

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA

**WANDERSON CARLOS MEDEIROS ABREU**

**OS ENTES FEDERAIS NA PANDEMIA E O PAPEL DO STF**

São Luís

2023

**WANDERSON CARLOS MEDEIROS ABREU**

**OS ENTES FEDERAIS NA PANDEMIA E O PAPEL DO STF**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos

Área de concentração: Federalismo brasileiro e Instituições do Sistema de Justiça.

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Abreu, Wanderson Carlos Medeiros

OS ENTES FEDERAIS NA PANDEMIA E O PAPEL DO STF/  
Wanderson Carlos Medeiros. - 2023.

113 f.: il.

Orientador(a): Paulo Roberto Barbosa Ramos

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em  
Direito/CCSO, Universidade Federal do Maranhão, São Luís,  
2023.

1. Pandemia. 2. Federalismo. 3. Supremo Tribunal Federal.  
4. Covid-19. I. Ramos, Paulo Roberto Barbosa. II. Título

**WANDERSON CARLOS MEDEIROS ABREU**

**OS ENTES FEDERAIS NA PANDEMIA E O PAPEL DO STF**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Direito e Instituições do Sistema de Justiça do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Maranhão para obtenção parcial do título de mestre em Direito.

Aprovada em:        /        /

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos** (Orientador)  
Doutor em Direito  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos** (Examinadora interna)  
Doutora em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Fernando Angelo Ribeiro Leal** (Examinador externo)  
Doutor em Direito  
Fundação Getulio Vargas - RJ

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me concedido tudo e todos que tenho hoje, por ser meu maior confidente e fonte de energia, todos os dias! Obrigado, Senhor, por ajudar a mim e a minha família a sobreviver a uma pandemia.

À minha família, especialmente minha vó Maria de Jesus e minha mãe Darcileide Medeiros, por sempre acreditarem em mim e investirem na minha educação. Ao meu irmão Wendell, que diz se espelhar muito em mim e sentir orgulho. Saiba que é recíproco! Às minhas tias Darcilene e Danielle, por cuidarem de mim e me estimarem muito bem a todos que conhecem.

Ao meu afilhado Lucas Rafael, que alegra meus dias, e seu irmão Enzo Gabriel, por me fazerem enfrentar as dificuldades com maior leveza todos os dias.

Aos meus amigos do Mestrado, que se tornaram muito especiais nesses últimos anos, especialmente o Fredson Costa, Juliane Santos, José Mariano, Ronald Luiz, Fabrício, meu amigo Rodrigo Dutra e, principalmente, à Dyhelle Mendes, por toda amizade e carinho desde a graduação.

Ao meu orientador, professor Paulo Roberto Barbosa Ramos, por ter me acolhido com muito carinho no Programa de Pós Graduação, desde o início. Pelas lições, incentivos e pela forma como trata seus orientandos.

À ciência brasileira, por financiar minha pesquisa e ter combatido o vírus da pandemia e o da desinformação.

À Universidade Federal do Maranhão e ao Programa de Pós-Graduação em Instituições do Sistema de Justiça, pelos ensinamentos e por ser o meu lar de conhecimento por muito tempo.

Se homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se os anjos governassem os homens, nem controles externos nem internos sobre o governo seriam necessários.

James Madison, *The Federalist*, n. 51

## RESUMO

A presente pesquisa tem o objetivo de demonstrar a relação entre a pandemia da COVID-19 e uma possível fragilização do modelo federal brasileiro. A partir de uma análise jurisprudencial de ações entre 2020 e 2022 do Supremo Tribunal Federal (STF), infere-se como o comportamento dos entes federativos pode ter desencadeado ou evidenciado uma fragilidade no pacto federativo do Brasil. Inicialmente, abordou-se como o sistema federal foi redesenhado para se alinhar à Constituição Federal de 1988 e, em conformidade com uma análise comparativa, como outras Democracias modernas dialogam com o sistema federal de seus países. Em seguida, foi necessário entender de que forma o federalismo foi se manifestando no Brasil, de acordo com as disposições constitucionais, para então, descrever um retrato da saúde a partir de um caminho de cooperação entre as esferas federais. Por fim, chegou-se à problematização prometida pela pesquisa, abordando-se sobre os conflitos federativos no Brasil e como os entes federais se comportaram durante a pandemia, além de abordar se o STF tem privilegiado a União ou os entes subnacionais nessa divergência. Para isso, foi fundamental entender o papel do Supremo Tribunal Federal diante dos conflitos federativos e a necessidade (ou não) de sua intervenção. Assim, utilizando-se os métodos indutivo e jurídico-descritivo e complementando-se com a análise jurisprudencial, a presente pesquisa analisou diversas ações em sede de controle de constitucionalidade do STF a fim de confirmar a hipótese sobre a relação entre a pandemia e a possível ruptura do pacto federativo do Brasil.

Palavras-chave: pandemia; federalismo; Supremo Tribunal Federal; Covid-19.

## **ABSTRACT**

This research aims to demonstrate the relationship between the COVID-19 pandemic and a possible weakening of the Brazilian federal model. Based on a jurisprudential analysis of actions between 2020 and 2022 by the Federal Supreme Court (STF), it is inferred how the behavior of federative entities may have triggered or evidenced a crisis in the federative pact in Brazil. Initially, it addressed how the federal system was redesigned to align with the Federal Constitution of 1988 and, in accordance with a comparative analysis, how other modern democracies dialogue with the federal system of their countries. Next, it was necessary to understand how federalism manifested itself in Brazil, in accordance with constitutional provisions, in order to describe a portrait of health based on a path of cooperation between the federal spheres. Finally, the problematization promised by the research was reached, addressing federal conflicts in Brazil and how federal entities behaved during the pandemic, in addition to addressing whether the STF has privileged the Union or subnational entities in this divergence. For this, it was essential to understand the role of the Federal Supreme Court in the face of federal conflicts and the need (or not) for its intervention. Thus, using the inductive and legal-descriptive methods and complementing it with jurisprudential analysis, this research analyzed several actions in the STF's constitutionality control in order to confirm the hypothesis about the relationship between the pandemic and the possible rupture of the federative pact of Brazil.

Keywords: pandemic; federalism; Federal Court of Justice; Covid-19.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Ações sobre conflitos entre União e estados anteriores à pandemia-----	p.67
Quadro 1 – Decisões proferidas em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade pelo STF, no período de 20.03.2020 até 20.03.2022--- -----	p.73
Quadro 2 – Temas da jurisprudência-----	p.75
Gráfico 2 – Ações decorrentes do tema 01 da jurisprudência– Categorias de conteúdo-----	p.77
Gráfico 3 – Ações decorrentes do tema 02 da jurisprudência -----	p.78
Gráfico 4 – Ações decorrentes do tema 03 da jurisprudência-----	p.79
Gráfico 5 – Ações decorrentes do tema 04 da jurisprudência-----	p.79
Gráfico 6 – Ações decorrentes do tema 05 da jurisprudência-----	p.80
Gráfico 7 – Origem das decisões e ocorrências no período de 2020 a 2022, considerando os 05 grupos de temas-----	p.81
Gráfico 8– Decisões do STF anteriores à pandemia da COVID-19 (1988 a 2019)-----	p.84
Gráfico 9– Decisões do STF entre 2020 e 2022-----	p.84

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACOs	Ações Cíveis Originárias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPFs	Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	Agravo
CF	Constituição Federal
CONSÓRCIO NORDESTE	Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste
COVID-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
EUA	Estados Unidos da América
MC	Medida Cautelar
MC	Medida Cautelar
OMS	Organização Mundial da Saúde
Rcl	Reclamação
Ref	Referendo
SARS-COV-2	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2</i>
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SS	Suspensão de Segurança
STF	Supremo Tribunal Federal
STP	Suspensão de Tutela Provisória
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 O SISTEMA FEDERAL NO BRASIL E NO MUNDO:</b> considerações conceituais e as manifestações modernas.....	14
<b>2.1 O sistema federal brasileiro na Constituição Federal de 1988</b> .....	15
2.2.1 O federalismo na Argentina .....	24
2.2.2 O federalismo no México .....	27
2.2.3 O federalismo no Canadá .....	28
<b>3 O PACTO FEDERAL BRASILEIRO: em busca da cooperação</b> .....	31
<b>3.1 A distribuição de competências e o modelo assimétrico brasileiro</b> ..	32
<b>3.2 A saúde como política pública de cooperação entre entes federais</b> .	45
<b>4 OS ENTES FEDERAIS NA PANDEMIA E O PAPEL DO STF</b> .....	56
<b>4.1 Os conflitos entre os entes federados</b> .....	58
<b>4.2 O papel do STF nos conflitos</b> .....	63
<b>4.3 Análise jurisprudencial do STF sobre o conflito entre os entes federativos durante a pandemia, no período de 2020 a 2022</b> .....	72
4.3.1 Da construção da análise jurisprudencial .....	72
4.3.2 Dos temas da jurisprudência .....	76
4.3.3 Dos resultados .....	78
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	89
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	93

## 1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi marcado pelo início de uma pandemia, a da COVID-19. Em 11 de março do referido ano, a Organização Mundial de Saúde declarou que havia uma pandemia de um vírus conhecido pela ciência como coronavírus. De fato, tamanha crise sanitária, com proporções mundiais, contou com o fator da imprevisibilidade, ainda que tenha demorado algumas semanas a se instalar em determinados países, como é o caso do Brasil.

À medida que uma vacina estava sendo desenvolvida para combater a evolução do surto epidemiológico, o Brasil precisou desenvolver políticas públicas rápidas e eficazes, nas três esferas federais, que pudessem combater a transmissão de um vírus com nova versão pouco conhecida.

O problema é que o tempo da disseminação da doença e o da adoção de medidas seguras para controlar a crise sanitária iminente nunca estiveram em sintonia entre as esferas do governo. A falta de um diálogo eficiente dificultou a contenção da superlotação dos hospitais e os problemas dela decorrentes, resultando numa situação catastrófica ao sistema de saúde brasileiro no primeiro ano de pandemia.

O Brasil, com suas dimensões continentais extensas, viu-se diante de uma iminente convulsão social, não só pela imprevisibilidade dos sintomas e velocidade de transmissão da doença, como também pelo fato de que não havia uma concordância entre os governantes sobre as medidas a serem tomadas no enfrentamento da crise sanitária.

Como agravante, algumas decisões de Tribunais brasileiros divergiam quanto à compra da vacina, em detrimento de legislação que já tratava sobre o tema, revelando uma crise entre governos e o Poder Judiciário.

Enquanto cada estado decidia sobre as questões de isolamento de sua população, justificadas posteriormente através de decisão do Supremo Tribunal Federal, a situação no país não parecia melhorar e a crise entre os entes federativos continuava a existir.

Os estados assumiram um total descompromisso em seguir um plano coletivo, demonstrando uma falta de sintonia com o ente federal. E mesmo após a Suprema Corte brasileira precisar intervir, os entes do modelo federativo não chegavam a um consenso sobre medidas importantes para o enfrentamento da crise sanitária.

Importante lembrar que no Brasil, a forma de Estado federal foi reconhecida a partir da Constituição republicana de 1891. Com o tempo, a reformulação do modelo brasileiro acabou trazendo um elemento a mais, os municípios, quando se compara com o modelo federal proposto pelos idealizadores federalistas, também chamados de “pais fundadores da nação norte-americana”.

Mas essa inserção de um terceiro elemento não descaracteriza o modelo federal, em nenhum aspecto. Cada ente, no Brasil, possui autonomia própria e isso se revela através da atribuição de competências pela Constituição Federal, especialmente a de 1988, que consagrou esse desenho do Estado como o definitivo em cenário brasileiro.

Assim, o sistema federal foi projetado para funcionar como uma descentralização dos poderes do Estado, de modo que os governos que vierem a ocupar as funções do Estado brasileiro as façam de modo mais equilibrado e compartilhado entre si.

Porém, na prática, o modelo também passa por modificações ou, pelo menos, sua manifestação não acontece do modo como foi projetado para ser executado. Competências de entes, muitas vezes, são invadidas por outros, ou mesmo ignoradas, sob a alegação de que não estariam cumprindo seus papéis determinados constitucionalmente.

E isso pode ser traduzido como uma possível crise entre essas repartições do poder público, que, por razões políticas ou estritamente ligadas à falta de diálogo entre os governantes dos entes, acabam por não produzir o efeito desejado pelo texto constitucional determinante (MARRAFON, 2020).

O fato é que essa falta de cooperação entre os entes federativos vai muito além de uma falta de subsunção ao texto normativo; já que numa crise entre as competências dos entes, as consequências afetam diretamente a vida das pessoas, na medida em que, enquanto os que governam brigam por uma guerra de legitimidade de poder, os governados não possuem meios de executar políticas necessárias ao desenvolvimento de suas localidades.

Esse desequilíbrio pode ter se agravado quando uma crise sanitária se instala no país, fruto de uma pandemia. Em emergências, como essa, o país precisa de uma rápida e efetiva colaboração entre os entes federativos. E a intervenção do Judiciário, a fim de garantir que direitos básicos, como o da saúde, cheguem às pessoas, pode demonstrar uma omissão nessa cooperação entre os entes.

Tendo em vista a relevância do tema, objetivou-se analisar as decisões do Supremo Tribunal Federal, proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, estabelecendo-se como marco temporal a decretação de calamidade pública pelo governo federal em 20 de março de 2020 até 20 de março de 2022, quando se completam dois anos de pandemia no Brasil, oficialmente.<sup>1</sup>

Portanto, é pertinente o questionamento sobre como os conflitos federativos se intensificaram na pandemia de COVID-19. E o mais importante ao estudar o tema foi entender qual foi o papel dos tribunais, especialmente, o Supremo Tribunal Federal (STF), examinando se a posição do STF sobre os conflitos federativos possui um caráter centralizador ou que favorece os entes subnacionais.

Importante lembrar que o artigo 1º da Constituição Federal brasileira garante que o país é formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, [2020]). Mas, nem por isso os desentendimentos institucionais, das diferentes esferas estatais, são plenamente evitáveis.

Pode-se chegar à hipótese de que a crise sanitária presente no país foi acentuada por outra já existente: a do Pacto Federal brasileiro. Tal presunção consubstancia-se com os divergentes posicionamentos dos entes federativos no combate à pandemia e a necessidade de intervenção do Judiciário, em muitos casos.

Como direção para os resultados da pesquisa que se deseja alcançar com a análise de uma possível crise do sistema federal brasileiro, potencializada na pandemia, sem dúvidas, escolher o caminho de análise jurisprudencial e fornecer soluções plausíveis (como a necessidade de homogeneização das próprias decisões pela Corte Federal ou uma possível reformulação das competências dos entes federativos) deve ser visto como etapa essencial para o desenvolvimento deste trabalho.

Por isso, a partir do questionamento elaborado nesta pesquisa e através de uma metodologia de abordagem indutiva (FONSECA, 2009), de procedimento jurídico-descritivo (GUSTIN E DIAS, 2002) e técnica de pesquisa bibliográfica e com análise jurisprudencial, a presente pesquisa predominantemente qualitativa,

---

<sup>1</sup> Em 22 de abril de 2022, o então Ministro da saúde, Marcelo Queiroga, assinou portaria que declara o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), causada pela pandemia da Covid-19 no Brasil. Para mais informações: “Ministério da Saúde declara fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional pela Covid-19”. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2022/abril/ministerio-da-saude-declara-fim-da-emergencia-em-saude-publica-de-importancia-nacional-pela-covid-19#:~:text=O%20ministro%20da%20Sa%C3%BAde%2C%20Marcelo,no%20Di%C3%A1rio%20Oficial%20da%20Uni%C3%A3o>. Acesso em: 30 de nov. de 2022.

pretendeu discutir, em primeiro plano, a consolidação do modelo federal na Constituição de 1988; em diante, abordou-se sobre as competências constitucionais, especialmente sobre a saúde. Já no capítulo final, demonstrou-se o papel do Supremo Tribunal Federal diante de conflitos entre os entes federais no Brasil ocorridos nos últimos anos, principalmente no cenário da pandemia.

## 2 O SISTEMA FEDERAL NO BRASIL E NO MUNDO: considerações conceituais e as manifestações modernas

As federações traduzem a ideia de descentralização do poder estatal, de modo que as competências sobre os diversos níveis da Administração Pública podem ser melhor coordenados, além de garantir um equilíbrio e controle mútuo entre os Poderes.

O sistema federal se caracteriza por essa repartição do poder em diferentes níveis, em que nem o governo central nem os governos das unidades subnacionais, como estados e municípios, podem ser considerados mais importantes uns sobre os outros. Porém, funcionam como uma grande engrenagem, um conjunto harmonizado cujas competências reúnem os deveres do Estado na prestação de alguma política pública importante. É o que revela o professor Watts (2006, p. 105, grifo nosso, tradução nossa):

**As federações representam uma espécie particular, em que nem o governo federal nem os governos das unidades constituintes estão subordinados uns aos outros constitucionalmente**, isto é, cada nível de governo tem poderes soberanos definidos pela Constituição e não por nenhuma outra instância de governo, cada um tem autoridade para atuar diretamente sobre seus cidadãos no exercício de suas competências legislativas, executivas e tributárias e cada um deles é diretamente eleito pelos seus cidadãos (grifou-se).

A partir da compreensão acima, e conforme será desenvolvido nesta pesquisa, entende-se que os entes federativos são autônomos entre si, ainda que deva existir uma finalidade de atuação conjunta, por determinação constitucional. Diante disso, é imprescindível uma análise da origem dos conflitos entre essas unidades, principalmente, entre os estados e o governo federal, como no caso do Brasil.

É importante ressaltar que o próprio sistema federal não se constitui como a única forma de Estado existente. Também há o modelo de Estado unitário, as confederações (que, inclusive, foram motivo para ter sua essência questionada e transformada em federação, no modelo americano<sup>2</sup>). Ou seja, a pluralidade de formas pelas quais o Estado pode se organizar, a fim de poder fazer uma repartição de

---

<sup>2</sup> Os americanos, desde o nascimento das treze colônias, temiam que uma unidade nacional ou mesmo uma união maior entre as ex-colônias pudesse causar uma ruptura do governo conquistado até então pelas suas porções territoriais (RAMOS, 2000). Por isso, foi fundamental um excelente discurso que convencesse essa modificação entre unidades independentes no novo sistema, que acabasse privilegiando uma unidade central.



poderes, não pode ser esgotada apenas na federação. Sobre isso, destaca-se o que diz Carvalho Filho (2001, p. 200):

O poder político caracteriza-se por ser uno e indivisível, mas suas manifestações são plurais e podem emanar de um único centro ou de uma pluralidade deles. As clássicas formas de Estado podem ser representadas, em reduzida síntese, pela confederação, pela federação e pelo regime unitário, sem embargo de uma adoção em forma híbrida, com a presença simultânea de alguns elementos de uma modalidade e de outra.

Entretanto, é o sistema federal o que mais se coaduna, atualmente, com os ideais democráticos, quando se pensa em Estados territorialmente extensos, como é o caso do Brasil.<sup>3</sup>

Portanto, é fundamental que se entenda como o federalismo se manifesta na Constituição Federal brasileira e se as características que impulsionam o sistema federal do Brasil se assemelham a outras realidades de países federais na atualidade.

## 2.1 O sistema federal brasileiro na Constituição Federal de 1988

De forma objetiva, o sistema federal do Brasil não nasceu com a Constituição de 1988. Aliás, desde a Proclamação da República<sup>4</sup> o modelo federal faz parte da história oficial do Brasil.

O federalismo só foi reconhecido a partir da Constituição republicana<sup>5</sup> de 1891, em que assinalou a forma de Estado na qual o poder estatal estaria dividido em esferas: a federal (central) e a dos estados. Posteriormente, com a emenda constitucional de 03 de setembro de 1926, a autonomia dos municípios também foi reconhecida.

O certo é que o modelo brasileiro, com suas adaptações na história e ancorando seus alicerces no arranjo imperial (LOPREATO, 2022) acabou inovando no que foi proposto pelos idealizadores federalistas, também chamados de “pais

<sup>3</sup> Ramos (2000) assevera que o federalismo existente no Brasil possui uma característica marcante: a assimetria “de direito”, que é uma opção do constituinte derivado em pontuar a forma como a cooperação é exercida no Brasil, conferindo uma maior discricionariedade ao administrador público.

<sup>4</sup> No caso dessas primeiras manifestações do federalismo brasileiro, Ramos (2012a) destaca que o sistema aqui inaugurado, no final do século XIX, apresentou um caráter **dual**, na medida em que cada unidade da federação ficaria responsável pelas suas despesas e necessidades de sua administração, o que acabou sendo prejudicial ao desenvolvimento de regiões, como o Nordeste, que não tinham condições financeiras para manutenção dos serviços públicos de sua população.

<sup>5</sup> Lima e Beçak (2016) lembram que a influência norte-americana é inegável não somente em relação ao federalismo e presidencialismo, mas também em relação à adoção do controle de constitucionalidade no Brasil.

fundadores da nação norte-americana”, justamente por trazer um terceiro elemento de compartilhamento de poder, diferente dos estados e da própria União.

A origem do projeto federalista no cenário brasileiro antecede, portanto, a primeira Constituição republicana<sup>6</sup> do Brasil, de modo que a coincidência com o chamado “Pacto Imperial” (DOLHNIKOFF, 2004) é inegável. E isso se explica pelo fato de o único modo de estabelecer uma preservação do poder do Estado e, ao mesmo tempo, garantir a liberdade das elites locais brasileiras foi através de uma forma de Estado que reunisse os dois interesses, como o modelo federal.

