

GOULART, J. O.. **Processo constituinte e arranjo federativo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. Lua Nova, 2013 (88), 2013.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília: Enap, 2019.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Origem e evolução do município no Brasil**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 43-80.

LEAL, Víctor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIZIERO, Leonam; ZILLI, Tiago. **"Críticas Ao Pacto Federativo Brasileiro: Assimetria De Direito, Municipalismo E Antagonismo Do Federalismo Fiscal / Criticisms To The Brazilian Federative Pact: De Jure Asymmetry, Municipalism And Antagonism Of Fiscal Federalism."** Revista da Faculdade de Direito, no. 38, Dec. 2020, pp. 122. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/40550/36906>>. Acesso em 31 jan. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, M. A. B. C. **Municipalismo, nation building e a modernização do Estado no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 8, n. 23, São Paulo out. 1993. Disponível em: <https://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/23/rbcs23_07.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2023.

Ministro determina entrega ao Maranhão de respiradores requeridos pela União. **Site do Supremo Tribunal Federal**, 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441838&ori=1>>. Acesso em: 26 ago. 2023.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

MONTORO, André Franco. **Da “democracia” que temos para a democracia que queremos**. 1ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OLIVEIRA, Bruno Carneiro de. **Federalism And Municipalism In The Political Trajectory Of Brazil**. Mercator, Fortaleza, v. 17, oct. 2018. ISSN 1984-2201. Available at: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/e17023>>. Date accessed: 31 jan. 2023. Doi: <https://doi.org/10.4215/rm2018.e17023>.

OLIVEIRA, V. E. DE .; MADEIRA, L. M.. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?**. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 35, p. e247055, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/zVR7JRsknppq8TBw9VLMpXx/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 18 out. 2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Constituição**. Genebra: OMS, 1948. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5733496/mod_resource/content/0/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde%20%28WHO%29%20-%201946%20-%20OMS.pdf>. Acesso em: 15 out. 2023.

OUPERNEY, A. L. M.; FERNANDES, F. M. B.. **Legislativo e Executivo na pandemia de Covid-19: a emergência de uma conjuntura crítica federativa?**. Saúde em Debate, v. 46, n. spe1, p. 33–47, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/KMLZC5Pg3kD6GnNX7SYGrMS/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 19 ago. 2023.

PIRES, Valdemir. **Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais**. Cadernos Adenauer, XVII, n. 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=4092f52b-2f68-7ea8-f270-e60951d7303d&groupId=265553>. Acesso em 21 jan. 2023.

REZENDE, Fernando. **Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo**. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010. P. 71-88.

ROCA, Javier García. **El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad**. Reala – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Madrid: MAP – Ministerio de Administraciones Públicas / INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, n. 282, p. 23-70, ene./abr., 2000. Disponível em: <<https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/9046/9095>>. Acesso em 23 jan. 2023.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfiop, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espacos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 26 fev. 2023.

RODIGHERI, Bruno; BOLONHA, Carlos Alberto Pereira das Neves. **Poder Local e Constituição na Primeira República brasileira: aspectos filosóficos e institucionais sobre a base do poder político na federação**. História Constitucional. N. 23, 2022. P. 421-444. Disponível em: <<http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/794/178178434>>. Acesso em 23 jan. 2023.

RODRIGUES, Gilberto M. A. Et. al. **Brazil and the fight against Covid-19**. Steytler, N. (Ed.). (2021). Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003166771>

ROMÃO, Luis Fernando de França. **A JURISPRUDÊNCIA DO STF NA PANDEMIA DA COVID-19 E SUA REPERCUSSÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TEMPOS DE CRISE**. Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 20 - n. 1, p. 107-119, 1º sem. 2022. Disponível em: <<https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/412/181>>. Acesso em: 26 ago. 2023.

ROSENN, Keith S. (2005). **Federalism in Brazil**. Duquesne Law Review, 43(4), 577-598.

SANGOI, Luisa Astarita. **A aplicação pelo TRF3 e pelo TJSP dos Recursos Extraordinários 657.718 e 566.471 e seus reflexos na concretização do**

direito à saúde. Dissertação (Mestrado em Direito). Campinas: PUC-Campinas, 2022.

SANTOS, Angela Mourin Simões Penalva. **Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro.** Geo UERJ - Ano 14, nº. 23, v. 2, 2º semestre de 2012 p. 825-852. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/4830/5404>>. Acesso em 22 jan. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 64.994, de 28 de maio de 2020. **Dispõe sobre a medida de quarentena de que trata o Decreto nº 64.881, de 22 de março de 2020, institui o Plano São Paulo e dá providências complementares.** São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64994-28.05.2020.html>>. Acesso em 18 out. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 65.061, de 13 de julho de 2020 (Revogado). **Dispõe sobre a retomada das aulas e atividades presenciais, no contexto da pandemia de COVID-19, e dá providências correlatas.** São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65061-13.07.2020.html>>. Acesso em 18 out. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 65.563, de 11 de março de 2021. **Institui medidas emergenciais, de caráter temporário e excepcional, destinadas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, e dá providências correlatas.** São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65563-11.03.2021.html>>.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SILVA, Cátia Antônia da. **Movimento municipalista de 1946: bases para o desenvolvimento e a modernização administrativa local.** Trabalho de conclusão de curso - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 1990. Disponível em: <<https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/6833>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

SOARES, Ananda Passaglia. **O papel do Poder Legislativo Municipal na implementação de políticas públicas.** Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Direito Público, com Ênfase em Gestão Pública). Campinas: Faculdade Damásio, 2018.

SOUZA, Celina. **Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional.** Cadernos de Saúde Pública, v. 35, n. Cad. Saúde Pública, 2019.

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política, n. Rev. Sociol. Polit., 2005 (24), jun. 2005.

VIANA, A. L. D'ÁVILA; MACHADO, C. V.. **Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde.** Ciência & Saúde Coletiva, v. 14, n. Ciênc. saúde coletiva, 2009 14(3), maio 2009.