Porém, é na Constituição atual que o federalismo ganha uma nova roupagem. Isso porque, com a Constituição de 1988, o sistema federal passou não só a fundamentar os diversos objetivos pelos quais a Carta constitucional se predispõe a cumprir como também passa a constituir como um dos mandamentos irrevogáveis do Estado democrático brasileiro, tornando-se, dessa forma, uma das cláusulas pétreas.<sup>7</sup>

Nesse sentido, convém destacar:

Art. 1º 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:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, [2020], não paginado, grifo nosso).

Apesar de essa combinação ter resistido às oscilações políticas da história brasileira, Beçak (2005) destaca a relação entre o acúmulo de poderes do Executivo (ao qual chama de hipertrofia) e sua relação direta com a forma de governo (Federação) adotada no Brasil, lembrando o que aconteceu na implantação do modelo federal americano:

No entanto, havia que se considerar que para todos os defensores da adoção de um estreitamento dos vínculos dos Estados membros, ou seja, o modelo que acabou por ser o vitorioso – A Federação –, cabia a urgente criação de um Executivo forte e centralizador, servindo de contraponto aos Parlamentos existentes. (BEÇAK, 2005, p. 41).

<sup>6</sup> Apesar de que autores como Maluf (2006) destacarem que, em período anterior a este, evidências já haviam evidências de que estávamos caminhando para um modelo descentralizador.

<sup>7</sup> As cláusulas pétreas podem ser definidas como preceitos que não podem ser alterados por emendas constitucionais posteriores, pois, são uma forma de proteger direitos e representam uma proteção ao próprio texto constitucional (FERREIRA FILHO, 2007).

É importante que se destaque, desde já, que a escolha e a conceituação sobre a forma de Estado escolhida para definir o desenho institucional de um país nem sempre são tão claras como na Constituição brasileira.<sup>8</sup>

Existe uma variação no conceito de federação e das suas condições para existir, conforme pontua Rocha (1996, p. 180) a respeito dos elementos necessários a uma federação:

- a) da soberania nacional e das autonomias locais das entidades componentes do Estado;
- b) da repartição de competências entre essas entidades, o que assegura a sua personalização política e o âmbito de competência autônoma e exclusiva de cada qual;
- c) da participação de todas elas na formação da vontade nacional.

A Constituição vigente obedece aos referidos requisitos, de forma que inaugura uma nova relação entre os entes federais, pois, as competências passam a ser bem definidas e a autonomia e a participação popular ganham destaque no decorrer do texto constitucional.<sup>9</sup>

Se por um lado a Constituição de 1988 renova o sistema federal, é importante destacar que existem diversas manifestações do federalismo.<sup>10</sup> O modelo federal, na verdade, não se constitui como a única forma de Estado presente no mundo. Também há o modelo de Estado unitário, as confederações (que, inclusive, foram motivo para ter sua essência questionada e transformada em federação, no modelo americano).

Quando se analisa a Constituição de 1988 e a pontua como um verdadeiro marco na redemocratização do Brasil, entende-se que é o sistema federal o que mais coaduna, na atualidade, com os ideais democráticos, principalmente, quando se pensa em Estados territorialmente extensos, como é o caso do Brasil.<sup>11</sup>

No modelo de Estado federal contemporâneo, como no caso do Brasil, as políticas públicas projetadas para uma nação devem se efetivar, de modo centrífugo,

---

<sup>8</sup> Sobre tal disposição constitucional, importante cfr. o que diz SILVA (2016) sobre a forma como a Constituição brasileira estabeleceu as competências entre os entes, de modo a equilibrar tal repartição, ainda que privilegie a União em alguns pontos.

<sup>9</sup> Nesse sentido, Abrucio e Sano (2012) destacam que a intenção da Constituição brasileira, inicialmente, seria de reservar à União as principais competências, tornando o federalismo nacional meramente nominal, já que o modelo não planejava uma coordenação equilibrada entre os entes.

<sup>10</sup> Sobre tal entendimento, Ramos (2012a) pontua que o federalismo não pode ser visto como um modelo fechado, cujos ingredientes devam seguir expressamente o que se apresentou no modelo americano, mas de justamente conservar a ideia essencial de federação e podendo assumir novas características, com o tempo.

<sup>11</sup> Ramos (2000) assevera que o federalismo existente no Brasil possui uma característica marcante: a assimetria “de direito”, que é uma opção do constituinte derivado em pontuar a forma como a cooperação é exercida no Brasil, conferindo uma maior discricionariedade ao administrador público.

fazendo com que o Estado consiga chegar nas mais distantes localidades. Essa ideia é partilhada por Ramos (2012b, p. 25):

[...] É importante dizer, a amante preferencial de um Estado Federal legítimo, quer dizer, daquele que preenche os requisitos mínimos necessários de repartição equilibrada do poder, é a democracia, porquanto esta, enquanto regime político, estimula a participação consciente dos cidadãos nos negócios públicos, permitindo que a comunicação direta entre os entes políticos se fortaleça permanentemente [...].

Decerto, o modelo federal brasileiro não se apresenta renovado na Constituição de 1988 somente quando as competências são atribuídas a cada esfera do sistema, mas também quando se reconhece a importância de outro elemento presente no pacto federal do Brasil: os municípios.

Os artigos<sup>12</sup> 1º e 18 da Constituição Federal (CF)/88, por exemplo, procuraram consagrar a autonomia dos entes municipais, de modo que se reconhece a sua importância na ordem administrativa e política.

Ainda que não tenha inovado sobre a existência desse ente subnacional no sistema federal do Brasil, não se pode discordar de que a importância dada pelo constituinte sobre os municípios é um destaque que confirma a peculiaridade modelo brasileiro frente aos demais países do mundo, conforme preleciona Silva (2009, p. 619, grifo nosso):

A Constituição de 1988 modifica profundamente a posição dos Municípios na Federação, porque os consideram componentes da estrutura federativa. Realmente, assim o diz em dois momentos. No art. 1º declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. No art. 18 estatui 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. Nos termos, pois, da Constituição, **o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, como entidade político-administrativa, dotada de autonomia política, administrativa e financeira**. Essa é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria que vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados (**destacou-se**).

O sistema federal brasileiro, portanto, representa não só um modelo resistente e permissível a mudanças como também é inovador, quando se compara

---

<sup>12</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]. Art. 18. A organização político administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União m os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”. (BRASIL, [2020], não paginado).

com o sistema federal americano, que na modernidade,<sup>13</sup> acaba por funcionar como uma referência para os países que procuram testar o modelo federal como sua forma de Estado.<sup>14</sup>

Na obra *The federalist Papers* (Os federalistas, em tradução livre), inspirada nos ideais de *O espírito das leis*, de Montesquieu, os precursores do federalismo norte-americano promovem a ideia de que uma transição inteligente para um modelo descentralizador seria mais eficiente do que uma ruptura com um regime já estabelecido, ou seja, as confederações. Assim, os “grandes e pequenos governos” poderiam se unir e formar um forte Estado (HAMILTON, 1997).

O legado deixado pelos federalistas James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para um modelo de descentralização de poder estatal não só inaugurou uma forma de Estado que serviu de inspiração para diversos países como também restabeleceu uma nova característica pelos quais os Estados modernos estarão a acrescentar em suas democracias: as competências de cada esfera de poder.

Dessa forma, a Constituição de 1988 demonstra que o sistema federal ultrapassou a definição de uma forma de Estado que objetiva a descentralização. Isso até poderia soar correto até o começo do século passado, mas a forma como o sistema foi redesenhado e configurado de modo a tornar a divisão de poderes mais equilibrada e ampliar a representação política de maneira mais evidente (GIBSON, 2004).

E, com essa nova configuração de interdependência entre os entes na Constituição atual, as atribuições do Estado passam a ser compartilhadas, confirmando uma tendência atual das Cartas Políticas em declarar o exercício das funções do Estado como pertencentes a todas as suas frações e não só a uma esfera de poder, como no federalismo dual inaugurado no modelo americano.

---

<sup>13</sup> Quando se analisa povos antigos, chega-se à constatação de que tribos israelitas, há mais de 3 mil anos, já se organizavam politicamente num modelo precursor do próprio federalismo, obviamente, sem considerar a complexidade dos Estados modernos (WATTS, 2006).

<sup>14</sup> Conforme preceitua Ramos (2011), ao que chama de “teste de qualidade”, existem elementos importantes, pelas quais uma verdadeira federação deve possuir. Dentre eles, destacam-se: Uma Constituição escrita e rígida, que especifique as distribuições de poderes e tornem claras as distribuições dessas competências; deve haver mais de uma esfera de poder político, já que não deve haver confusão com outras formas de Estado; que os entes anteriores possuam autonomia suficiente para serem reconhecidos como uma esfera de poder única e com personalidade jurídica também própria; que não haja separação desses entes (indissolubilidade do pacto federativo) e, por último, que exista um tribunal constitucional como guardião dessas competências e da própria federação.

Essa revitalização do sistema federal brasileiro a partir de um texto constitucional que promove a proteção dos direitos humanos revela que a intenção do constituinte originário não foi só ressignificar um modelo já aplicado à realidade, mas também demonstrar que a forma como as atribuições destinadas à União, aos estados e municípios deveriam acontecer em conjunto para o interesse comum (ROVIRA, 1996), reformulando a noção de autonomia e consagrando uma nova forma de manifestação do modelo federal no Brasil.

A relevância da forma federal na Constituição brasileira não se encerra nas propostas de políticas públicas comuns aos entes. Consagra-se sua estrutura essencial para as instituições político-constitucionais do país quando se verifica que o legislador procurou vedar qualquer tentativa de extinção dessa forma de estado na configuração brasileira, conforme se extrai do art. 60, §4º, inciso I da Constituição Federal.<sup>15</sup>

Uma das consequências dessa nova configuração descentralizadora do modelo federal trazida pela Carta de 1988 é sobre o sistema de saúde (LOPREATO, 2022). Inclusive, a proposta constitucional era a de que, em pouco tempo, fosse inaugurado um sistema de saúde universal aos brasileiros, facilitado pelas novas relações intergovernamentais dos entes e que traria benefícios à população através dessa cooperação entre as esferas estatais.<sup>16</sup>

Com o passar dos anos e mesmo com a admirável plasticidade do sistema federal em poder se adaptar às diversas realidades,<sup>17</sup> a exemplo da brasileira, observou-se que a tendência na promoção de um sistema federal mais cooperativo não foi exatamente uma unanimidade por quem analisa criticamente o fenômeno da reformulação do pacto federal no Brasil.

---

<sup>15</sup> “Art. 60. [...]”

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado”. (BRASIL, [2020] não paginado).

<sup>16</sup> É importante pontuar o que Silva (2014) afirma que, com base no §1º do artigo 25 da Constituição Federal. Pois, para ele, as competências da União são expressas; enquanto as dos estados são remanescentes. Mas existem exceções sobre essa separação específica e uma delas é justamente no que se refere às chamadas competências concorrentes, em que a União ficaria encarregada de estabelecer normas gerais sobre determinadas matérias e aos estados caberia complementar tais regras. Ou seja, por mais que a intenção do legislador originário fosse promover um federalismo cooperativo, o próprio desenho constitucional desequilibrou esse objetivo.

<sup>17</sup> Watts (2006) revela que a grande vantagem do sistema federal é que ele consegue combinar a unidade e a diversidade, de modo que diferentes identidades possam coexistir, sem romper com o ideal de unidade que se promove o tempo todo.

Isso porque, autores como Ramos (2000), revelam que, por mais que os arranjos constitucionais sejam importantes para caracterizar um sistema federal, o que realmente demonstra a essência e sucesso de um modelo federal é a maneira como o pacto federativo é assumido pelos seus atores. E, no caso do Brasil, diante de suas dimensões e pela própria configuração constitucional, não se pode negar que a forma mais precisa do federalismo pela qual se manifesta na realidade brasileira é o assimétrico.<sup>18</sup>

E não é que uma característica possa negar a outra. Um Estado pode ter perfeitamente um sistema federal pautado na cooperação e ser assimétrico, por exemplo. A assimetria não nega a cooperação. Apenas revela o equilíbrio ou não entre as atribuições presentes neste modelo cooperativo. No caso do Brasil, diante do arranjo constitucional estabelecido, a predominância da característica assimétrica se clarifica quando se tem noção de que muitas competências são reservadas à União. E ainda que os outros entes também tenham atribuições, muitas vezes de modo residual, não se pode afirmar que existe uma repartição perfeita entre essas competências.

A aplicação da essência do federalismo assimétrico à realidade brasileira coincide, portanto, com a intenção de solucionar um problema que o sistema federal carrega historicamente, ou seja, as disparidades entre as diversas regiões do país, que sofrem com os desequilíbrios sociais e econômicos.<sup>19</sup>

No sistema federal brasileiro, devido ao próprio desenho constitucional rígido, os entes federativos, mesmo que dotados de autonomia e sem hierarquia uns em relação aos outros, diferenciados apenas pelas atribuições de competências, na prática, acabam não representando um modelo de equilíbrio de competências.

Neste contexto, o desafio para aperfeiçoamento do federalismo do Brasil se revela no sentido de integrar a unidade central e as periféricas para um seguro e

---

<sup>18</sup> Watts (2000), inclusive, pontua que a assimetria ainda se dividiria em: “assimetria de fato” e “de direito”. Na primeira, caracteriza-se nas federações em que há presença de impactantes desníveis em matérias culturais, históricas, econômicas, geográficas, políticas e sociais, em patamares suficientes para provocar a perceptível diferenciação de cada uma das unidades federadas. Já no segundo tipo, mais difícil nas federações, se evidencia quando há uma verdadeira consagração determinada constitucionalmente sobre as diferenças entre os entes que compõem o sistema federal.

<sup>19</sup> Horta (1996) expressa que a evidência mais importante do federalismo assimétrico está na ruptura das linhas clássicas do federalismo antigo com o conseqüente estabelecimento de deformações no estilo e nas regras federais, isto é, a normatização de regras constitucionais que demonstrem as atipicidades e particularizações quando comparadas com os tradicionais esquemas que asseguram a perpetuação da teoria geral do federalismo.

permanente fortalecimento do Estado, de modo a reduzir as disparidades nacionais (BERCOVICI, 2003).

Assim, longe de ser perfeito,<sup>20</sup> o sistema federal brasileiro enfrenta o desafio de poder se renovar diante de uma extensão territorial não comum a diversos países, sua desigualdade pertinente<sup>21</sup> e a própria forma como as relações intergovernamentais se manifestaram nos últimos anos no país.

## 2.2 O sistema federal no direito estrangeiro

Como visto, o modelo federal possui elementos inerentes para a sua identificação, aos quais, se cumpridos no “teste de qualidade” (RAMOS, 2011) demonstrarão, minimamente, que determinado Estado é ou não federal.<sup>22</sup>

Porém, uma outra característica importante do sistema federal é a sua plasticidade. A forma como ele se diversifica diante dos países que o procuram adotar revela uma adaptação pela qual o modelo é desafiado, mesmo que se mude a realidade que o abriga. Por isso, além do Brasil, é importante conhecer outros países que escolheram a federação como forma de Estado.

Aliás, no plano internacional, a União, como ente federativo, pode atuar não apenas representando a República Federativa do Brasil, mas também os Estados-membros que compõem a federação.

Como se observa na Alemanha, nos Estados Unidos e na Argentina e, por exemplo, os Estados-membros podem firmar tratados internacionais, em assuntos de sua competência. No Brasil, ainda que se trate de assuntos de competência estadual ou local, cabe à União manter relações com os Estados estrangeiros (Art. 21, I da CF) (BRASIL, [2020]), hipótese em que estará representando o Estado-membro ou todos

---

<sup>20</sup> Importante pontuar que até mesmo no modelo federal americano, tido como referência, não foi fácil sua aceitação em solo americano. Para Ketcham (1996), a visão dos antifederalistas era de que um novo sistema que descentralizasse o poder num território tão vasto como o dos EUA não tivesse tantas chances de dar certo, ainda mais quando se concentrava poderes num ente central (que poderia soar como uma verdadeira ameaça aos direitos e à própria liberdade do povo).

<sup>21</sup> Como bem assevera Horta (2003), deve-se aprofundar o federalismo de equilíbrio que marca a Constituição de 1988, com alargamento das matérias da legislação concorrente, para maior ampliação de competências para Estados e Municípios; melhor estruturação dos organismos regionais, a exemplo dos consórcios públicos.

<sup>22</sup> E ainda que um requisito ou outro não fosse plenamente atendido, é importante lembrar que o modelo pelo qual existe na Argentina, assim como em outros países (a exemplo do Brasil, da Austrália,<sup>22</sup> do Canadá ou do México) são modelos únicos, conforme aponta Baracho (1982).



os Estados-Membros e não propriamente o Estado federativo brasileiro, ao menos sob o ângulo interno.

Nessas hipóteses, pode se aventar o interesse da Federação em assegurar sua soberania, como justificadora da adoção do modelo brasileiro, ou até mesmo a preservação do interesse dos demais Estados-membros. Nesse caso em particular, mais razoável seria que, em havendo interesse exclusivo dos Estados-membros, a matéria fosse de competência exclusiva do Senado, sem prejuízo da representação feita pela União (QUINTILIANO, 2012).

Na América, além do Brasil, destacam-se países como Estados Unidos da América (EUA) (considerados fundadores do modelo), Canadá, México e Argentina. Inclusive, Watts (1996) coloca Argentina e Brasil entre os países pioneiros em adotar formas federativas de dispersão do poder junto com os EUA, Suíça e Austrália, por exemplo. O autor lembra que o modelo federal americano pensado pelos Federalistas<sup>23</sup> Jay, Hamilton e Madison pôde ter dado certo e tido como referência, justamente por uma razão simples: o sistema federal americano foi projetado para a realidade do país, numa época em que as circunstâncias políticas e econômicas dos EUA eram específicas.<sup>24</sup>

Para Watts (2006), copiar um sistema, por mais eficiente que ele pareça ser para um país, não é a melhor forma de fazê-lo existir em outros países, ainda que estes tenham influência direta da estrutura política norte-americana.<sup>25</sup>

Diante disso, optou-se por fazer um recorte geográfico de exemplos de países considerados federais no continente americano, de modo a analisar como o modelo americano influenciou na construção desses sistemas federais e de que forma o sistema federal desses países ganhou características próprias, mesmo estando numa realidade relativamente próxima uma da outra.

---

<sup>23</sup> O termo “Federalistas” faz referência ao grupo de intelectuais norte-americanos – G. Hamilton, J. Madison y J. Jay –, que sob o pseudônimo de “*Publius*”, publicaram um conjunto de vários artigos, através dos quais acabaram influenciando a promulgação da Constituição de Filadélfia, provocando a opinião pública de Nova Iorque (Estados Unidos), para que o governo deste Estado ratificasse a mesma. Foi publicado, pela primeira vez, no formato de livro, em 1788. Para mais informações, recomenda-se: Hamilton, Jay e Madison (1959).

<sup>24</sup> Os artigos federalistas foram escritos com o objetivo de defender a Constituição Federal norte-americana de 1787. A respeito dessa nova configuração instalada no solo americano, recomenda-se: Arendt (2011).

<sup>25</sup> Conforme será visto adiante, outros autores, como Carpizo (1973) também defendem a ideia de que as federações latino-americanas, especialmente, a da Argentina e México, acabaram funcionando como um simulacro do modelo estadunidense.

### 2.2.1 O federalismo na Argentina

No caso argentino, por exemplo, não existe exatamente um consenso no que se refere às características próprias de uma federação.

A partir da consagração de República independente, não só a ideia de República, como a de federalismo, começou a ganhar espaço no território argentino, de modo que se começou a flertar, cada vez mais, com o modelo federal americano (HERRERO, 2008).

Se por um lado, o desejo por uma descentralização se revelava, gradualmente, mais forte com o passar dos anos, as críticas sobre uma centralização enfraquecida e que pudesse pulverizar a soberania para diferentes partes da nação argentina, acabavam por equilibrar as novas forças que tentavam surgir depois da Revolução.

No jornal *El independiente*, um artigo do começo do século XIX acabava por associar o federalismo a uma forma disfarçada de anarquismo e que essa proposta de mudança tinha apenas o objetivo de causar um caos sobre a ordem geral do país, de modo a impossibilitar qualquer tipo de patriotismo ou de identidade nacional necessária para o país ganhar reconhecimento perante as outras nações (SCHIEFLER, 2017).

O fato é que essa ligação inicial do sistema federal (e também do republicanismo) à ideia de desordem, de destruição e de antinacionalismo, acabou por alimentar uma resistência das províncias em aderirem ao poder central; o que fomentou, mais ainda, conflitos internos no Estado argentino. Na verdade, tanto o termo “federalismo”, como “República” eram pouco utilizados na América (tanto na hispânica, como também na portuguesa), o que tornava qualquer tipo de aderência difícil de ser implementada, ainda que tivesse as melhores intenções pelos seus propositores.<sup>26</sup>

Mesmo em outros países, como Portugal e na América portuguesa (Brasil), as ideias derivadas da Convenção da Filadélfia (que significou a independência dos EUA) ainda não ganhavam força persuasiva capaz de gerar confiança dentre os habitantes desses países, conforme aponta Frega (2007, p. 100, tradução nossa):

A extensão da nação a impede sob um sistema liberal, federal; e se não o evitarmos, ele se formará acima de tudo com as províncias ultramarinas uma

---

<sup>26</sup> Sobre isso, ver Coser (2008).

federação como a dos Estados Unidos, que insensivelmente iria imitar os mais independentes cantões suíços e acabaria por constituir estados separados e fragilizados.

Uma propriedade importante do direito e história argentinos é que ambos conseguem agregar, com o passar dos anos, as inovações aos seus costumes, suas diferenças e ao próprio Estado, de modo que as influências advindas de outros sistemas acabam servindo de inspiração e tornando como fontes de formação para a estrutura estatal (BECÚ, 1988). Após a derrota dos espanhóis e que tornou a Argentina como uma nação verdadeiramente independente, o dilema entre “federalistas” e “unitários” foi natural e até tido como necessário para o debate que decidiria a melhor forma de Estado para o país.

Portanto, nas décadas seguintes a 1810, dentre batalhas e conflitos internos, a Argentina se viu diante de províncias que lutavam por suas autonomias e reclamavam por uma Constituição que garantisse participação nas decisões do país. O federalismo, dessa forma, acabou significando uma forma estratégica de manter as províncias próximas umas das outras, sem correr o risco de haver um separatismo que fragilizasse o Estado argentino. Os primórdios do federalismo argentino, então, caracterizam-se por uma forte centralização e, ao mesmo tempo, por um pacto entre as províncias, em continuar com essa nova forma de Estado.

Como bem afirma Bazan (2013), o federalismo na Argentina não foi um projeto estabelecido como mudança de organização dos poderes do Estado,<sup>27</sup> mas, como uma maneira de extirpar com qualquer tipo de ruptura do pacto social. Por isso, acaba nascendo com duas forças: uma centrípeta, pois a unidade nacional (federal) ainda se mantinha muito forte, mas também a centrífuga, na medida em que possibilitava a autonomia das províncias.

Em 1994, com a reforma constitucional argentina, houve uma reafirmação pela forma de Estado federal como a mais adequada para os argentinos. O artigo 5º da Constituição argentina torna essa organização institucional muito clara:

Cada província ditará para si uma Constituição sob o sistema representativo republicano, de acordo com os princípios, declarações e garantias da Constituição Nacional e que assegure a administração da justiça, o regime municipal e o ensino primário. Nessas condições, o governo federal garante

---

<sup>27</sup> Fernández Segado (2003) afirma que a centralização do Estado argentino sempre foi uma característica essencial, já que o sentimento de nacionalismo gerado pela Revolução de Maio somado a um receio de separatismo das províncias, acabou por se revelar como uma forma de manter a unidade necessária à Argentina, tanto que havia o desejo disso ser consagrado na primeira Constituição argentina, porém, por influência de outros países (principalmente, Estado Unidos da América), o federalismo florescia como um elemento importante de adequação a essa nova realidade.

a cada província o gozo e exercício de suas instituições. (ARGENTINA, 1994, não paginado, tradução nossa).

Com a nova Constituição (ou reforma constitucional) de 1994, o federalismo não só foi revalidado, como as suas competências foram bem dispostas, de modo a enaltecer esse modelo de organização de Estado como a melhor para o país. Apesar disso, autores como Patrucchi (2007) defendem a ideia de que o federalismo fiscal da Argentina ainda não atingiu sua eficiência, em virtude do desequilíbrio entre os entes federativos, prejudicando o reconhecimento da consolidação da forma de Estado Argentina, conforme se destaca abaixo:

***El escenario subnacional en La Argentina ha sido históricamente asimétrico. De modo ilustrativo, y sintético, mientras que cuatro provincias generan el 75% del Producto Bruto, ocupan 20% de la superficie y el 63% de la población [...]; catorce concentran 30% de población, 45% de superficie y aportan 18% al Producto Bruto. Asimismo, la capacidad fiscal de las provincias ha sido –a lo largo de las últimas décadas– débil. Sólo un reducido grupo de seis provincias alcanzan hoy a financiar más del 50% de sus gastos con recursos propios. Como consecuencia la mayor parte de ellas dependen de los recursos que tanto vía coparticipación como a través de otros sistemas de transferencias reciben del gobierno nacional.*** (PATRUCCHI, 2007, p. 9, grifo nosso).

Por outro lado, as críticas sobre o caso de coparticipação entre os entes federais da Argentina são mitigadas a partir da ideia de que a própria reforma constitucional de 1994 também reafirmou as alianças do federalismo, como bem observa o professor Hernández (2002, p. 34, grifo nosso):

***La reforma, al constitucionalizar la coparticipación bajo estrictas condiciones, también cumplió su objetivo de fortalecer el federalismo. Primeramente, la reforma definió con claridad la distribución de competencias entre el gobierno federal y provincias [...] Dicha ley-convenio debe cumplir además las siguientes condiciones según la ley suprema: 1) El Senado es la Cámara de origen. 2) La sanción debe ser con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. 3) No puede ser modificada unilateralmente. 4) tampoco puede ser reglamentada. 5) Debe ser aprobada por las provincias. 6) La distribución entre la nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas, contemplando criterios objetivos de reparto. [...] La incorporación del instituto de la ley-convenio a la Constitución es, para nosotros, una trascendental reforma destinada a afianzar el federalismo de concertación, en uno de los capítulos más conflictivos de la historia Argentina: la relación financiera entre nación y provincias*** (grifo nosso).

Não há dúvida de que a redemocratização (de 1983 a 1985) foi essencial para trazer à tona esses novos elementos ao federalismo argentino, de modo que até mesmo o sistema político foi influenciado por essas mudanças. Os partidos políticos ganharam mais autonomia para concorrerem em nível local e provincial, garantindo um multipartidarismo moderado e com forças capazes de demonstrar uma descentralização mais forte do que foi visto antes da Reforma (CARDARELLO, 2009).

Assim, o federalismo na Argentina é totalmente baseado num equilíbrio dessas forças, de modo que acabou sendo consagrado na Constituição de 1853 (BAZÁN, 2013) como uma tentativa de conciliar os diferentes interesses entre as províncias, sem eliminar o papel de um poder central, que fosse capaz de ditar os rumos do futuro argentino.

### 2.2.2 O federalismo no México

Já no caso do México, existe uma certa similaridade com o modelo brasileiro, pelo menos no que se refere ao aspecto fiscal do federalismo.

De fato, o desejo pela forma federativa no México tem origem nos antigos Cabildos,<sup>28</sup> que eram estruturas semelhantes aos municípios. De acordo com Donghi (2005, p. 27), os Cabildos eram considerados como uma estratégia de fortaleza das elites: *“Sin duda encontramos cámaras municipales semejantes en su estructura y su origen a los cabildos, como éstos fortalezas de oligarquías municipales que se renuevan por cooptación, por herencia o por compra de cargos”*.

O fato é que a crise econômica de 1929 acabou causando uma federalização de tributos, em razão do apelo macroeconômico da União para superação da crise no México.

A partir disso, foi feita a Segunda Convenção Nacional Fiscal que almejava delimitar a atuação fiscal de cada unidade. No entanto, o efeito concreto do encontro foi a transferência para o governo federal da competência sobre energia elétrica sob a condição de repartir com Estados e Municípios a receita arrecadada. Isso foi o suficiente para marcar o início da centralização tributária, em que o federalismo mexicano ganha uma imagem de concentração de poderes na União (SERNA DE LA GARZA, 2009), o que é mais uma aproximação com as oscilações pelas quais o federalismo brasileiro também passou.<sup>29</sup>

O fato é que o México representa um modelo no qual o federalismo foi implantado, ainda que com uma tendência centralizadora (principalmente, no campo tributário), de modo que as críticas existentes ao modelo se referem mais a forma

---

<sup>28</sup> Inclusive, esse é um dos motivos pelos quais os Municípios nos países latinos tendem a ser mencionados em seus textos constitucionais a fim de assegurar-lhes autonomia (DONGHI, 2005).

<sup>29</sup> García-Pelayo (1993) lembra que o caso do México demonstra como o federalismo pode surgir a partir de uma configuração totalmente oposta, como de um Estado unitário, por exemplo; ou mesmo através da união de unidades, até então, independentes, como nos EUA.

como o sistema se manifesta atualmente no cenário mexicano do que propriamente à eficácia do modelo para o país. Sobre essa tributação excessiva e que afeta diretamente a percepção sobre o sistema federal mexicano, destaca-se a tese de Miranda Camarena (2010, p. 210):

*En el ámbito fiscal, destacan las reformas de 1979 y 1980, años en los cuales se crea el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que sustituye al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) y se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). [...] El objetivo del SNCF era transformar el Sistema de Participaciones e la colaboración administrativa que prestaban las Haciendas estatales a la federal y evitar la doble (y hasta triple), tributación que existía en aquél entonces.*

Em síntese, o federalismo mexicano, assim como todo o sistema político, acabou passando por mudanças significativas nas últimas décadas. Houve crescimento da descentralização e aumento das capacidades políticas e financeiras dos governos subnacionais.

Segundo Falleti (2010), o grau de autonomia subnacional no México acabou passando, depois da primeira onda de descentralização, de baixo-médio para médio. O fato é que o problema principal da estrutura federativa mexicana é que ela sofre diretamente com influência da debilidade institucional do Estado, o que não permite que as entidades federativas “desenhem, instrumentem, avaliem e fiscalizem uma política própria de finanças públicas” (GODINA HERRERA, 2006, p. 3).

### 2.2.3 O federalismo no Canadá

O Canadá é mais um exemplo de federação na América com duas esferas de governo constitucionalmente reconhecidas: o governo federal e os governos provinciais. Estes últimos são os principais responsáveis por ampla gama de programas e serviços sociais, incluindo a maior parte dos serviços de saúde financiados e administrados publicamente. O sistema é fortemente descentralizado,<sup>30</sup> tendo as províncias e os territórios como os principais responsáveis pelo financiamento, regulação e gestão dos recursos públicos (MARCHILDON; ALLIN; MERKUR, 2020).

<sup>30</sup> Essa espécie de federalismo executivo descentralizado, pelo qual Primeiro Ministro e Premiers provinciais firmam acordos diretos em Ottawa, sem consulta prévia a Gabinetes ou Parlamentos, acabou funcionando no Canadá. Invariavelmente, o Primeiro Ministro designa algum departamento burocrático para supervisionar a implementação de acordos (SAVOIE, 2014).

O Canadá é um dos países que adotaram cedo o federalismo em sua história moderna, já que desde o século XVII, a partir da “*British North America Act of 1867*”, o país escolheu esta forma de Estado para abraçar o contraste entre um governo federal e a continuação de governos provinciais (AZZI, 2006; GONÇALVES, 2007), de modo que algumas modificações com relação ao modelo americano teriam de ser feitas, inclusive, inovando em algumas características, conforme expressa Watts (2006, p. 121-122):

O aspecto mais inovador da federação foi que, ao contrário das federações dos Estados Unidos e da Suíça, que ponderaram a separação do executivo e do legislativo em suas instituições federais, **o Canadá foi a primeira federação a incorporar um sistema de governo parlamentarmente responsável no qual o executivo e o legislativo estão fundidos.** Essa combinação de sistema federal e parlamentar foi posteriormente adotada na Austrália e em muitas outras federações discutidas neste estudo. A característica fundamental da forma de governo parlamentar das instituições federais teve um impacto significativo na dinâmica do federalismo no Canadá [...] (grifo nosso).

Assim, no modelo federal canadense, a enumeração da competência dos Estados-membros é bastante clara (CROISAT, 1992); já a atribuição à União dos poderes se encontra de modo reservado (poderes remanescentes).<sup>31</sup>

O Canadá é mais um exemplo de federação peculiar, que engloba as características de cada província, e na qual haja liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capital; reconhece o autogoverno dos povos originários, a responsabilidade de poderes públicos para preservar as duas línguas oficiais e a responsabilidade especial da província de Quebec (ROBLEDO, 1993) para preservar e promover seu caráter como uma sociedade distinta.

Mesmo considerando a dualidade cultural que prepondera o ambiente cultural canadense e a forte influência herdada do Reino Unido, não se pode negar que o Canadá conseguiu manter sua forma de Estado federal com estabilidade e diálogo com a Constituição, conforme ressalta Broschek (2017, p. 45, tradução nossa):

Em primeiro lugar, a sustentabilidade da federação varia consideravelmente. Embora o federalismo canadense, por exemplo, tenha se apoiado em um compromisso muito frágil desde o início e apesar das tensões dentro da

<sup>31</sup> Conforme expressa Michel (2015), na Constituição Brasileira (comparando com a canadense), estão presentes as duas condições para um tratamento assemelhado, reconhecendo-se que os costumes e tradições indígenas impõem-se à legislação produzida pelos poderes periféricos, estados ou municípios. As mencionadas condições são o reconhecimento constitucional dos costumes indígenas e a fixação da competência federal para legislar sobre assuntos indígenas. Daí se poderia extrair a conclusão de que, de fato, o direito aborígine poderia ocupar um espaço dentro do próprio concerto federativo brasileiro, embora essa conclusão provavelmente não tenha sido prevista pelo legislador constitucional de 1988.

federação serem significativamente exacerbadas ao longo do século XX, é o único sistema constitucional original que não foi interrompido.

Diante dos exemplos que ficaram restritos à América, mas sem esgotar os exemplos de países<sup>32</sup> que adotam a federação como forma de Estado, pode-se constatar a plasticidade do modelo frente aos outros sistemas existentes, de modo que, conforme reitera Ramos (2012a, p. 59), é o caráter adaptativo que confere aplicação exitosa à experiência federativa:

**A primeira delas é a de que não existe um federalismo puro**, o qual possa servir de referência incontestada para avaliar se outras experiências de Estado se enquadram ou não na perspectiva federal, o que não quer dizer que o Estado Federal não apresente determinados elementos essenciais, sem os quais não possa ser identificado. Por óbvio que a referência básica de um Estado Federal é americana, afinal foram eles que inventaram essa metodologia de repartição territorial do poder. Por outro lado, **é importante observar que cada Estado descentralizado constrói a sua experiência. Foi justamente o que se deu no Brasil**, onde a partir de um Estado Unitário foi construído um Estado Federal, seguindo um caminho completamente diferente do americano, que se constituiu a partir da vontade livre e consciente de ex-colônias que necessitavam unir-se para garantir sua prosperidade e segurança (grifo nosso).

Assim, o modelo federal não é único e cada país o remodela, de acordo com suas características histórico-geográficas. O Brasil é um exemplo em que seu sistema federal possui o município como elemento federativo inserido ao longo de sua história, de modo que sua autonomia foi garantida pela Carta constitucional de 1988 e demonstrando a dinamicidade do modelo, sem perder sua essência descentralizadora.

---

<sup>32</sup> De acordo com Watts (2006), nos dias atuais, aproximadamente 25 países adotam o modelo federado de organização política e mais de 40% da população mundial residem nesses países. Sobretudo na metade do séc. XX observou-se uma proliferação de federações junto a outros formatos de união de comunidade multiétnicas em antigas zonas coloniais e na própria Europa. Na Ásia, alguns países como Birmânia (1948), Indonésia (1949), Índia (1950) e Paquistão (1956) adotaram o sistema federal de organização, muito embora nem todas tenham sobrevivido e logrado êxito. Apesar disso, Segado (2003) ressalta que alguns Estados intitulados de federais, como a Venezuela, possuem características demasiadamente centralizadoras na organização política de seus entes e, ainda sim, são compreendidos enquanto Federações, ou como “projetos de federação”.



### 3 O PACTO FEDERAL BRASILEIRO: em busca da cooperação

Depois da promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, o Estado ganhou regras mais claras sobre diversos setores, que antes eram restritos ou privativos à União. Ainda que não seja uma novidade a tripartição federal na Constituição atual, sem dúvida, nela se estabelece um novo rumo ao federalismo brasileiro: o da cooperação.

Dessa forma, o atual modelo constitucional reafirmou o sistema federal arrojado, de três níveis – a União; os Estados-membros e o Distrito Federal; e os Municípios. O sistema é baseado num complexo organismo de repartição de competências materiais, legislativas e tributárias, congregando critérios de ótica horizontal e vertical para a partilha de competências; contemplou ainda competências comuns e hipóteses de delegação de competências da União para os Estados membros, com fundamento ideológico no federalismo de equilíbrio, conforme expressa o art. 22, parágrafo único da CF (BRASIL, [2020]).

A lógica do federalismo cooperativo funda-se na cooperação mútua dos entes federados para melhor desempenho das tarefas de interesse comum, conforme orientação e coordenação do Poder Central (União), através de um entrelaçamento e interdependência entre os níveis de governo em prol do interesse do cidadão e do equilíbrio de forças da Federação. Esse é norteador das competências administrativas comuns aos três entes de nossa Federação, delineado no art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, [2020]).

Pedreira (2008) observa que no desenrolar das atividades comuns aos entes federados, tal como capitulado no art. 23 da CF, o Poder Público cumpre funções de forma vertical, cabendo à União definir as linhas de desenvolvimento nacional; e horizontal, cabendo simultaneamente aos entes federados a definição, entre si, dos instrumentos operacionais, por meio dos quais implementarão as tarefas comuns.

O fato é que no federalismo cooperativo, emergem a coordenação e a cooperação – a primeira é própria das competências concorrentes, ao passo que a segunda advém das competências materiais comuns, conforme pontua Bercovici (2004, p. 59):

A coordenação é, na realidade, um modo de atribuição e exercício **conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação**. A vontade das partes é livre e igual, com a

manutenção integral de suas competências: os entes federados sempre podem atuar de maneira isolada ou autônoma. **A coordenação é um procedimento que busca um resultado comum e do interesse de todos.** A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por cada ente federado, adaptando-se às suas peculiaridades e necessidades. A União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poderes, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal. Este tipo de repartição é o previsto pelo artigo 24 da Constituição de 1988 (grifou-se).

Dessa forma, a técnica da competência concorrente trabalha, portanto, tanto no âmbito nacional de planejamento legislativo, ditada pelas normas gerais da União, como no âmbito estadual, através das normas estaduais que suplementam a legislação nacional de acordo com as necessidades peculiares do Estado-membro e dos interesses marcantes de sua economia – em sintonia com a tônica do federalismo, a unidade nacional através da diversidade regional, representada pelos municípios.

Almeida (2007) observa que a importância da presente técnica é marca do novo federalismo construído na Constituição atual. Em tema de repartição de competências, pode-se dizer que o que mais evidencia a Constituição de 1988 é a acentuada exploração das potencialidades da competência legislativa concorrente, na tentativa de se dar maior peso às ordens parciais no relacionamento federativo.

Não se pode negar que o constituinte cuidou da competência administrativa comum, atribuindo a todos os entes federados o ônus e conseqüente responsabilidade de zelar por assuntos de acentuado interesse público, conforme se infere dos doze incisos do artigo 23 da CF, dos quais merecem ênfase a saúde, a educação e a proteção ao meio ambiente.

### **3.1 A distribuição de competências e o modelo assimétrico brasileiro**

A partir desse ponto, entende-se que as leis são a essência do federalismo cooperativo, ou seja, a cooperação entre as unidades federativas existe para que funcione o desempenho racional de atividades de responsabilidade comum do Estado brasileiro. E para operacionalização de serviços conjuntos aos entes federados é necessário traçar políticas públicas mínimas para a definição conjunta do planejamento para a promoção do desenvolvimento nacional. Diante da ausência da positivação da lei complementar estipulada no parágrafo único do art. 23, os entes federados deverão por si – através de política articulada, delineada em acordos, compromissos ou convênios firmados entre os próprios entes federais– efetivar o

desenvolvimento das tarefas de atribuição comum, baseado no planejamento e na colaboração recíproca.

Porém, o próprio federalismo de cooperação possui uma fragilidade no cenário brasileiro:<sup>33</sup> a inexistência de demarcação nítida de competências entre os Governos central e periféricos.<sup>34</sup> Isso se vê na inscrição das chamadas competências comuns e concorrentes entre os entes federados (PEDREIRA, 2008). O fato que, sendo numa ou noutra competência, a solução quanto à definição de responsabilidades só será possível por meio de colaboração recíproca entre as esferas da federação.

Na elaboração da Carta Magna de 1988, o constituinte brasileiro adotou um sistema de distribuição de competências que combina a técnica clássica do modelo federal americano com a técnica das competências concorrentes, extraída do constitucionalismo alemão. Da mesma forma entende Almeida (1998, p. 71) ao caracterizar o sistema utilizado na Carta de 1988 como “um sistema complexo em que convivem competências privativas repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente”.

De fato, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 conseguiu entregar uma Constituição na qual se destacam a proteção dos direitos individuais e a promoção dos direitos sociais.

Motivo pelo qual defende Silva (2007, p. 90) que “a Constituição de 1988 reflete, sim, ideias de justiça social. É um documento que, com todas as suas imperfeições, contém a marca do constitucionalismo contemporâneo”. Assim como as Constituições de 1934 e 1946, a de 1988 foi o resultado das aspirações populares, tendo em vista a metodologia de seu procedimento, por meio de audiências públicas e participação popular.

---

<sup>33</sup> Laufer (1995) pontua que a divisão de tarefas entre a União e os estados é apenas um lado de uma moeda, que podemos chamar de ‘cumprimento das tarefas estatais’. O outro lado dessa mesma moeda chama-se cooperação entre a União e os estados no desempenho das tarefas estatais comuns e que é típico do modelo alemão contemporâneo.

<sup>34</sup> Para Bonavides (2010, p.318), o modelo federativo brasileiro, diferente do modelo norte-americano, partiu do centro para a periferia, mediante a transformação das antigas províncias do Estado unitário monárquico, para a categoria de unidades autônomas federadas de uma União federativa. Trata-se de um sistema constitucional de federalismo dualista, entre União e Estados-membros, fragilizado, uma vez que, historicamente, são comuns as crises e enfraquecimentos das autonomias estaduais.

A repartição de competências de um Estado federal é o núcleo essencial das questões federativas modernas (HORTA, 1985).<sup>35</sup>

Assim, no Estado federal, a divisão clara de competências tem como finalidade evitar conflitos de interesses entre os entes federativos. A harmonia entre as unidades componentes e entre seus poderes nos níveis correspondentes é essencial para a manutenção do pacto federativo.

Para Kelsen (2005), os Estados federais da atualidade devem possuir, pelo menos, três ordenamentos jurídicos concomitantes: o do Estado-membro; o da Federação, que corresponde apenas às normas gerais comuns a todos os destinatários, e o do Estado federal, que é composto por todos os ordenamentos parciais dos Estados e os produzidos pelo poder central.

Voltando ao cenário brasileiro, não fica difícil entender que cada ente possui funções específicas, sem considerar as competências que são comuns aos três. Mas, ainda assim, considerando o desenho constitucional atual, se visualiza que a forma do Estado brasileiro é de um federalismo inclinado para a centralização.

O federalismo de 1988, à primeira vista, é exaltado pelo novo Estado jurídico que é inaugurado na redemocratização. A Constituição de 1988 prescreve a forma federativa como uma das essencialidades do Estado brasileiro de tal forma que ela é justamente um dos limites ao Poder Constituinte Derivado consagrado pela proibição de reforma constitucional que possa abolir a configuração federativa.<sup>36</sup>

Conforme explica Silva (2016), pela leitura das competências na Constituição de 1988, observa-se uma complexa cadeia de interações entre as unidades federativas, ao combinar alguns tipos de repartição de outros Estados federais.

Isso se confirma quando se analisa que na Constituição de 1988 está presente a técnica de poderes enumerados da União (art. 21 e 22) e poderes remanescentes aos Estados (art. 25, § 1º), combinada com a técnica do federalismo alemão de delegação de competências (art. 22, Parágrafo único) e competências comuns e concorrentes (art. 23 e 24)<sup>37</sup>, na qual a União possui o condão de determinar

---

<sup>35</sup> Em Organização Constitucional do Federalismo, publicado em 1985, o autor trazia algumas questões sobre como o federalismo deveria estar presente na nova Constituição, especialmente a presença do federalismo de equilíbrio na repartição de competências que fosse descentralizada.

<sup>36</sup> Esta é a disposição do art. 60, § 4º da Constituição Federal, que estabelece dentre as limitações materiais do Poder Constituinte Derivado Reformador a proibição de emenda à Constituição com o propósito de abolir a forma federativa de Estado (BRASIL, [2020]).

<sup>37</sup> O artigo 23 da C.F./88 demonstra, com clareza, as competências comuns dos entes federais:

normas gerais, enquanto os estados legislam suplementarmente. Não obstante, há ainda os poderes indicativos aos Municípios (art. 30) (BRASIL, [2020]).

Nesse sentido, é dever do Estado federal brasileiro realizar políticas públicas para garantir que o cidadão possa receber tais prestações positivas estatais. A descentralização do federalismo teria sido o caminho evocado para maior eficácia na prestação de serviço público e funcionamento da administração. Desta forma, é possível o questionamento se os aparentes propósitos federalistas da Constituinte, que era descentralizador, foi incorporado ao texto constitucional, conforme a atual repartição de competências (LIZIERO, 2017).

Entretanto, independentemente da problematização do sucesso da distribuição de competências no cenário brasileiro, pode-se apontar que o que norteia o novo federalismo brasileiro é o princípio da subsidiariedade.<sup>38</sup> Isso porque o princípio da subsidiariedade, oriundo da doutrina social católica, é tido, por alguns estudiosos do tema como “uma justificativa para o federalismo moderno”. Na visão de Bothe, por exemplo, o princípio “expressaria uma hipótese a favor da competência da menor comunidade que em cada caso poderia solucionar adequadamente um problema” (BOTHE, 1995, p. 9).

É possível, dessa forma, fundamentar a existência do princípio na questão da “proximidade entre aqueles que serão afetados pelas decisões políticas tomadas a seu respeito e os entes incumbidos de tomar essas decisões” (PEREIRA, 2009, p.

---

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; 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 e à ciência; 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 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; 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”. (BRASIL, [2020], não paginado).

<sup>38</sup> Importante destacar que, entre as tantas influências estrangeiras que a Constituição Federal de 1988 recebeu, destaca-se entre elas as provenientes do federalismo alemão, no qual o princípio da subsidiariedade tem importantíssima função. Este princípio é explicado por Höffe (2005), que traduz que as competências estatais são legítimas apenas naqueles casos e apenas à medida em que indivíduos e unidades sociais precisam de ajuda. E no âmbito de um Estado hierarquizado, as competências devem ser abordadas tão mais na base quanto fizer à última instância legitimadora, que são os indivíduos.

6), assim como na efetividade dessas decisões no âmbito de sua aplicação, entendendo-se que esta seria favorável à obtenção do objetivo proposto. Ainda como fundamentação para a adoção desse princípio, pode-se destacar a utilização do mesmo como forma de organização administrativa do Estado, de forma descentralizada, por meio da distribuição de poderes e atribuições entre os diversos que formam determinada sociedade e nesse sentido obtendo maior agilidade na solução dos problemas.

É importante situar que, mesmo antes da vigência da Constituição Federal de 1988, o legislador já buscava envolver os municípios nessa árdua tarefa de proteger o meio ambiente. Tanto que, através da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (que trata da Política Nacional de Meio Ambiente), criou-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), atribuindo a este a reponsabilidade pela “proteção e melhoria da qualidade ambiental”, e incluiu entre os seus órgãos componentes, todos os “órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental”<sup>39</sup> (BRASIL, 1981, não paginado).

Só que, na prática, essa participação dos municípios pretendida pela Política Nacional de Meio Ambiente, não se concretizou. Por um lado, a expectativa do SISNAMA não encontrava respaldo na distribuição de competências constitucionais, pelo menos até a Constituição de 1988.

Por outro lado, as carências estruturais dos municípios e até mesmo a falta de vontade política dos governantes municipais para investir em políticas públicas de preservação ambiental, impedia que estruturas administrativas pudessem atuar de forma minimamente eficiente (LIMA, 2013).

A partir do reconhecimento dessas dificuldades, o Ministério do Meio Ambiente em 2003, na Conferência Nacional do Meio Ambiente, lançou como um dos principais tópicos do evento a implementação efetiva do SISNAMA.

De acordo com o documento final elaborado pela conferência, a “falta de interação” entre os entes da Federação, bem como a “falta de autonomia das

---

<sup>39</sup> “Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA [...]” (BRASIL, 1981, não paginado).

instâncias municipais” estavam entre as maiores dificuldades para a eficaz implementação do Sistema, conforme aponta Lima (2013).

No tocante ao tema, assim está expressa uma das conclusões da Conferência, no tocante ao tema da Descentralização da Gestão Ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2003, p. 11):

Um dos aspectos centrais do SISNAMA é o **compartilhamento da gestão ambiental entre os entes federados**. Mesmo necessitando de fortalecimento, esses organismos já estão estruturados nas esferas federal e estaduais. **O mesmo não ocorre no âmbito dos municípios, o que demonstra a necessidade de políticas capazes de viabilizar e capacitar os órgãos municipais de meio ambiente**, assim como de promover a articulação com outras políticas do setor público e com a sociedade [...] (grifou-se).

Porém, o mesmo aspecto que justificaria a autonomia municipal, com base no Princípio da Subsidiariedade (que explica a proximidade do ente público com o cidadão), no tocante à determinadas questões da sociedade e, em especial, no caso da proteção do meio ambiente, pode ser considerada como um problema.

Afinal, a proximidade entre o ente agressor do direito e o ente responsável pela garantia do mesmo, no caso, a administração pública, também carrega uma proximidade política que enseja um potencial conflito de interesses.

Assim, pode-se visualizar um possível paradoxo do federalismo cooperativo, onde é necessário sobrepesar os prós e contras da descentralização, no caso específico da proteção do meio ambiente, por exemplo, que acaba induzindo as federações a centralizar mais as decisões referentes ao tema (MILARÉ, 2005).

Essa inclinação para a centralização não é exatamente um problema do sistema federal brasileiro. Melhor seria dizer que é uma forma peculiar que o modelo sul-americano encontrou para se moldar ao próprio desenho constitucional do Brasil, já que, apesar da proposta descentralizadora, ainda carrega muitos traços de concentração<sup>40</sup> de poderes à União (ALMEIDA, 2005).

Sobre essa oscilação conflituosa entre centralização e descentralização do modelo federal brasileiro, observa Coelho (1991, p. 22) que: “A União tem reforçadas

---

<sup>40</sup> Netto (2010) ressalta que essa concentração de poder é enfatizada no regime militar, uma vez que neste período autoritário houve grande centralização das decisões na esfera federal, retirando a maior parte da autonomia e das competências dos estados e municípios. A centralização imposta fez com que, na prática, os Estados-membros funcionassem como meros representantes administrativos do Governo Federal. Elaborou-se, inclusive, o conceito de “federalismo de integração”, que seria uma modalidade “além” do federalismo cooperativo, em que, para garantir o desenvolvimento econômico nacional, as competências deveriam ser retiradas das esferas subnacionais e atribuídas ao Governo Federal, como forma de evitar o conflito federativo.

suas competências em algumas áreas de preocupação recente, embora o texto geral aponte para a descentralização da execução de políticas e atribua aos Estados federados a reserva de competência [...]”.

Por outro lado, Abrucio (1998) defende a posição de que o sistema federal inaugurado constitucionalmente após a redemocratização era fortemente descentralizador e contribuiu para consolidar o poder das elites locais, os “Barões da Federação”.

Segundo Abrucio (1998), as reformas fiscais dos anos 1990 foram causadas pelo cenário descentralizador presente na Constituição de 1988 e a falta de *accountability* do sistema federativo em controlar o poder dos governadores.

Assim, os governadores dos Estados teriam exercido o que ele denomina por fase positiva de atuação, na qual conseguiram compatibilizar seus interesses na nova ordem constitucional, que Abrucio (1998) denomina como “federalismo estadualista”.

Deste modo, os governadores teriam tido duas frentes de atuação no tempo da redemocratização: ou de forma defensiva, mantendo seu *status quo* – já era uma época na qual os governadores haviam conseguido concentrar bastante poder – ou atuavam em conjunto, colaborando com a União para obter algum tipo de privilégio entre os Estados da Federação. Este último caso é o que Abrucio enxerga na atuação dos governadores nordestinos (ABRUCIO, 1998).

Arretche (2009) defende, em posição contrária, que o cenário centralizador da Federação brasileira atual é consequência das disposições de competências da Constituição de 1988, que por sua vez levaram às reformas fiscais dos anos 1990, perfazendo um enorme alcance da União em desfavor dos Estados e Municípios.

O fato é que, o governo federal, para implementar suas políticas públicas, depende em certo grau da concordância e adesão de outros entes federativos.

Além disso, no Brasil, é característico o presidencialismo de coalizão, que aumenta a força do Poder Executivo federal, mas que é insuficiente, conforme observa Arretche (2012), para garantir o sucesso na formulação, planejamento e execução das políticas públicas.

Nesses termos, a autora propõe a análise sobre como no Brasil o efeito centrífugo do federalismo para a promoção de políticas públicas ocorre em dois focos: o poder de veto das unidades federativas nas decisões do governo central e a



autonomia que as unidades federativas possuem para fazer cumprir suas próprias políticas públicas.

Ou seja, a partir da visão de Arretche (2013), no Brasil, em razão da grande concentração de competências executivas exclusivas da União, além da existência de competências comuns entre União e os demais entes federativos, há a geração de um cenário no qual estes últimos se caracterizam como meros executores das políticas a nível federal, ainda que se entenda que cabe à União o papel de coordenação de um sistema voltado para integração da saúde. Portanto, o federalismo brasileiro pode ser interpretado conforme a observação do movimento centrípeto em relação aos poderes e do centrífugo em relação à execução das políticas planejadas pelo governo federal.

Diante desse comportamento do federalismo brasileiro, não só em virtude da extensão territorial que dificulta qualquer homogeneidade quanto à sua aplicação como também da histórica desigualdade entre as regiões, é imprescindível analisar outro elemento que compõe o desenho federal do Brasil: a assimetria.

O federalismo assimétrico defende uma distinção na divisão de tarefas e poderes no Estado Federal em razão de diferentes níveis de desenvolvimento econômico entre os entes federativos, ou mesmo entre as regiões de um país. Impõe ainda uma distribuição de riqueza de forma a privilegiar entes ou Regiões que estejam em situação de desigualdade econômica. É possível verificar na Constituição Federativa de 1988 exemplos do federalismo assimétrico, como o sistema de repartição de receitas tributárias que visa a garantia de distribuição de riqueza entre entes federativos bastante desiguais para que não haja prejuízo na distribuição de bens sociais do modelo de Estado de bem-estar (OLIVEIRA, 2012 p. 37).

No Brasil, a questão da assimetria federativa foi pouquíssima abordada, apesar de ter sido objeto de considerações dos citados autores de relevo para a construção do pensamento federativo, em especial Raul Machado Horta ou mesmo Dircêo Torrecillas Ramos.<sup>41</sup> Deve-se verificar se há relação entre a configuração

---

<sup>41</sup> Ramos (2000) desenvolve, em sua obra “O Federalismo Assimétrico” a questão do elemento assimétrico presente em diversos países federais, como EUA, Suíça, Canadá, Espanha e Brasil. O autor lembra que os Estados Unidos possuíam outras formas de assimetria, principalmente, antes da emenda XIV, que se caracterizavam por contrastar os diversos níveis de dependências entre os Estados-membros e a União. O autor dá o exemplo da questão da pena de morte. 37 estados preveem, enquanto, outros 13 não possuem, ou seja, um indivíduo perde a vida em um estado, já outro, pelo mesmo motivo, não a perderia.

assimétrica do Estado federal e a descentralização buscada na Constituinte, o que dá a diretriz mais precisa ao sentido buscado pelo federalismo brasileiro desejado.

É diante do federalismo cooperativo (e também assimétrico, no caso do Brasil) que se busca minimizar essas disparidades na distribuição de receitas entre os entes federativos e isso interfere profundamente no funcionamento da Administração Municipal. Isso reflete diretamente no fato de que os Municípios podem agir isoladamente ou em conjunto com outros entes, na forma de consórcios públicos,<sup>42</sup> ou podem ser subsidiados pelos entes financeiramente mais fortes, com o objetivo de custear e melhorar a prestação dos serviços públicos.

Por exemplo, a saúde pública, constitui um dos serviços básicos ofertados pelo ente municipal, cuja essencialidade e importância para a persecução do Estado Social é incontestável. Sabe-se que em razão do federalismo assimétrico, a garantia de autonomia para lidar com as questões locais de saúde é resultado da estrutura do federalismo fiscal cooperativo (MELO; RAMOS, 2021).

O federalismo assimétrico é, morfologicamente, a marca registrada de nosso sistema federativo, marcado por desequilíbrios e desigualdades, e composto de unidades excessivamente numerosas, em contraste com os demais regimes federativos. Além de abundantes, tais unidades são ainda dispersas e heterogêneas, compondo uma rede anárquica de difícil gestão. Existe, por exemplo, uma enorme desproporção entre o número, o tamanho e a população dos municípios, conforme aponta Camargo (2020).

A própria ideia de “pacto federativo” demarca o momento descentralizador que se opõe ao centralismo sufocante do regime militar. O “novo pacto federativo” emerge depois de aprovada a Constituição de 1988, como prolongamento deste debate, já procurando enfrentar as ambiguidades do texto constitucional e os obstáculos administrativos à autonomia federativa pelos caminhos da descentralização. Para tornar ainda mais incerto o destino do pacto federativo cooperativo nas décadas seguintes à aprovação da Constituição brasileira, os recursos transferidos para estados e municípios voltaram, por artifícios diversos, ao

---

<sup>42</sup> Os consórcios públicos são vias alternativas para fortalecer a cooperação entre os Municípios e são regidos juridicamente pelo artigo 241 da Constituição Federal, pela Lei nº 11.107/2006 e pelo Decreto nº 6.017/2007. A atuação dos consórcios municipais na prestação dos serviços de saúde está abrangida pela competência municipal estabelecida constitucionalmente (ARAÚJO; MAGALHÃES, 2008).

poder da União. O que, de certa forma, reduziu a autonomia dos municípios e não foi uma solução adequada para dirimir as desigualdades presentes no país.

O certo é que, para corrigir o federalismo assimétrico brasileiro, é preciso contar com os instrumentos do federalismo administrativo, isto é, da articulação intergovernamental para promover as políticas públicas com o esforço complementar da União (CAMARGO, 2020). É adequado, dessa forma, introduzir uma tipologia dos estados e municípios brasileiros para controlar os seus resultados, segundo critérios de tamanho, isolamento geográfico, população e renda.

Isso se confirma quando se analisa o campo das competências materiais comuns, em que é facultada a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, posto que na área da saúde é uma imposição constitucional a atuação conjunta e coordenada entre os entes federativos para disporem e executarem as políticas de saúde, prestando efetivamente os serviços de saúde no âmbito do sistema único, cujas diretrizes são nacionais (WEICHERT, 2004).

Inobstante a forte tendência centralizadora do federalismo brasileiro, cujo poder se encontra nas mãos da União, órgão político federal e titular da soberania nacional, em prejuízo dos Estados-membros e Municípios, não se pode deixar de inserir o Sistema Único de Saúde (SUS) em modelo constitucional que dá ênfase à construção de um sistema nacional de serviço público, ainda que em detrimento de parcela da autonomia dos demais entes integrantes da federação (FIGUEIREDO, 2011).

Dessa forma, de acordo com Figueiredo (2011), em função da unidade de coordenação do sistema de saúde e em virtude do expressivo financiamento federal das atividades de saúde, justifica-se que seja reconhecido à União o poder de controle e fiscalização da atuação dos outros entes federativos.

No modelo de formulação constitucional brasileiro fundado em um sistema de repartição de competências do Estado moderno, a unidade do sistema público de saúde afeta e contraria a autonomia federativa, pois embora se pautem pela descentralização executiva dos serviços de saúde para os entes locais e regionais, a coordenação continua centralizada em poder da União.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Importante pontuar que, conforme as palavras de Vieira e Servo (2021), cabe à União a função de coordenador do Sistema Único de Saúde, ainda que haja propostas de maior descentralização nos últimos anos.

Weichert (2004, p. 24) é cirúrgico ao tecer comentários sobre o SUS no contexto do federalismo brasileiro, afirmando que:

A finalidade normativa do constituinte (o direito posto) possibilita a construção, no seio do federalismo, de um sistema de serviço público unificado, fundado na obrigatória conjugação de esforços de todos os entes-membros pautado na existência de uma política única, coordenada nacionalmente, embora executada localmente.

Dessa forma, o SUS, embora implique em sacrifício de parcela de autonomia dos Estados-membros, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios, não desfigura o federalismo, uma vez que a forma de federalismo adotada pelo texto constitucional é uma formulação peculiar para o contexto do Brasil, que se caracteriza pelo centralismo, mas ordenado de maneira cooperativa e assimétrica entre os três níveis de governo.<sup>44</sup>

Continuando, na atual Carta Constitucional, o Estado Federal Brasileiro adquiriu a estrutura mais heterogênea de toda sua história, onde a figura dos órgãos federais recebeu substancial modificação formal na repartição de competências, numa clara tentativa de se descentralizar poderes políticos e administrativos em busca de promover o desenvolvimento de determinadas regiões (FIGUEIREDO, 2011).

Por isso que que Pinto Filho (2002, p. 12) assinala com bastante nitidez a construção do federalismo assimétrico em nosso Estado federal, ao asseverar que:

Se em alguns momentos alertamos para a **tendência centralizadora da União Federal**, ressaltando eventuais inconstitucionalidades perpetradas por elas, não foi porque acreditamos na prevalência de um modelo federalista clássico para o Brasil. Pelo contrário, por nosso histórico unitário e regime presidencialista autoritário, mesmo nos períodos democráticos, **a centralização do federalismo brasileiro é crescente e dificilmente reverter-se-á**. No que mais desponta nos dias atuais, **a festejada assimetria do federalismo**, tão propalada pelas doutrinas mais recentes, cremos que estamos também construindo nossa assimetria, com um Estado federal todo peculiar, adaptado às nossas tradições. Conquanto estejamos sempre procurando novos vetores de valorização da autonomia estadual, nossa adaptação às nossas características não tem outro caminho que não seja a centralização. **O oposto seria a descentralização**. Tentada, por mais de uma vez, ainda não conseguiu estancar esses movimentos centrípetos (grifo nosso).

Depreende-se que o Brasil possui assimetrias em sua composição histórica, independentemente da forma como o federalismo evoluiu, mas ao mesmo tempo a Constituição federal acabou dando tratamento igualitário a todos os entes

<sup>44</sup> Horta (2005, p. 706-707) cita como expressão do federalismo assimétrico a regra contida no art. 1º, da CF/88, que consagrou uma assimetria que não obteve a noção em nenhum outro texto do federalismo constitucional contemporâneo, ao introduzir o Município na composição da República Federal como uma das pessoas jurídicas que integram a organização político-administrativa da República.

federativos em um mesmo grau; todos os Estados e os Municípios são formalmente iguais entre eles.

Deste modo, pode-se dizer que o Brasil possui assimetrias de fato (como todo Estado federal), mas é simétrico de direito. Alguns dispositivos presentes na Constituição de 1988, todavia, manifestam esta tendência pela equalização das condições entre as unidades federativas por meio da assimetria (RAMOS, 2000).

Um outro exemplo que demonstra a presença a assimetria na Constituição é a possibilidade de instituição de Regiões Metropolitanas, que pode incentivar a cooperação a nível local, presente no § 3º do Art. 25. Diferentemente das Superintendências de Desenvolvimento, as Regiões Metropolitanas surgem da concentração demográfica e da industrialização em determinadas cidades brasileiras (HORTA, 1999).

Apesar de não serem constituídas como ente federativo, a existência das Regiões Metropolitanas acaba por demonstrar alguns reflexos das pré-condições da assimetria federativa na ordem jurídica, especialmente no que se refere no contraste entre urbano e rural, e são relevantes para o pacto federativo, conforme lembra o professor Baracho (1982), ao analisar as federações modernas. O certo é que a admissão da relevância das Regiões Metropolitanas para o aprimoramento do pacto federativo, revela-se um possível caminho para o equilíbrio federativo por meio da cooperação.<sup>45</sup>

Outra previsão assimétrica no Direito Constitucional brasileiro diz respeito à repartição de receitas, uma das formas de assimetria de fato. É cediço que a União, Estados e Municípios possuem competências tributárias específicas e que as da União se mostram consideravelmente mais amplas (LIZIERO, 2017).

Deste modo, cada unidade federativa tem recursos próprios para poder arcar com seus altos encargos, afinal um Estado Social de Direito é custoso e são diversas as políticas públicas obrigatórias aos entes.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Saboia (1998) ensina, após uma releitura da obra do professor Baracho, que nas chamadas Regiões Metropolitanas acaba se efetuado o processo decisório por meio de vínculo de cooperação, ao invés do vínculo de subordinação, típico de atividade administrativa de direito público interno, ou seja, há uma competência de cooperação, inobstante a presença dos elementos caracterizadores de um poder político.

<sup>46</sup> Silva (2011) destaca que a autonomia das entidades federativas exige fixação constitucional rígida, que defina competências tributárias insuscetível de interferência de umas nas outras. Para o autor, a repartição de poder tributário autônomo é essencial à vigência do princípio federativo.

Reforça-se a hipótese de que a configuração do Estado federal brasileiro deveria ser assimétrica para efetivar a descentralização, deste modo, aproximando o discurso da Constituinte do texto constitucional.

Essa hipótese pode funcionar como um argumento, ainda que não unânime<sup>47</sup>, quando se analisa a configuração do Senado brasileiro, já que Estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, por exemplo, que concentram significativos 40% da população brasileira, somam apenas 9 votos no Senado. A diferença demográfica é evidente. Isso significa que a vontade de senadores eleitos majoritariamente por 40% da população representa pouco mais de 11% dos votos desta casa legislativa em âmbito nacional.<sup>48</sup>

Por outro lado, os três Estados menos populosos do Brasil, como Acre, Amapá e Roraima, juntos têm cerca de 1% da população brasileira, mas no Senado são representados pelos mesmos 9 senadores. É evidente o desequilíbrio que a configuração simétrica do Senado estabelece: 40% da população brasileira tem a mesma representação que 1% dela; o número de Senadores é o mesmo, o peso dos votos é o mesmo (LIZIERO, 2017). A premissa de tratamento igualitários aos Estados acaba por trazer este déficit democrático ao Senado.

É possível afirmar, dessa forma, que no caso do Estado federativo brasileiro, a assimetria de fato é evidente.<sup>49</sup>

Assim, conforme evidencia Quintiliano (2012), não se pode conceber a simetria como princípio implícito no federalismo brasileiro. O que existem são condicionamentos constitucionais que implicam em simetria em determinados aspectos, mas longe está de se afigurar como um princípio que permeie implicitamente o manto constitucional. Caso se tratasse de um princípio, a

---

<sup>47</sup> Os críticos a essa hipótese de desigualdade entre os senadores, de acordo com a população de cada estado brasileiro defendem que o modelo atual, de número igual de senadores, funciona de forma mais justa, já que os senadores não representariam suas populações, mas os estados propriamente ditos. Ainda assim, a sub-representação de estados mais populosos na Câmara alta pode indicar uma simetria obrigatória para que o sistema federal iguale as suas esferas federativas, independentemente da configuração (NEIVA; SOARES, 2013).

<sup>48</sup> Com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2022).

<sup>49</sup> Basta lembrar os exemplos já mencionados. A CRFB-88 manifesta a existência de simetria em alguns campos, como na representação dos Estados no Senado (art. 46, §1º) e na utilização de uma disciplina genérica comum em matéria tributária (art. 150). Também evidencia a simetria quando limita os Estados, Distrito Federal e Municípios a seguir os princípios constitucionais federativos – ou estaduais, no caso destes últimos (arts. 25, 29 e 32). Apesar disso, há outras disposições constitucionais assimétricas, como se pode verificar nas regras que tratam da repartição de receitas (arts. 157-162) e a não-verticalização político-partidária, instituída pela EC. n. 52/06, conforme aponta Ramos (2000).

Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)-88, sob pena de ferir imperativos de ordem lógica, não poderia adotar regras assimétricas, como adota.

O Supremo Tribunal Federal, nos últimos anos, vem sinalizando uma mudança de tratamento em relação à sua própria construção, que ficou conhecida como “princípio da simetria”. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4298 Medida Cautelar (MC)/Tocantins (TO), o Ministro Cezar Peluso questiona a extensão do princípio da simetria e os riscos que sua adoção pode impor à caracterização do Estado federativo:

Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, **jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria**, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. **A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete** (BRASIL, 2009, p. 11, grifo nosso).

De fato, ao se considerar as assimetrias encontradas entre os entes federativos e tentar impor uma simetria a qualquer custo, em especial em países de grandes dimensões e com variações regionais de grande escala, como é o caso do Brasil, além de possuir um modelo mais rígido de repartição de competências, acaba criando maiores dificuldades para o equilíbrio de poderes. A existência dessas assimetrias de ordem sociocultural e, principalmente, de desenvolvimento econômico entre os diversos entes federados pode conduzir a uma situação indesejada conhecida como “federalismo de competição”.

Neste ponto, é pertinente o entendimento de Silva (2016), em conflitos federativos, a dúvida deve beneficiar a autonomia federativa, sobretudo quando esta é informada pelo critério residual de repartição de competências.

### **3.2 A saúde como política pública de cooperação entre entes federais**

A Constituição vigente, afinada com evolução constitucional contemporânea e com o Direito Internacional, incorporou o direito à saúde como bem jurídico digno de tutela jurisdicional, consagrando-a como direito fundamental e outorgando-lhe uma proteção jurídica diferenciada no âmbito da ordem jurídico-constitucional pátria (FIGUEIREDO, 2011).

O certo é que a posição que a saúde ocupa no ordenamento jurídico pátrio, na condição de direito e dever fundamental positivado na Constituição Federal de 1988, caracteriza-a como um direito fundamental da pessoa humana oponível contra o Estado, obrigando-o a determinada prestação sempre que o bem da vida esteja concretamente em risco.

Diante disso, entende-se que a saúde é um direito fundamental do homem por configurar-se em um bem jurídico tutelado por intermédio de um conjunto de regras e princípios destinados a darem eficácia imediata e autoaplicabilidade ao art. 196<sup>50</sup>, da Constituição dirigente, conforme o estatuído no art. 5º, § 1º, da CF/88 (BRASIL, [2020]).

A saúde deve ser alcançada como um direito social elencado no Capítulo II, Título II, da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos e garantias fundamentais e encontra-se sob a égide dos direitos fundamentais, tendo em vista que os mesmos receberam em nosso direito constitucional positivo uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a sua inserção no âmbito constitucional da expressão direitos e garantias individuais.

O preceito constitucional de descentralização da saúde foi adotado pela Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal n.º 8.080/90 que regulamentou a criação do Sistema Único de Saúde), ao conferir à União a adoção de políticas gerais, assim como a definição e coordenação dos sistemas de redes integradas de assistência de alta complexidade, promovendo a descentralização para as Unidades Federadas e para os Municípios dos serviços e ações. O artigo 17 estabeleceu que compete à direção estadual “promover a descentralização para os Municípios” (inciso I). Por fim, o artigo 18 disciplinou que compete à direção municipal do SUS “planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde” (inciso I). (BRASIL, 1990, não paginado).

Assim, a garantia do direito à saúde representa de forma singular a cooperação mútua dos entes federados para desempenho de tarefas de interesse comum, através de um entrelaçamento e interdependência entre os níveis de governo (GONZALES, 2011).

---

<sup>50</sup> Art. 196, da CF/88: “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” (BRASIL, [2020], não paginado).



Não obstante, a delimitação do que pode ser realizado em cada nível federativo a título de competência concorrente foi objetivo de controvérsias, sendo necessário investigar a concretude do arranjo constitucional na seara jurisprudencial conduzida pela Suprema Corte brasileira.

Nesse contexto, o SUS surge, conferindo os contornos do modelo público de ações e serviços de saúde no Brasil. Orientado por um conjunto de princípios e diretrizes válidos para todo o espaço nacional, o SUS parte de uma concepção ampla do direito à saúde, assim como do papel estatal para garanti-lo, assimilando, em sua estrutura político-institucional, espaços e instrumentos destinados à democratização e cooperação entre os entes federais sobre o processo decisório e de gestão do sistema de saúde (NORONHA; LIMA; MACHADO, 2012).

A saúde, como um direito de todos os indivíduos, deve ser assegurada, segundo a Constituição Federal de 1988, por todos os entes federativos. Não obstante isso, ressalte-se que os serviços de saúde também podem ser prestados pela iniciativa privada, mas de maneira complementar e sob a fiscalização do poder público, que não pode se eximir do dever de prestá-los, diretamente, a partir da rede hierarquizada e regionalizada que constitui o SUS (COSTA, 2022).

O direito à saúde, expresso no art. 196, da Constituição Federal de 1988, por ser fundamental à dignidade e à vida da pessoa humana, não pode ser interpretado como mera norma programática, que se limita a traçar princípios, objetivos e programas visando à realização dos fins sociais do Estado, posto que frustra e limita o caráter pluralista, dirigente e principiológico da Carta Política, cujo objetivo direciona-se para a concretização de uma justiça social que legitime o Estado Democrático de Direito (art. 3º, da CF/88) (BRASIL, [2020], não paginado).

Dessa forma, conforme aponta Figueiredo (2011), na repartição de competência na área da saúde, a cooperação se revela nas chamadas competências comuns expressas no texto constitucional, onde todos os entes da federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas na Lei Maior, sem que haja supremacia de qualquer esfera federada na prestação das ações e serviços de saúde, posto que as responsabilidades são comuns, não podendo nenhum dos entes federados eximir-se de implementá-las, uma vez que o custo político recai sobre todas as esferas de governo (art. 23, da CF/88).

Para Bercovici (2002), o federalismo cooperativo que se desenha no país parte do pressuposto da estreita interdependência que existe em inúmeras matérias

e programas de interesse comum, o qual viabilizaria a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação, pois entende que na cooperação, em geral, a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada, embora possa haver, também, uma atuação conjunta, em especialmente no tocante ao financiamento das políticas públicas.

Assim, a coordenação do SUS é um procedimento que busca um resultado comum e de interesse de todos, pois a decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por um ente federado, ajustando-se às suas peculiaridades e necessidades.

Só que, por mais que a Carta Magna procure delinear um quadro cooperativo acentuado na implementação das políticas públicas de saúde, parece claro que a estruturação estabelecida não é eficiente e impacta, diretamente, a efetivação do direito à saúde.

No entanto, isso se deve ao fato de que o ente federativo que estrutura o sistema de saúde brasileiro está muito distante da sua execução, bem como de que a estruturação do federalismo sanitário no Brasil (que é descentralizada e centrífuga) está em descompasso com a opção federativa nacional (que é centralizadora e centrípeta), conforme pontuam Khamis e Sartori (2017).

Isso faz com que o ente executor, isto é, o Município, não tenha a estrutura necessária para gerir os serviços de saúde, nem disponha de flexibilidade para fazer as adaptações e os ajustes – financeiros e normativos – que se fizerem necessários no dia a dia da atividade.

Moraes (2003, p. 308, grifo nosso) acerta quando diz que a descentralização deveria ocorrer de fato na realidade brasileira, pois, é uma forma de afirmar o amadurecimento do Estado democrático:

**A prestação de serviços públicos deveria ser preferencialmente descentralizada** — isto é, atribuída aos Estados e Municípios —, seja porque, assim, se contribui para a construção de uma sociedade mais democrática, com a descentralização geográfica do poder, seja porque é nas cidades que os contribuintes, afinal, satisfazem suas necessidades sociais básicas – **saúde, educação, transporte coletivo. Sem falar que as demandas sociais são multivariadas, diversificando-se de Município a Município**, de Estado a Estado (grifo nosso).

Isto é, não basta a descentralização na execução de políticas de saúde que sejam definidas e impostas, verticalmente, pela União (REZENDE, 1995). Ao contrário, a descentralização necessária seria mais objetiva, um pouco mais próxima

do caráter dualista da federação brasileira, na qual cada ente possui a sua esfera de autonomia e responsabilidades bem definidas.

Essa manifestação do desenho constitucional sobre o andamento da saúde e políticas sociais, aliada a uma proposta de descentralização teve motivações diversas daquelas que geraram a redefinição do Pacto Federativo brasileiro (FIGUEIREDO, 2011) de modo que causou também a redefinição dos municípios, sem que haja consenso sobre os graus desejados de integração política e equidade social, embora esses termos frequentem o discurso político-reformista.

De fato, é importante mencionar que qualquer que seja o conceito de descentralização que se adote, ele pressupõe, sempre, transferência de poder do nível central para os outros espaços de poder, garantindo maior controle das instâncias descentralizadas sobre a tomada de decisão.

Desde a redemocratização, a descentralização ocorreu de maneira pragmática no Brasil e acabou sendo motivada pela percepção de um déficit de efetividade e responsabilização nas políticas sociais, bem como o desejo de democratização dos setores progressistas. Por isso, a descentralização é tão associada tanto à maior possibilidade de execução das políticas sociais, através da descentralização e acesso aos serviços de saúde, quanto à maior possibilidade de democratização, através da maior participação e controle realizado pela população. No entanto, o potencial democratizante da descentralização vem sendo relativizado (GARCIA, 2005).

O Sistema Único de Saúde se manifesta como o melhor exemplo de descentralização das políticas públicas do Estado brasileiro, de acordo com Polignano (2001), além de possuir princípios que embasam a organização e a própria existência de um sistema capaz de integralizar a saúde no país:

- a) universalidade: o acesso às ações e serviços deve ser garantido a todas as pessoas, independentemente de sexo, raça, renda, ocupação ou outras características sociais ou pessoais;
- b) equidade: trata-se de um princípio de justiça social, que garante a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie. Assim, a rede de serviços deve estar atenta às reais necessidades da população a ser atendida;

- c) integralidade da assistência: significa considerar que a pessoa é um todo, devendo as ações de saúde buscar o atendimento de todas as suas necessidades.
- d) hierarquização: compreende-se como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso, em todos os níveis de complexidade do sistema;
- e) participação popular: isto é, a democratização dos processos decisórios, consolidada através da participação dos usuários dos serviços de saúde nos denominados Conselhos Municipais de Saúde;
- f) descentralização política-administrativa: concretizada por meio da municipalização das ações de saúde, tornando o município gestor administrativo e financeiro do SUS.<sup>51</sup>

Dessa forma, a enumeração constitucional de competências implica a responsabilidade de realizar essas tarefas. São encargos que os governos estão obrigados a assumir, independente de qual seja a atividade necessária para a sua efetivação. A declaração de descentralização, com direção única em cada esfera de governo, contida na Constituição Federal de 1988, destina poder político também para os Municípios em matéria de saúde (DALLARI, 2019).

A regionalização e a descentralização são princípios que orientam a configuração político-territorial do SUS, que possui caráter público, nacional e universal (COSTA, 2022).

Conforme expressam Dourado e Elias (2011, p. 206):

**O SUS foi criado nesse contexto, fruto do reconhecimento do direito à saúde no Brasil, como instituição de caráter federativo orientada pela descentralização político-administrativa.** A normatização constitucional e a regulamentação disposta na Lei Orgânica da Saúde delimitam a expressão da estrutura federativa nacional na área da saúde ao determinarem o dever de todos os entes federados de atuar para a promoção, proteção e recuperação da saúde, com autonomia de cada esfera de governo para a gestão do sistema nos limites do seu território. **Estabelece-se, assim, uma forma de organização política que pode ser adequadamente designada federalismo sanitário brasileiro** (grifo nosso).

---

<sup>51</sup> No entanto, conforme aponta Figueiredo (2011), é necessário diferenciar descentralização administrativa de descentralização política, pois enquanto na primeira prevaleceria uma transferência de competências e funções, com o objetivo de alcançar maior eficiência na gestão; na segunda, busca-se uma articulação entre descentralização e *accountability*, com abordagem de temas de cunho mais político, como democracia, transferência de poder e justiça social.

A operacionalização do federalismo de cooperação no campo da saúde, materializada na figura do SUS, gerou os mecanismos da responsabilidade solidária da União, dos Estados e dos Municípios para cuidarem da saúde (FIGUEIREDO, 2011), cujo atendimento correto das demandas da população na promoção e prestação dos serviços de interesse à saúde devem pautar-se em parâmetros que alterem não somente os formatos institucionais, mas sobretudo as práticas de gestão e que podem ser elencados em seis grupos: universalização; financiamento; modelo institucional; modelo de atenção à saúde; gestão do trabalho; e participação social.

Dentro da lógica da descentralização, o processo de municipalização não garante, por si só, que todos os municípios realizem uma gestão eficaz, uma vez que nem todos reúnem as condições exigidas, tanto do ponto de vista da infraestrutura disponível, como do gerenciamento e até mesmo da aceitação dos valores que permeiam uma nova prática social.

Já que no Brasil, o município é um ente federativo que não depende de transferência de competências do Estado e da União para a gestão do seu sistema de saúde, embora dependa dos recursos advindos desses níveis de governo para exercer suas funções (YUNES, 1999).

O já mencionado princípio da subsidiariedade aparece no texto constitucional como critério de distribuição de competências entre a União, Estados-membros e Municípios e como princípio cardinal no processo concreto de implantação do SUS em cada parte do Estado (FIGUEIREDO, 2011), mediante as diversas forças sociais envolvidas na estruturação do sistema.

Para Baracho (1997), a subsidiariedade não é apenas um simples princípio de repartição de competência entre os órgãos ou coletividade estatais, uma vez que ela fixa o próprio princípio de competências entre os diferentes órgãos do Estado, de maneira a concretizar não apenas a descentralização dos serviços da área social, como também a configurar-se como um processo de desconcentração das despesas públicas a serem controladas pelas instâncias federais.

O problema do processo de descentralização no campo da saúde no Brasil é que sua construção não foi acompanhada do aumento da responsabilidade esperada, o que possibilitou uma acentuação das práticas clientelistas e patrimonialistas em alguns Municípios.

Não só isso. Conforme aponta Figueiredo (2011), o caráter centralista e autoritário de sua Administração Pública, e conseqüente falta de *accountability*, possui

determinantes internos à própria burocracia e também externos. Da parte da burocracia destaca-se a imunidade a controles externos, a falta de transparência, a pouca preocupação com o desempenho, a ênfase nos meios e procedimentos e a tendência exagerada para regras e normas que, muitas vezes, não são cumpridas; enquanto da parte externa, é destacada a passividade e a aceitação, por parte da sociedade, da negligência, do favoritismo e do nepotismo.

O professor Figueiredo destaca ainda a importância da prestação de contas, pois, não basta que se tenha um desenho constitucional que promova a cooperação e descentralização das políticas públicas, mas também é preciso que estas sejam, de fato, visualizadas por aqueles que pagam ao Estado as obrigações impostas por ele, conforme aponta Campos (1990, p. 6):

**A *accountability* tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.** À medida em que a democracia vai amadurecendo, o cidadão, individualmente, passa do papel de consumidor de serviços públicos e objeto de decisões públicas a um papel ativo de sujeito. A mudança do papel passivo para o de ativo guardião de seus direitos individuais constitui um dramático avanço pessoal, mas para alcançar resultados, há outro pré-requisito: o sentimento de comunidade. Em outras palavras, é a emergência e o desenvolvimento de instituições na sociedade que favorecem a recuperação da cidadania e, portanto, a verdadeira vida democrática (grifou-se).

Mesmo diante das dificuldades de recursos e da própria manutenção do sistema, são inegáveis os avanços conquistados pelo Sistema Único de Saúde desde sua criação.

Apesar de enfrentar um contexto de dificuldades (FIGUEIREDO, 2011), relacionadas com a realidade econômica e social do País e com a questão da garantia de recursos regulares e suficientes para suas atividades, o SUS ampliou de forma significativa o acesso dos brasileiros aos cuidados de saúde e melhorou muito os indicadores de qualidade de vida da população, demonstrando que os entes podem trabalhar muito bem em conjunto em prol da saúde pública.

Outro exemplo de aplicação do princípio cooperativo à saúde está na existência dos consórcios públicos. Os Consórcios Públicos de Saúde também poderão ser reforçados em sua vertente cooperativa, sendo fundamental adequá-los às bases territoriais dos Planos Diretores de Regionalização e às regras normativas do Sistema Único de Saúde, especialmente no que concerne ao sistema de contratação de prestadores de serviços.

O art. 241 da Constituição Federal retrata muito bem a intenção do legislador, ao possibilitar que os consórcios públicos sejam um mecanismo de cooperação entre os entes para aplicação de políticas públicas (BRASIL, [2020], não paginado):

**Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados**, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso).

É importante mencionar, inclusive, que a cooperação expressa pelo dispositivo, na prática, não configura uma integração forçada entre os entes federados. Ou seja, não há necessidade de trabalho entre todos os entes federados do Brasil, ainda mais quando não existe um consenso sobre medidas a serem tomadas diante de uma crise.

Um exemplo de manifestação parcial da cooperação ocorreu na pandemia da COVID-19 (que será melhor explorada no capítulo seguinte), em que a atuação do Consórcio Nordeste (criado em 2019)<sup>52</sup> que, diante da ausência da coordenação entre os entes da federação, passou a agir isoladamente na persecução da saúde pública voltada às medidas preventivas e ostensivas no combate ao coronavírus. Ademais, essa ausência de cooperação também evidenciou um protagonismo na gestão desse controle sanitário nos Estados e nos Municípios, todavia essas medidas tiveram sua eficácia minorada diante da falta de uma política de testagem apropriada conduzida a nível federal (ROUBAUD *et al.*, 2020).

Não se poderia deixar de mencionar um importante avanço na área da saúde, que também identifica a presença da cooperação entre as esferas da federação: o chamado “Pacto pela saúde”.<sup>53</sup>

Esse Pacto pela Saúde apresenta mudanças significativas para a execução do SUS, dentre as quais ressalta-se a substituição do atual processo de habilitação

---

<sup>52</sup> O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (CONSÓRCIO NORDESTE) é composto pelos nove Estados do Nordeste e foi criado em 2019 com o intuito de atrair investimentos e alavancar projetos para a Região de forma integrada e sustentável. Com a pandemia, o Consórcio passou a ser utilizado também na área da saúde pública dos Estados envolvidos e é assessorado pelo Comitê Científico do Consórcio Nordeste para o COVID-19.

<sup>53</sup> Nesse cenário, Dourado e Elias (2011) aduzem que, como proposta de solução a essa questão, se desenvolveu uma espécie de “pacto de gestão”, denominado de Pacto pela Saúde 2006, segundo o qual a efetiva responsabilização dos gestores deveria advir de um acordo de vontades, a partir do qual eles assumiriam compromissos negociados, bem como definiriam metas a serem alcançadas de maneira cooperativa e solidária.

pela adesão solidária aos Termos de Compromisso de Gestão; a Regionalização solidária e cooperativa como eixo estruturante do processo de Descentralização; a integração das várias formas de repasse dos recursos federais; e a Unificação dos vários pactos hoje existentes (FIGUEIREDO, 2011).

O aperfeiçoamento e a definição das responsabilidades sanitárias e de gestão foram concebidos sob os três componentes que constituíram o Pacto pela Saúde: o Pacto pela Vida, o Pacto em Defesa do SUS e o Pacto de Gestão.

O Pacto pela Vida consistiu no compromisso entre gestores do SUS para a fixação de prioridades de impacto sobre a situação de saúde da população. Por sua vez, o Pacto em Defesa do SUS tratou de ações concretas e articuladas pelas três instâncias federativas, com o fim de reforçar o SUS como política de Estado. Já o Pacto de Gestão ensejou alterações nas disposições normativas anteriores, visando o reforço da estratégia de regionalização, contribuindo para o fortalecimento da denominada gestão compartilhada e solidária do SUS (MENICUCCI; COSTA; MACHADO, 2018).

Pode-se perceber, dessa forma, que o objetivo do denominado “Pacto pela saúde” foi de reduzir o protagonismo do Ministério da Saúde na relação direta com os municípios em benefício de uma maior participação dos Estados.

Entretanto, os desafios permanecem. E um deles diz respeito, portanto, à concepção de mecanismos de gestão regional capazes de ser utilizados nas mais variadas regiões do Brasil, levando em consideração a atual concentração política e financeira no âmbito do governo federal e a necessidade de promoção de uma participação mais efetiva dos governos estaduais (DOURADO; ELIAS, 2011), preservando-se, simultaneamente, a autonomia municipal na execução de ações e serviços de saúde.

Portanto, o processo de implementação do SUS mostra-se como algo complexo, que depende de inúmeras variáveis e reorganizações político-administrativas no âmbito dos entes federativos, para que se torne algo tangível e eficiente, que cumpra as finalidades constitucionais e infralegais previstas (COSTA, 2022).

O Sistema Único de Saúde, como dito, representa a materialização do direito à saúde da forma mais cooperativa planejada pelo constituinte. Por isso, os problemas que o sistema carrega repercutem, diretamente, na eficácia ou não da existência do federalismo cooperativo no Brasil, a partir da redemocratização.



Além disso, é fundamental que se entenda as decisões do Supremo Tribunal Federal no tocante ao direito à saúde, justamente para confirmar se o posicionamento da Suprema Corte brasileira se coaduna com o princípio da cooperação entre os entes ou se as decisões acabam demonstrando que o pacto federativo do Brasil precisa ser repensado para a sua realidade.

#### 4 OS ENTES FEDERAIS NA PANDEMIA E O PAPEL DO STF

Conforme visto, no modelo federal existem elementos que pré-condicionam sua validade, como a existência de uma Constituição rígida (RAMOS, 2011), a autonomia dos entes federativos, a sua indissolubilidade e a existência de um órgão mediador, em caso de conflito entre os entes federados.<sup>54</sup>

No caso do Brasil, esse árbitro capaz de dirimir conflitos entre os entes federativos é representado pelo STF. Não por acaso, ele é colocado como “guardião da Constituição Federal” (art. 102, da C.F./88) (BRASIL, [2020]), além de figurar como o órgão de cúpula do Poder Judiciário.

Dessa forma, dentre os órgãos integrantes dos três Poderes, cabe ao STF a responsabilidade de resolver conflitos entre os diversos níveis federativos. Nesse sentido, afirma Arantes (1997, p. 71) que:

Aí está a profunda diversidade de índole, que existe entre o Poder Judiciário no regime decaído e aquele que agora se inaugura calcado sobre os **moldes democráticos do sistema federal**. De Poder subordinado, qual era, transforma-se em Poder soberano, apto na elevada esfera de sua atividade para interpor a benéfica influência de seu critério decisivo, **a fim de manter o equilíbrio, a regularidade e a própria independência dos outros Poderes, assegurando, ao mesmo tempo, o livre exercício dos direitos do cidadão** (grifou-se).

Conforme já mencionado, a descentralização é impulsionada a partir da Constituição Federal de 1988, e desde então tem havido uma transferência progressiva de responsabilidades para os governos estaduais e municipais. Para Lima (2003, p. 223, grifo nosso), uma análise cuidadosa da descentralização no Brasil demonstra a sua complexidade e ambiguidade, pois entende que:

**Os conflitos de interesse entre as esferas de governo**, as prioridades divergentes das elites políticas locais, a aparente ampliação da corrupção e o fraco desempenho de muitos governos subnacionais em combater as

---

<sup>54</sup> Além de outras características, que juntas, denotam a existência de um Estado legitimamente federal. Importante lembrar o que os professores Ramos (2011) e Watts (2006) elencam:

- a) a existência de uma constituição escrita e rígida, dotada de supremacia, que conta com a participação das entidades federativas em suas reformas;
- b) duas ordens de governos que atuam diretamente sobre seus cidadãos;
- c) distribuição de competências entre a federação e os estados membros que a compõem; c) o reconhecimento da autonomia dos estados membros;
- d) uma distribuição constitucional formal dos poderes legislativo e executivo e a distribuição das fontes de financiamento entre as duas ordens de governo, o que garante e corrobora a ideia de autonomia para cada instância;
- e) um árbitro, em regra um tribunal, responsável por regular as disputas entre os entes da federação e resguardar as competências destes;
- f) procedimentos e instituições para facilitar a colaboração intergovernamental nas áreas onde as competências sejam compartilhadas ou inevitavelmente se sobreponham;
- g) possibilidade de intervenção federal.

maiores chagas da sociedade – a fome e a pobreza – **são características do atual processo de descentralização** (grifo nosso).

Se por um lado o Poder Judiciário deve assumir essa posição de manifestar-se nos conflitos envolvendo direitos fundamentais sociais entre os entes da federação, por outro, não pode se esquivar mediante o uso de fórmulas vazias, sem conteúdo, fundamentos ilusórios, o que coloca em xeque a própria ordem constitucional, tornando-se obstáculo à ciência e à investigação (KAUFMANN, 2007).

O papel do STF é posicionar-se quando existem conflitos de ordem federativa, pois, as divergências entre as esferas da federação podem significar dois caminhos para um Estado democrático: as instituições estão funcionando plenamente e os conflitos são inevitáveis ou pode existir uma crise no pacto federal do país.

De fato, conflitos dessa natureza, não são exatamente uma novidade para o modelo federal,<sup>55</sup> tanto que um dos elementos que identificam um Estado federal é justamente a presença de um órgão capaz de resolver possíveis conflitos de natureza federativa.

No Brasil, com a explosão da pandemia de COVID-19 a partir de 2020, constatou-se uma falta de diálogo entre as diferentes esferas do governo, o que também dificultou ainda mais ações para conter os problemas de superlotação dos hospitais, resultando numa situação catastrófica ao sistema de saúde brasileiro.

Enquanto em estados como São Paulo, o pico de transmissão da doença se intensificava, cada vez mais em 2020, exigindo medidas mais restritivas do governo local, outros estados, como Maranhão, acabaram buscando o isolamento total da população (do inglês, *lockdown*) nos quatro municípios da ilha de São de Luís, por exemplo.

Por outro lado, não havia consenso sobre uma direção certa de combate efetivo ao *Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2* (SARS-COV-2), em que os Estados-membros e municípios pudessem seguir de forma coordenada e em cooperação com a União. A falta de informação sobre um vírus praticamente desconhecido<sup>56</sup> acarretou no atraso de uma tomada de decisão conjunta entre os

---

<sup>55</sup> Feres Júnior (2014) lembra que, no próprio modelo americano, tido muitas vezes como referência de sistema federal estável, ocorreram (e ainda ocorrem conflitos desta natureza). A Guerra Civil Americana é certamente o exemplo mais extremado deste conflito entre dois projetos de nação, com os localistas em favor da escravidão. O Movimento pelos Direitos Civis, cem anos depois, é outro importante exemplo: nessa ocasião os localistas defendiam os direitos dos estados do sul à segregação racial.

<sup>56</sup> Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde identificou uma nova cepa de coronavírus na cidade de Wuhan, na China, após relatos de vários casos de pneumonia. Um mês

membros federativos, além dos próprios desentendimentos quanto às medidas a serem consideradas emergentes.

Diante da crise sanitária instalada no país, somada à falta de enfrentamento entre os entes federativos no combate à pandemia, chega-se à problematização da presente pesquisa: o pacto federal brasileiro foi fragilizado na pandemia ou apenas evidenciou-se a presença de conflitos já existentes entre os entes da federação? Qual o papel do Supremo Tribunal Federal diante dessas divergências nesse período?

#### 4.1 Os conflitos entre os entes federados

Numa pandemia, como a do novo coronavírus, não só o setor da saúde fica abalado. Toda a economia nacional entra em crise, pois as pessoas precisam ficar isoladas em suas moradias; o comércio e outros setores de serviço local são imediatamente afetados. O governo tem de pensar, rapidamente, em estratégias que garantam às pessoas um retorno seguro e que não comprometa a saúde de ninguém, principalmente, daqueles que já tem a higidez física ou mental fragilizada.

É papel do administrador público adotar medidas que aliem segurança e funcionamento dos serviços essenciais, enquanto a população não está totalmente imunizada contra um surto instalado no país.<sup>57</sup>

Só que, antes de abordar os conflitos federativos verificados no período da pandemia (especificamente nos anos de 2020 a 2022), é importante entender que o fenômeno da dissidência entre as esferas federativas não é uma característica brasileira, muito menos ocorrida em momentos de crise, como numa pandemia.

Destaca-se aqui que os conflitos federativos já existiam antes da pandemia de COVID-19 no Brasil. Basta fazer um retrospecto na história recente do país. Nos trinta e um anos após a promulgação da atual Constituição Federal (ou seja, entre 1988 e 2019), foram proferidos mais de 1.170 ACOs (Ações Cíveis Originárias)

---

depois, em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou estar havendo um surto do novo coronavírus. E em 11 de março do mesmo ano, a COVID-19 foi caracterizada como uma pandemia. O nome científico para o novo coronavírus é SARS-CoV-2. Isso porque “SARS” vem do inglês, “*Severe Acute Respiratory Syndrome*”, que pode ser traduzido como “Síndrome Respiratória Aguda Grave”; “CoV” é uma abreviação para “Coronavírus”, que é a família do vírus a qual a cepa pertence; e o número “2” é uma forma de especificar uma nova linhagem do vírus, já que houve um outro tipo de coronavírus em 2002, que causou um surto. Para mais informações: Organização Pan-Americana de Saúde e Organização Mundial de Saúde (2021) e Tozzi *et al.* (2022).

<sup>57</sup> Figueiredo (2011) assevera que o direito à saúde é uma condição inerente à própria vida humana. Como tal, deve ser visto como um valor supremo que confirma a dignidade da pessoa humana e da existência da Democracia.

decorrentes de algum conflito federativo, sendo instigados, em mais de 90% por algum estado da federação (DANTAS, 2020).<sup>58</sup>

Nesse sentido, importante observar um exemplo de Ação sobre conflito entre dois entes da federação em 2005, que discutiu sobre a competência de legislar sobre trânsito, sendo analisado em sede do STF, que conferiu os argumentos vencedores ao estado-membro legiferante requerido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 3460. INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA DE INSPEÇÃO E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS EM USO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL. **ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NO ARTIGO 22, INCISO XI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988. INOCORRÊNCIA.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (BRASIL, 2005a, não paginado, grifo nosso).

Um outro exemplo, que marcou o cenário brasileiro nos anos 90 e começo dos anos 2000, foi a guerra fiscal entre os estados. Resultado de certas condições políticas e econômicas que emergiram, em efeito cascata, desde meados da década de 80, acabou tendo seu ápice após a Constituição de 1988, em que a revisão do pacto federativo promovida pela nova Carta Política acabou promovendo uma série de mudanças na forma como os estados arrecadavam tributos<sup>59</sup> (DULCI, 2002).

Com a disputa entre os estados por oportunidades e meios de desenvolvimento, sem qualquer cooperação firmada entre eles, a guerra fiscal ganhou força, inclusive, fomentada pela própria desigualdade histórica entre as unidades da federação.

Inclusive, entende-se que a possibilidade de um ente federativo conceder incentivos e benefícios fiscais sobre tributos partilhados com outros entes revela um flagrante rompimento do pacto federativo (BALEEIRO, 2013).

Assim, diversas ações chegavam ao Supremo Tribunal Federal questionando a forma como determinados estados lidavam com a questão fiscal, de modo que a competição era vista como injusta por estados menos favorecidos.

---

<sup>58</sup> Destaca-se aqui que a escolha da autora para um tipo específico de ação, a ACO, se justifica em razão de um estudo anterior, conduzido por Arlota e Garoupa (2014), que demonstraram que as Ações Cíveis Originárias foram o principal mecanismo processual para resolução de conflitos entre a União e os estados.

<sup>59</sup> Para Bonavides (2010), o modelo federativo brasileiro, diferente do modelo norte-americano, partiu do centro para a periferia, mediante a transformação das antigas províncias do Estado unitário monárquico, para a categoria de unidades autônomas federadas de uma União federativa. Trata-se de um sistema constitucional de federalismo dualista, entre União e Estados-membros, fragilizado, uma vez que, historicamente, são comuns as crises e enfraquecimentos das autonomias estaduais.

Importante lembrar que, desde o processo de redemocratização do Brasil, na década de 1980, novas competências foram atribuídas ao Município. Com efeito, a nova Constituição confere uma gama de novas responsabilidades, que vão desde criar divisões distritais até a responsabilidade sobre a definição de políticas de educação, de saúde, de saneamento básico e de mobilidade, entre outras (ABRUCIO, 1998).

A iniciativa mais notória de conflito, porém, não veio dos municípios, de acordo com Dulci (2002), já que foi uma lei estadual de julho de 1999, que reduzia substancialmente a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para as empresas paulistas credenciadas no Simples (programa de benefícios fiscais para micro e pequenas empresas), desde que fizessem no mínimo 80% de suas compras dentro do estado de São Paulo.

Para as microempresas, segundo Dulci (2002), a alíquota seria zero, para as pequenas cairia de 18% para 1% e o governo justificou a lei em nome do incentivo à produção e da geração de empregos, o que já demonstrava uma tendência para o federalismo de disputa.

Enfrentou, contudo, forte reação, e não só de governos e entidades empresariais de outros estados. Segmentos empresariais de São Paulo, como a Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas, consideraram-se prejudicados, o que surpreendeu o governador Mário Covas e o fez abandonar a iniciativa um mês depois (DULCI, 2002). A pressão mais forte veio de Minas, mas também de outros estados (Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo, Bahia, Rio Grande do Sul), todos dispostos a questionar a constitucionalidade da lei paulista junto ao Supremo Tribunal Federal.<sup>60</sup>

Pode-se observar que no que se refere ao conflito federativo<sup>61</sup>, tal confronto pode surgir no STF essencialmente de duas formas distintas: no controle concentrado de constitucionalidade, quando se discute a distribuição de competências legislativas; e nos conflitos diretos entre União e Estados (DANTAS, 2020). Nesse ponto, é

---

<sup>60</sup> Para mais informações, Cf.: Covas... (1999) e Minas... (1999).

<sup>61</sup> Importante destacar, brevemente, uma distinção feita pelo Ministro Dias Toffoli entre “conflito entre entes federados” e ‘conflito federativo’: enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno [...]” (BRASIL, 2010, não paginado).

interessante esclarecer que praticamente todos os estudos sobre o impacto da jurisprudência do STF sobre o federalismo brasileiro restringem-se à análise das decisões em sede de controle concentrado de constitucionalidade.<sup>62</sup>

Nas últimas décadas, o Supremo Tribunal Federal viu-se provocado a julgar ações diretas de inconstitucionalidade, alegando a incompatibilidade, por exemplo, de leis estaduais no âmbito das telecomunicações, desde a impossibilidade de lei local dispor sobre cobrança de assinatura básica mensal pelas concessionárias de telefonia fixa e móvel, até a instalação de serviços de telefonia móvel para bloqueio do serviço de aparelhos celular em estabelecimentos penais (ARABI, 2019).

Dessa forma, esse tipo de conflito entre as esferas da federação não é exatamente uma novidade na pandemia. Esse tipo de conflito federativo também ocorreu em outros setores, como meio-ambiente, segurança pública e educação.

Mas, sem dúvida, essa combinação da lógica federativa compartimentalizada, autocrática e confrontadora evidenciou-se com a pandemia (ABRUCIO, 2020).

Oliveira (2015) destaca que o direito à saúde deve ser encarado como uma verdadeira cláusula pétrea, no sentido de que é irrenunciável e não pode ser tratado como um direito genérico, pois se materializa na vida de cada um, principalmente, em momentos de crise.

Portanto, embora seja evidente que o Estado não tenha condições de arcar com todas as despesas referentes à saúde, sendo necessária uma delimitação orçamentária para tal fim (RAMOS, 2014), não se justifica que o contingenciamento seja motivo para impedir o acesso da população a acompanhamento médico possível, a atendimento hospitalar, a realização de testagens e a vacinação, quando for o caso, bem como a informação necessária para evitar doenças.

Decerto, a colaboração entre os governos federal, distrital, estaduais e municipais se revela de significativa importância, ainda mais em cenário atípico, como de uma pandemia. O problema é que essa sintonia necessária à efetivação de políticas públicas ao país foi justamente o que não aconteceu, desde o começo de

---

<sup>62</sup> Nesse sentido: Anacleto (2008), Anselmo (2006), Araújo (2008), Barbosa (2014), Benvindo e Costa (2016), Camargo (2009), Camargo (2014), Canello (2016), Condeixa (2007), Guimarães (2013), Horbach (2013), Leoncy (2011), Lima (2010), Maués (2005), Mello (2011), Oliveira (2009), Paixão (2007), Pereira (2010), Ranieri (2008), Riga (2007) e Vasques (2007).

2020, revelando uma falta de coordenação efetiva entre os entes da federação brasileira.

A falta de uma coordenação entre o governo federal e os estaduais e, em menor grau, entre os estaduais e municipais acabou intensificando a crise sanitária que se instalou no país, a ponto de estados passarem a decidir, isoladamente, sobre diversas medidas consideradas como importantes para enfrentamento da pandemia (RAMOS, 2020).

De fato, conflitos dessa magnitude ocorrem em diversos países, além do Brasil, como Estados Unidos, Espanha, Alemanha, Índia, México e Argentina. Nesses países, as relações de conflito e cooperação entre a esfera nacional e os governos subnacionais moldaram em boa medida políticas recentes de Saúde pública contra a COVID-19 (ABRUCIO, 2020).

Em algumas dessas experiências, soluções federativas bem-sucedidas (PLEITGEN, 2020) explicam parte do êxito no combate à pandemia, como no caso alemão.

Nos casos norte-americano e brasileiro, ao contrário, houve dificuldades na luta contra a COVID-19, especialmente por conflitos e descoordenação entre as esferas federais, conforme destaca Abrucio (2020).

Desde a indicação dos serviços que devem funcionar quando forem observados picos de mortes e internações dos doentes, até a aquisição de equipamentos de ventilação (respiradores) para pacientes com sintomas graves, são inúmeros os exemplos de dissonância entre os diferentes níveis de governo para que se chegasse a um consenso sobre a importância da vacinação em massa da população contra a COVID-19. Sem apontar culpados e longe de desviar do foco principal desta pesquisa, o certo é que a disputa de forças sobre matéria constitucionalmente já estabelecida como comum para todos os entes, acabou sendo um caminho que dificultou a chegada, mais cedo, das vacinas à população. O modelo cooperativo deu lugar, de repente, ao federalismo competitivo.<sup>63</sup>

A realidade é que a desigualdade econômica entre os entes federados em matéria de saúde sempre foi evidente (NUNES; GUEDES, 2013). A pandemia, na verdade, só aprofundou o problema e revelou o que já acontecia em relação a outras matérias.

---

<sup>63</sup> Para entender melhor a diferença entre os diversos modelos federativos, Cf.: a obra de Conti (2004).



Durante a pandemia do novo coronavírus, na gestão da saúde pública, questionou-se por diversas vezes, por meio de ações isoladas do governo federal, em descompasso com atos por parte de governos estaduais (ALVES, 2021), além da publicação de atos e decretos de prevenção ao contágio que não eram unânimes entre os entes da federação, até que ponto iriam as competências legislativas dos estados-membros, e se não caberia à União, por meio do Ministério da Saúde, a unificação e principal iniciativa de todos os atos normativos na pandemia.

O fato é que, diante do agravamento da COVID-19 no país e de medidas tomadas em desacordo entre os entes federados,<sup>64</sup> a questão sanitária pareceu demonstrar que não havia uma experiência de sucesso compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios do Brasil, sendo necessária a intervenção de um órgão-mediador para restabelecer o equilíbrio ditado pela Constituição Federal.

Ou seja, a pandemia veio para evidenciar que o pacto federativo no Brasil já vinha demonstrando sinais de fragilidade, em que o modelo cooperativo pensado pelo constituinte originário parece não se adaptar muito bem ao próprio jogo político e dinâmico do país.

Assim, como observou-se, são justamente a fragilidade<sup>65</sup> e as contradições dessa relativa descentralização política do Brasil que a crise político-institucional do coronavírus acaba expondo de forma cristalina (ABRUCIO, 2020).

## **4.2 O papel do STF nos conflitos**

No dia 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que a proliferação do novo coronavírus (COVID-19) constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, pois já havia atingido 19

---

<sup>64</sup> Alves (2021) lembra que o artigo 22, inciso II, da Constituição Federal, trata da competência comum da União, Estados federados, do Distrito Federal e dos Municípios de cuidar da saúde e da assistência pública, além de proteger e garantir os direitos das pessoas portadoras de deficiência. Segundo o autor, era previsível, dentro do contexto de uma pandemia, diante de uma crise sanitária que não vinha sendo vivida pelo Brasil desde a gripe espanhola, que se firmasse um pacto entre os entes descritos no texto constitucional, a fim de traçar um plano unificado, ou mesmo uma saída comum para a crise com atendimento médico, medicamentos e respiradores, além de um compromisso comum com regras de isolamento social e distanciamento preventivo, com limitação de locomoção para evitar a propagação do vírus. Porém, não foi o que ocorreu,

<sup>65</sup> Somente no contexto da crise sanitária, política e social decorrente da pandemia da COVID-19 é que o Legislativo apresentou o Projeto de Lei Complementar nº 114/2020 que, se aprovado, fixará normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas para o exercício da competência comum de cuidar da saúde relativas ao enfrentamento de calamidade pública em virtude de situação epidemiológica declarada como Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN).

países à época dessa declaração. A despeito dos esforços internacionais para combater a disseminação do vírus, o contágio ocorreu com extrema rapidez, atingindo em poucas semanas vários países da América Latina (VIEIRA; GARCIA; SOUZA, 2021).

O Ministério da Saúde, atento à crise sanitária e econômico-financeira que se espreitava, especialmente a partir dos relatórios estatísticos produzidos por instituições científicas de renome, como o “Imperial College”, declarou a COVID-19 uma emergência de saúde pública de importância nacional, já em fevereiro daquele ano e o Congresso Nacional votou e aprovou o que se tornou a Lei 13.979,<sup>66</sup> que estabeleceu as medidas para o enfrentamento da pandemia (BRASIL, 2020a).

Porém, em busca de certeza jurídica e estabilidade nesse momento excepcional, o STF foi acionado (VIEIRA; GARCIA; SOUZA, 2021), diversas vezes, para moderar os conflitos de competência e conferir a compatibilidade das medidas e leis excepcionais com o texto Constitucional.

O STF, conforme já mencionado, detém a competência para o julgamento de conflito federativo entre a União e os Estados-membros ou Distrito Federal, conforme disposição do art. 102, inciso I, alínea “f” da Constituição Federal (BRASIL, [2020]). Ferreira Filho (1992) destaca a importância do papel do Supremo Tribunal Federal para dirimir conflitos federativos que envolvam a União e os Estados ou Distrito Federal:

Reponha aqui o papel do Supremo Tribunal Federal **como órgão de equilíbrio do sistema federativo**. Pertencente embora à estrutura da União, o Supremo tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a **União e qualquer dos Estados federados**. (grifou-se).

Isto é, reponha aqui o papel do Supremo Tribunal Federal como órgão de equilíbrio do sistema federativo. Pertencente à estrutura da União, o Supremo Tribunal Federal tem um caráter nacional que o habilita a decidir, com independência e imparcialidade, as causas e conflitos de que sejam partes, em campos opostos, a União e qualquer dos Estados federados.

---

<sup>66</sup> A Lei nº 13.979/2020 dispõe sobre as medidas de combate a Pandemia em nível nacional, como pela dispensa de licitação para compra de “bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública” (art. 4º), ou pela determinação de medidas concretas para a contenção do vírus (“Para enfrentamento da emergência de saúde pública [...], as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, entre outras, as seguintes medidas: I - isolamento; II - quarentena; [...]”, entre outras (BRASIL, 2020a, não paginado).

Entende-se, dessa forma, que a Suprema Corte do Brasil desempenha um papel fundamental para a resolução desses atritos federais e isso se reflete diretamente na forma como a própria pandemia é enfrentada no país.

Nesse sentido, Araújo (2009) compreende que eventuais conflitos não podem ser resolvidos por intermédio do direito de secessão, devendo existir um órgão para resolvê-los a partir de parâmetros inicialmente fixados no texto constitucional, emergindo, portanto, a importância de uma Corte Constitucional para a resolução de conflitos federativos, diante da negação tanto do *jus belli* quanto do direito de secessão aos Estados-membros.

Com essa mesma ideia, os “pais federalistas”, Madison, Hamilton e Jay (1993) destacam a relevância de uma Suprema Corte, no âmbito norte-americano, elencando diversas finalidades que lhes são próprias. Entre elas, encontra-se a autoridade dessa instituição para decidir sobre todos os casos que decorrem das leis dos Estados Unidos, examinados no que diz respeito a seus poderes justos e constitucionais de legislação.

Ou seja, de acordo com os “Federalistas”, deve sempre existir um método constitucional para conferir eficácia aos dispositivos constitucionais, de modo que:

De que valeriam, por exemplo, restrições ao poder dos legislativos estaduais sem algum modo constitucional de impor a observância das mesmas? **Pelo plano da convenção, os Estados estão proibidos de fazer uma variedade de coisas, das quais algumas são incompatíveis com os direitos da União e outras com os princípios do bom governo.** A imposição de taxas sobre artigos importados e a emissão de papel-moeda são exemplos dos dois tipos. Nenhum homem sensato acreditará que tais proibições seriam escrupulosamente obedecidas sem que o governo tivesse algum poder efetivo de restringir ou corrigir suas infrações. **Esse poder pode ser exercido ou pelo veto imediato das leis estaduais ou pela atribuição aos tribunais federais da autoridade de revogar aquelas que estejam em contradição manifesta com os artigos da União.** Não consigo imaginar uma terceira possibilidade. A segunda foi julgada preferível à primeira pela convenção, o que será, ao que me parece, muito do agrado dos Estados. (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 488, grifo nosso).

Porém, é importante mencionar que não se deve confundir a mediação estabelecida pelo STF quanto aos conflitos de competência entre os entes da Federação com a autonomia de decisões inerentes aos outros Poderes, já que o papel da Suprema Corte brasileira não é de determinar as competências de atuação dos entes federais.

Isso já foi previamente estabelecido pela Constituição Federal. O papel do órgão é de clarificar as incoerências trazidas por entes que invadem a competência de outros ou de frear que alguma das esferas federativas se reserve ao direito de

somente ela poder legislar sobre matéria a qual a Constituição estabeleceu como comum a todos os demais entes. Ou seja, os entes federativos não podem atuar de maneira isolada. Daí o federalismo cooperativo adotado pelo constituinte (RAMOS *et al*, 2020).

De acordo com Figueiredo (2011), o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido em várias decisões o vínculo natural estabelecido entre o direito à saúde e à vida, utilizando-o como parâmetro final da fundamentação do reconhecimento do direito subjetivo individual, vez que todos têm direito à vida, à dignidade e à saúde, ao entender que (BRASIL, 2005b, não paginado):

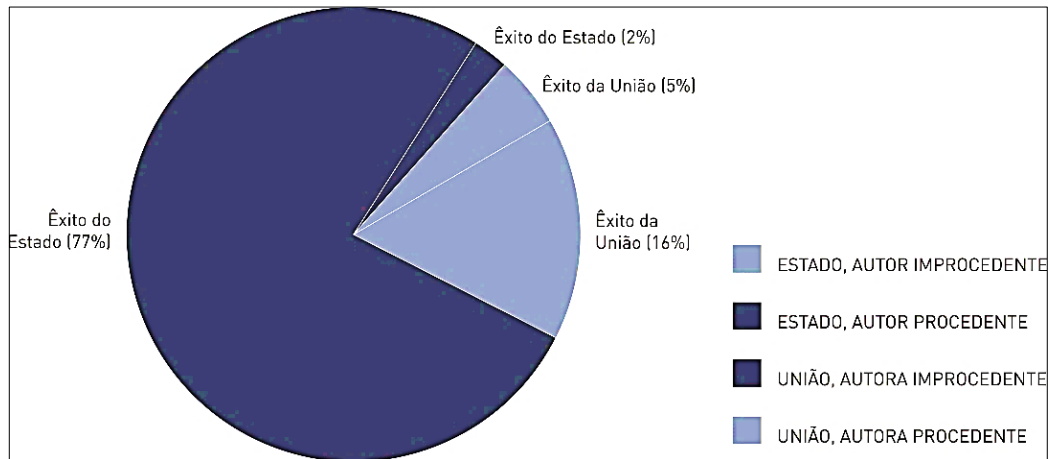
Não fora isso, o Sistema Único de Saúde pressupõe integralidade da assistência, de forma individual ou coletiva, consistente em ações e serviços preventivos e curativos de doenças, caso a caso, em todos os níveis de complexidade, abrangendo, inclusive, os tratamentos excepcionais, **mesmo porque, o bem jurídico comprometido no caso é a vida, não somente a saúde, já que a moléstia que acomete o Autor, não tratada a tempo, é irreversível e leva o paciente à morte** (grifo nosso).<sup>67</sup>

Ou seja, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir sobre questões sanitárias, não inova sobre sua atuação como mediador de conflitos entre os entes federativos na pandemia do novo coronavírus. Isso porque, conforme demonstrado, já existiam ações que chegavam ao Supremo com o fim resolver entraves entre as ordens jurídicas da federação, não necessariamente sobre a questão da saúde, as quais evidenciam que o papel do Supremo em estabelecer uma trégua ou diminuir as disputas de competência entre os entes federativos não nasceu em 2020 com a crise sanitária. Pode-se melhor compreender esse argumento, analisando-se o Gráfico 1:

---

<sup>67</sup> STA, Suspensão de Tutela Antecipada 50/PA - Pará, Pres. Min. Nelson Jobim, j. 7.11.2005, DJ 14.11.2005, p. 00023; no mesmo sentido, STF RE n. 557548/MG, Recurso Extraordinário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 8.11.2007. DJ 5.12.2007, p. 00094; AC 1827/RJ. Ação Cautelar, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19.10.2007, DJ 29.10.2007, p. 00024.

Gráfico 1 – Ações sobre conflitos entre União e estados anteriores à pandemia (considerando o período de 1988 a 2019)



Fonte: Dantas (2020)

Nesse passo, a manifestação da Suprema Corte, ainda mais num contexto atípico, poderia reavivar a ideia de que os Tribunais brasileiros acabam desempenhando um ativismo judicial (mesmo que “negativo”), justamente, por se tornarem mais atuante que os outros Poderes. Mas o fato, também, é que tal atuação se justifica à medida em que é legitimada constitucionalmente e promove uma harmonização entre as partes, seja entre a União e os Estados-membros ou entre estes últimos (BARBOSA, 2014).

Com o avanço da pandemia pelo país, os entes federativos, a exemplo do estado do Maranhão, adotaram medidas políticas no combate a essa patologia, mas há demasiada divergência sobre quais os meios eficazes a serem utilizados.<sup>68</sup>

No caso do estado de São Paulo, o mais atingido pelo novo coronavírus no Brasil, conforme lembram Macedo *et al.* (2021), a primeira medida para contenção da COVID-19 foi tomada no dia 13 de março, por meio do Decreto nº. 64.862, que suspendeu eventos com público superior a quinhentas pessoas e as aulas no âmbito da Secretaria da Educação (SÃO PAULO, 2020a). Posteriormente, o Estado também determinou a suspensão das atividades dos shopping centers, galerias e estabelecimentos congêneres e academias ou centros de ginástica (Decreto nº.

<sup>68</sup> Como é possível perceber, a tensão e os conflitos federativos, não raro, podem exigir a formulação de mecanismos jurídicos voltados a acomodar a diversidade territorial, inclusive, a intervenção da Suprema Corte brasileira (OLIVEIRA, 2010).

64.865) (SÃO PAULO, 2020b). No dia 20 de março o governador reconheceu o estado de calamidade pública.

O certo é que as medidas instituídas, objetivando a contenção da propagação do coronavírus, impactaram diretamente na economia do país e especificamente nas empresas (MORAIS; SEIXAS; FERNANDES, 2020).

Mas, ainda assim, alguns estados e municípios deram preferência ao isolamento social de suas populações. Sobre a natureza jurídica do distanciamento social, Martins (2020, p. 56) defende que este seja considerado como um dever fundamental:

**É o caso do dever geral de recolhimento domiciliar em tempos de coronavírus**, que para ser admitido como novo dever fundamental, precisa apresentar densidade jurídica suficiente, **até porque os deveres fundamentais não são meras imposições assentadas em virtudes humanas**. Constituem, em verdade, num modelo recíproco próprio do contrato social, onde por fim, **os cidadãos terão dever de obediência ao Estado**. O Estado por sua vez terá o dever de garantia de direitos e assim se desenvolverá a sociedade política. O dever geral de recolhimento domiciliar se traduz em sujeições à limitação de circulação em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, buscando conter os efeitos do crescimento desenfreado do número de casos de COVID-19 e inevitável sobrecarga de atendimentos nas unidades hospitalares. **Essas imposições só poderão ser consideradas compatíveis com a Constituição se forem essenciais, adequadas e proporcionais**, objetivando restringir o direito de locomoção para proteger o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos brasileiros. **As medidas de isolamento social sempre deverão ser justificadas, em termos de necessidade e razoabilidade** (grifou-se).

O problema é que, o distanciamento social, não era exatamente uma medida unânime entre os entes federados do Brasil. Enquanto que o governo federal defendia a ideia de “isolamento vertical” em que somente parcela da população se enquadraria no isolamento social, em especial a população que se encontra em situação de risco; a atuação estadual<sup>69</sup> estava no caminho oposto, no sentido de implementar o “isolamento horizontal” (MORAIS; SEIXAS; FERNANDES, 2020), em que se implementavam políticas públicas de distanciamento social, no mais alto grau, para achatar a curva de contágio da população e evitar o agravamento do sistema público de saúde do país.

<sup>69</sup> Cite-se, mais uma vez o exemplo do Maranhão, com o Decreto n.º 35.677/2020, de 21.03.2020, editado pelo Poder Executivo do Estado do Maranhão, através do qual foram estabelecidas medidas de prevenção do contágio e de combate à propagação da transmissão da Covid-19, entre as quais a suspensão da realização de atividades que provocassem aglomeração de pessoas em equipamentos públicos e de uso coletivo, atividades e serviços não essenciais, tais como academias, shopping centers, cinemas, teatros, bares etc. (MARANHÃO, 2020).

Assim, configurou-se um primeiro impasse entre a União e os estados,<sup>70</sup> de modo que alguns desses conflitos chegaram à apreciação do Supremo Tribunal Federal,<sup>71</sup> a quem cumpre a função constitucional de resolvê-los.<sup>72</sup>

A primeira dessas ações a ser julgada pelo Pretório Excelso foi a ADI 6341. A ação tinha como objeto o reconhecimento da inconstitucionalidade de dispositivos da Medida Provisória nº 926/20, que alterou a Lei 13.979,<sup>73</sup> atribuindo às autoridades, no âmbito de suas competências, a adoção de políticas de isolamento, quarentena, restrição do transporte por rodovias, portos e aeroportos. Não obstante, o acolhimento daquelas providências deveria resguardar o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, as quais seriam dispostas, mediante decreto, pelo Presidente da República.

Dessa forma, um evento crítico consistiu na mudança no posicionamento do STF ao julgar conflitos de competência entre União e os estados.

Historicamente, a tendência da Suprema Corte brasileira foi em decidir a favor da União. Bettega (2021) aponta que, da CF/88 até 2015, de 920 processos sobre conflitos intergovernamentais, 81% foram favoráveis à União e 13% favoráveis aos estados. Já na pandemia, no período de 2020 a 2022, entretanto, o STF decidiu claramente em favor dos entes subnacionais.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Instalou-se uma assimetria relacionada com a política de preservação de empregos e estabilidade econômica, defendida pela União e que não encontrou eco nos governos estaduais, seja pela preferência dos estados federados de priorizar políticas de saúde, enfatizando regras de distanciamento social, quando não o “*lock down*”, com proibição total da circulação de pessoas em serviços de natureza não-essencial, como na postura de basicamente ignorar decretos do governo federal, que delimitava os serviços essenciais e passíveis de abertura os estabelecimentos, como academias de ginástica, templos religiosos e salões de beleza (GORTÁZAR; BENITES, 2020).

<sup>71</sup> Importante mencionar que esse conflito de competências dos entes federados ocorrido na pandemia não foi uma exclusividade do cenário brasileiro. Rothstein (2020) lembra que, desde que a COVID-19 chegou aos EUA, no início de 2020, as relações entre o governo federal e muitos estados foram tensas, o que resultou em políticas conflitantes e fragmentação de esforços.

<sup>72</sup> Keske e Rodembusch (2021) lembram que no federalismo brasileiro, os arranjos federativos indicam repartição das competências entre os entes, de forma que estes necessitam de coordenação, principalmente, diante de um fenômeno como a pandemia, porém, na presença de ameaças contra esses arranjos, se estabelece um conflito no qual, esgotadas as instâncias político-decisórias, recorre-se ao judiciário. Nesse contexto, verificou-se, então, a judicialização da pandemia na medida em que o STF foi chamado, por entidades representativas da sociedade civil organizada, a se manifestar sobre os conflitos entre os entes federativos e a garantia do direito fundamental à saúde da população brasileira.

<sup>73</sup> Que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019 (BRASIL, 2020a).

<sup>74</sup> Dantas (2020), em estudo qualitativo sobre as Ações Cíveis Originárias (ACOs) apreciadas pelo STF entre os anos de 1988 e 2019, indica que a tendência mais ou menos centralizadora por parte do Tribunal pode variar conforme com o tipo de ação julgada. De acordo com os dados apresentados pela autora, embora o julgamento das ações de controle de constitucionalidade confirme os apontamentos da literatura sobre uma tendência de centralização diante do conflito federativo, a

Na mais importante dessas decisões, o Supremo decidiu que União, estados e municípios têm competência concorrente para atuar em questões sanitárias e podem estabelecer medidas restritivas para combater a pandemia sem aval do governo federal (ABRUCIO *et al.*, 2020).

Conforme se extrai do voto proferido pelo Ministro Luiz Fux, pode-se observar a fundamentação adotada pela Suprema Corte brasileira, mormente no que tange ao pacto federativo e a delimitação de competências dos entes federados:

**Não compete ao Poder Judiciário substituir o juízo de conveniência e oportunidade realizado pelo Presidente da República no exercício de suas competências constitucionais**, porém é seu dever constitucional exercer o juízo de verificação da exatidão do exercício dessa discricionariedade executiva perante a constitucionalidade das medidas tomadas, verificando a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão com as situações concretas. **Se ausente a coerência, as medidas estarão viciadas por infringência ao ordenamento jurídico constitucional** e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias. Por outro lado, **em respeito ao Federalismo e suas regras constitucionais de distribuição de competência consagradas constitucionalmente**, assiste razão à requerente no tocante ao pedido de concessão de medida liminar, 'para que seja determinado o respeito às determinações dos governadores e prefeitos quanto ao funcionamento das atividades econômicas e as regras de aglomeração'. **A adoção constitucional do Estado Federal gravita em torno do princípio da autonomia das entidades federativas**, que pressupõe repartição de competências legislativas, administrativas e tributárias (BRASIL, 2020b, p. 6, grifo nosso).<sup>75</sup>

O Supremo Tribunal Federal, ao reforçar parâmetros de reequilíbrio do pacto federativo na pandemia, não só corrobora a distribuição de competências cooperativa entre os entes, como também promove o direito à saúde como fundamental à população. Isso porque a saúde ultrapassa o direito básico, na medida em que representa a existência de condições para o desenvolvimento das pessoas (RAMOS, 2014), promove a redução da desigualdade e se associa a questões socioeconômicas e ambientais.

Com a decisão, o STF reafirmou a noção do federalismo, de modo que o principal argumento foi de que a cooperação<sup>76</sup> impera no modelo brasileiro e lembrou

---

análise de ACOs traz resultados diversos, com a identificação de tendências descentralizadoras nos últimos anos.

<sup>75</sup> Observa-se, ainda, que no voto proferido, bem durante a vigência de uma pandemia global e diante de um suposto conflito de competências entre entes da federação, os ministros da suprema corte brasileira exerceram, na condição de juízes constitucionais, uma função estruturante, de adequação e harmonização do sistema jurídico a fim de garantir a normatividade constitucional do próprio Estado federal, no sentido de tentar solucionar o conflito federativo (TAVARES, 2012).

<sup>76</sup> Porém, conforme apontam Ferraz, Santos e Carvalho (2022), com a intervenção do STF, a competitividade entre os entes não foi encerrada, quando se acentuou que as medidas entre as



que política pública é resultado do trabalho desenvolvido pelo governo federal e/ou outros entes federativos em ações empregadas a fim de resolver questões coletivas.

Como tal, mais do que envolver a sociedade é necessário estabelecer um diálogo com as comunidades na tentativa de atender os direitos sociais dos cidadãos, como o direito à saúde (PINTO; MARTINS; OLIVEIRAS, 2020).

A autonomia dos Estados e Municípios foi assegurada, em maior medida, no julgamento da ADI 6.343, eis que a Corte suspendeu, sem redução do texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020 (VIEIRA; GARCIA; SOUZA, 2021). O primeiro dispositivo exigiu a recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária para restrição excepcional e temporária da locomoção interestadual e intermunicipal. No segundo, foi disposto que o “ato conjunto dos Ministros de Estado da Saúde, da Justiça e Segurança Pública e da Infraestrutura disporia sobre” as medidas de restrição de rodovias, portos e aeroportos.<sup>77</sup>

Ou seja, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343 o Supremo precisou declarar que os Estados e municípios não necessitam de autorização do governo federal para decretarem isolamento das pessoas, ou adotarem outras medidas importantes de combate ao vírus, reforçando não só a ideia de que o federalismo é o cooperativo como também que não deve haver hierarquia entre os entes federais, conforme pode ser visto na ementa da Ação:

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). **COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE** (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. (BRASIL, 2020c, não paginado, grifo nosso).

Porém, pela análise realizada sobre ações e medidas nos estados para o enfrentamento da Covid-19 se conclui que os mesmos problemas estruturais continuaram se reproduzindo em todas as cidades do país, mesmo com a decisão da Suprema Corte brasileira, o que coloca, de vez, em xeque a falta de articulação interfederativa (PÊGO FILHO *et al.*, 2021) das ações e de políticas sociais atentas ao

---

unidades da federação não precisariam seguir uma unanimidade sob a justificativa da importância da autonomia delas.

<sup>77</sup> Vieira, Garcia e Souza (2021) lembram que a controvérsia federativa também esteve presente na elaboração do Plano Nacional de Vacinação contra o coronavírus, com destaque para a ADI 6585, na qual o Partido Democrático Trabalhista requereu que fosse assegurada a competência dos Estados e Municípios para determinar a vacinação compulsória contra o vírus, independentemente do que decidisse o Ministério da Saúde.

compromisso do Estado com a saúde pública, acentuando um federalismo com predominância competitiva.

Dessa forma, a atuação do Supremo Tribunal Federal tornou-se relevante para demonstrar a face real do modelo federal brasileiro, com caráter concorrente e competitivo, de acordo com Ferraz, Santos e Carvalho (2022), ainda que a intenção declarada tenha sido a de mitigar os conflitos federativos sobre questões sanitárias na pandemia<sup>78</sup> e de esclarecer a respeito do que são serviços essenciais, mas a forma como a competência específica de cada um dos entes da federação quanto aos cuidados com a saúde foi proclamada acabou desencadeando o direito de cada um determinar suas próprias regras de enfrentamento à crise.

#### **4.3 Análise jurisprudencial do STF sobre o conflito entre os entes federativos durante a pandemia, no período de 2020 a 2022**

Nesta etapa da pesquisa, depois de compreender os conceitos de federalismo, de princípio da subsidiariedade, da relação entre o direito à saúde e o federalismo brasileiro, além de compreender o papel do Supremo Tribunal Federal na defesa da forma de Estado do Brasil, chega-se ao objetivo final da pesquisa.

Buscou-se aqui, analisar, a partir de uma catalogação de ações que chegaram ao Supremo Tribunal Federal, no período entre 2020 e 2022, demonstrando o conflito dos entes federados sobre suas competências para decidir sobre questões sanitárias na pandemia da COVID-19.

##### **4.3.1 Da construção da análise jurisprudencial**

Importante ressaltar a escolha do método e técnica de pesquisa utilizados nesta pesquisa<sup>79</sup>, de modo que se justifique a forma como os dados foram colhidos e

---

<sup>78</sup> Importante pontuar que o reconhecimento do STF sobre a competência concorrente dos entes não foi suficiente para impedir que os conflitos entre as esferas federativas continuassem a existir na pandemia. Isso porque ainda continuaram a chegar situações críticas sobre conflitos de competência entre os níveis federativos, a exemplo da Reclamação 40.342/PR (Relator: Min. Edson Fachin, Julgada em: 14/08/2020, Publicada em: 18/08/2020), proposta pelo município de Londrina/PR em face de decisão do Tribunal do Paraná que ordenava o município a manter o comércio fechado, além de preservar outras medidas tidas como essenciais nos picos da pandemia, que teve pedido de liminar parcialmente deferido.

<sup>79</sup> Importante mencionar o que Fincato e Gillet (2018) esclarecem a diferença entre método e técnica. Enquanto o primeiro se caracteriza por um caminho específico a ser seguido pelo pesquisador, seja

apresentados no trabalho, pois, a intenção da pesquisa é inferir dados de forma objetiva, conduzindo à hipótese levantada no início.

No que se refere ao método de abordagem utilizado na presente pesquisa, escolhe-se o indutivo, pois, representa o mais adequado para atender o objetivo da pesquisa e revelar um panorama sobre o estado do federalismo brasileiro, a partir da jurisprudência de entes federados específicos, conforme os ensinamentos de Fonseca (2009).

Já sobre o método de procedimento, utiliza-se o jurídico-descritivo, em predominância, de acordo com as referências de Gustin e Dias (2002), pois, é por meio dele, por exemplo, que o pesquisador consegue esmiuçar o problema e descrever, através de relações e níveis, evidenciando que seu objeto perpassa a sua própria existência e figura no campo teórico-interpretativo da realidade (GUIMARÃES; MARQUES; CASTRO, 2022).

Ressalta-se, neste ponto, que bastaria a existência dos dois métodos para que se chegasse aos resultados posteriores. Porém, verificando que a presente pesquisa também tem o caráter qualitativo, é importante complementar a análise dos dados jurisprudenciais a partir do conjunto metodológico que percorrido pela pesquisa.

Ou seja, nesta etapa, foi fundamental fazer uma análise adequada sobre como os entes federativos se comportaram, inclusive diante de uma pandemia, utilizando-se dos métodos citados e da técnica de pesquisa voltada a extrair dados dos julgados, com o objetivo de fazer a relação do fenômeno do federalismo com a saúde, num recorte temporal de 2020 a 2022.

Sobre as técnicas utilizadas nesta pesquisa quali-quantitativa, justifica-se a bibliográfica e documental, pois, foram fundamentais para que conduzisse a investigação para uma análise de decisões do STF que dialogue com as doutrinas pertinentes ao objeto de estudo.

A análise jurisprudencial remete à ideia de uma metodologia consistente em coletar as decisões de um ou diversos julgadores sobre um determinado problema jurídico, com o objetivo de identificar um recorte temporário e também realizar um retrato do “estado” sobre determinado fenômeno jurídico, permitindo a identificação da posição dos julgadores em relação ao problema e/ou a suas eventuais inclinações

---

por indução ou dedução; a técnica é uma derivação do próprio método e significa o modo específico pelo qual o pesquisador resolveu executar o seu trabalho.

em relação às demais possibilidades de solução que porventura deixaram de ser aplicadas (FREITAS FILHO; LIMA, 2010).

Importante também pontuar que, diante da impossibilidade de se realizar uma investigação exaustiva de todas as espécies processuais potencialmente capazes de levar os conflitos federativos diretos entre União e Estados ou entre estados e município a julgamento perante o STF, tornou-se imprescindível um recorte temporal na presente pesquisa. Entretanto, tal fragmentação teve de ser realizada de modo que o objeto a ser analisado ainda pudesse refletir de maneira factual tanto o conflito federativo judicial demonstrado nesse trabalho como o entendimento do STF sobre o referido litígio.

Em face da análise jurisprudencial acerca das decisões proferidas pelo STF), no que tange ao tema envolvendo especificamente o federalismo e a pandemia da COVID-19, delimita-se de forma introdutória que o referido levantamento das decisões se deu, de forma específica, pelo portal eletrônico do STF.<sup>80</sup>

Diante da temática da pandemia da COVID-19, estipulou-se como intervalo temporal, para levantamento e análise dos julgados, o período de 20/03/2020 até 20/03/2022. Isso se explica pelo fato de que a data inicial coincide com o reconhecimento do Poder Público do Brasil a ocorrência de calamidade pública e a data final coincide com o recorte temporal de dois anos (e pelo fato de que, em abril de 2022, o Ministério da Saúde declarou o fim da emergência em saúde pública).

Ademais, as decisões foram coletadas durante o ano de 2022 e organizadas nos meses de novembro e dezembro do mesmo ano, a partir da busca dos seguintes descritores (conjunto de palavras) no site mencionado: “pandemia e federalismo”, “federalismo covid19” e “conflito competência covid”, chegando-se ao resultado de 36 acórdãos (1º grupo de palavras) + 35 decisões monocráticas (correspondente ao segundo grupo de palavras) + 24 acórdãos (para o último grupo de palavras-chave), totalizando 95 decisões<sup>81</sup> sobre o tema, conforme se observa no Quadro 1:

---

<sup>80</sup> <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>

<sup>81</sup> Principais decisões encontradas: ADI 6343 MC-Ref, ADI 6421 MC, ACO 3393 MC-Ref, ADI 6362, ACO 3427 MC-Ref, ADPF 672 MC-Ref, Rcl 42573 AgR, ADI 6394, ADI 6575, ADI 6435, ADI 6423, ADI 6406 MC, ADPF 770 MC-Ref, ACO 3451 MC-Ref, Rcl 39997, SS 5383 MC, SS 5387 MC, SS 5388 MC, STP 281 MC, SL 1334, STP 296 MC, SS 5389 MC, SS 5391 MC, STP 298 MC, SS 5393 MC, SS 5394 MC, SS 5402 MC, STP 441 MC, SS 5413 MC, STP 501 MC, STP 492 MC, SS 5388, Rcl 45319 MC, ACO 3474 TP, ADI 6341 MC-Ref, ADI 6342 MC-Ref, ADI 6349 MC-Ref, ACO 3393 MC-Ref, SS 5362 AgR, ADI 6362, STP 173 AgR, STP 299 AgR, ACO 3427 MC-Ref, ADPF 672 MC-Ref, ADI 6575, ADI 6435 e ADI 6423.

Quadro 1 - Decisões proferidas em sede de Controle Concentrado de Constitucionalidade pelo STF, no período de 20.03.2020<sup>82</sup> até 20.03.2022<sup>83</sup>

<b>Termos utilizados na Pesquisa</b>	<b>Espécie de Ação no STF (Classe)</b>	<b>Número de acórdãos</b>
<i>pandemia e federalismo</i>	7 ADPFs + 21 ADIs + 3 ACOs + 3 Reclamações + 1 Suspensão de Liminar + 1 Suspensão de Segurança	36
<i>federalismo covid19</i>	1 Suspensão de Liminar + 4 ACOs + 9 Reclamações + 7 Suspensões de Tutela Provisória + 10 Suspensões de Segurança + 2 Recursos Extraordinários + 2 Recursos Extraordinários com Agravo	0 + 35 Decisões monocráticas <sup>84</sup>
<i>conflito competência covid</i>	11 ADIs + 5 ACOs + 2 Suspensões de Tutela Provisória + 3 ADPF + 1 Suspensão de Segurança + 1 Suspensão de Liminar + 1 Mandado de Segurança <sup>85</sup>	24

Fonte: Pesquisa realizada pelo autor, a partir de dados do STF.

A partir do Quadro 1 e diante dos objetivos da pesquisa, procurou-se, na próxima etapa, demonstrar de que forma a hipótese do trabalho se confirma. Para isso, foram criados temas específicos, de acordo com as intenções da pesquisa e utilizando-se os autores do marco teórico e os utilizados pelos Ministros em suas

<sup>82</sup> Quando se faz uma digressão ao período entre 1988 e março de 2020 (antes da primeira publicação sobre conflitos de competência relacionado à pandemia), refazendo a busca com os termos “conflito competência federalismo”, chega-se ao número de 52 acórdãos, com 32 ADIs, 7 Ações Cível Originária (ACOs), 3 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), 1 Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), 1 Petição, 1 Mandado de Segurança, 6 Recursos Extraordinários e 1 Questão de Ordem Em Ação Penal.

<sup>83</sup> Quando se avança a pesquisa para o período de dezembro de 2022, com os três grupos de palavras, chega-se ao total de 793 decisões, entre acórdãos, decisões monocráticas e uma questão de ordem.

<sup>84</sup> Importante destacar que, para esse segundo grupo de palavras escolhidas, ainda que não tenham sido encontrados resultados de acórdãos, escolheu-se manter as decisões monocráticas, pois, para esse segundo grupo, não ficaram em número excessivo e possibilitou-se a análise das decisões relacionadas à pandemia.

<sup>85</sup> Nota: Agravo (AgR); Medida Cautelar (MC) Suspensão de Tutela Provisória (STP); Suspensão de Segurança (SS); Reclamação (Rcl); Referendo (Ref).

decisões<sup>86</sup>, de modo que, na análise final, as ações extraídas do período mencionado fossem capazes de gerar resultados. Essa composição da amostra feita pelo pesquisador é importante para que se traduza os resultados da pesquisa de forma objetiva e revela como as ações pesquisadas podem se encaixar dentro do critério estabelecido pelo investigador, de acordo com Feferbaum e Queiroz (2019, p. 111, grifo nosso):

Para desenvolver um trabalho de jurisprudência com profundidade – e, assim, retratar da forma mais fidedigna possível a orientação do órgão julgador –, é recomendável que **o pesquisador analise todas as decisões identificadas a partir de seus critérios de recorte**. Muitas vezes, porém, é inviável trabalhar com todos os julgados (população, para a estatística) referentes a um determinado tema. Frequentemente são encontradas centenas ou milhares de decisões sobre os mais variados temas. **Quando esse for o caso, o pesquisador pode adotar algumas estratégias para manter o equilíbrio entre fôlego e suficiência de sua pesquisa (grifou-se).**

Importante pontuar que, na próxima etapa, o recorte da pesquisa em temas foi o critério-principal para analisar o teor das decisões. Entretanto, também foi estabelecido um parâmetro da origem dos julgados analisados para que se verifique em que amplitude os conflitos da federação aconteceram no Brasil.

#### 4.3.2 Dos temas da jurisprudência

É importante destacar que, nesta fase, não foi objetivo deste trabalho proceder à análise específica e detalhada de cada decisão de modo individual, mas sim, de modo geral, buscando identificar-se o contexto em que se deram, enaltecendo o principal conteúdo abordado, bem como a decisão proferida na seara do federalismo cooperativo e relacionando com o período restrito da pandemia de COVID-19.

Em suma, delimitou-se que nessa fase a pesquisa se deu de forma dinâmica (flutuante), com o objetivo de identificação prévia dos descritores e temas escolhidos pelo pesquisador como parâmetro para condução aos resultados. Sobre essa leitura flutuante na análise jurisprudencial, conforme destaca Ferreira (2017), é fundamental para que o pesquisador componha sua amostra dos temas escolhidos e chegue à decisão final dos julgados.

Diante da prévia delimitação dos temas da jurisprudência identificada, procedeu-se à análise das decisões dos Ministros com intuito de elucidar as

---

<sup>86</sup> Para detalhes e crítica sobre como são construídos os acórdãos do Supremo Tribunal Federal, KLAFKE; PRETZEL, 2014, p. 89-104.

divergências quanto à autonomia dos entes federados, no contexto da pandemia da COVID-19.

A partir da identificação dos temas como argumentos da pesquisa, agrupados em 05 argumentos principais, de acordo com os autores mais utilizados pelos Ministros<sup>87</sup> nas suas decisões e com base no marco teórico dessa pesquisa, encontrou-se as mais diversas ações da Suprema Corte sobre federalismo (cooperativo), direito à saúde, COVID-19 e conflito de competências, ao longo dos anos de 2020 a 2022.

Assim, os 05 temas escolhidos como critério de composição de amostragem para posterior aplicação do método jurídico-descritivo foram (Quadro 2):

Quadro 2 – Temas da jurisprudência

<b>TEMAS DA JURISPRUDÊNCIA</b>	<b>JUSTIFICATIVA NO MARCO TEÓRICO</b>	<b>JUSTIFICATIVA DOS MINISTROS</b>
1. Adoção do federalismo como forma de Estado no Brasil e integração do país	Constituição Federal (BRASIL, [2020]), Watts (2006), Ramos (2011, 2012a)	Constituição Federal, Federalismo cooperativo.
2. A distribuição de competências no modelo federal	Constituição Federal (BRASIL, [2020]), Watts (2006), Madison, Hamilton e Jay (1993) e Ramos (2011, 2012)	Jurisprudência do STF, Constituição Federal, Obediência às competências federais.
3. Direito à saúde e o Sistema Único de Saúde	Constituição Federal (BRASIL, [2020]), Dallari (2013) e Ramos (2011) e Ramos, E. (2012)	LC 173/2020, Constituição Federal, Constituição Americana, ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, p. 41-67, 2005.
4. Descentralização do SUS, Federalismo Cooperativo sanitário e a atuação do STF	Constituição Federal (BRASIL, [2020]), Lei nº 8.080/1990 (BRASIL, 1990), Dantas (2020),	Constituição Federal e TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 17 ed.

<sup>87</sup> Quando observou-se repetição de autores ou apenas citação de autores, sem embasamento para as decisões, optou-se por não descrevê-los no quadro.

	Dallari (2013), Ramos (2011), Ramos, E. (2012) e Watts (2006)	São Paulo: Saraiva Educação, 2019 e Jurisprudência do STF.
5. Protagonismo da União sobre políticas públicas, especialmente, na área da saúde e o papel do STF	Constituição Federal (BRASIL, [2020]), Lei nº 8.080/1990 (BRASIL, 1990), Dallari (2013), Dourado e Elias (2011), Dantas (2020), Ramos (2011), Ramos, E. (2012) e Watts (2006)	SARMENTO, Daniel. Judicialização da saúde e responsabilidade federativa: solidariedade ou subsidiaridade?. In: Direito sanitário. 2012. p. 117-129.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nas decisões do STF sobre os temas escolhidos.

Importante mencionar que as 05 categorias de temas serviram para condicionar a aplicação do método já mencionado e conduzir a pesquisa para sua fase final, de modo que buscou-se evidenciar, em cada etapa, a relação entre o federalismo cooperativo, o Direito sanitário e o recorte temporário inserido na pandemia de COVID-19. Porém, como a pesquisa não adotou a análise de conteúdo como método utilizado para obtenção dos resultados, reafirma-se que a análise jurisprudencial foi feita de modo a contemplar mais o número de decisões e sua amostragem dentro do universo dos temas escolhidos do que propriamente o conteúdo de cada decisão.

Ressalta-se também que, ainda que já se possa antecipar, de acordo com o estudo bibliográfico, algumas conclusões sobre o estado do Pacto federativo do Brasil no presente momento, é imprescindível que se registre como os entes federativos se comportaram no período escolhido a fim de verificar a hipótese levantada, desde o início. Por isso, a escolha dos temas não aconteceu de modo aleatório, mas derivados do marco teórico e que propuseram testar a hipótese com confiabilidade e teor científico, além de, somando-se a outros critérios objetivos, demonstrar se os conflitos federativos no Brasil ocorreram de qualquer região do país.

Além disso, o intuito da organização dos temas e extração dos principais autores teóricos utilizados nas decisões do recorte de amostragem foi demonstrar se houve uma mudança de posição da Suprema Corte brasileira, quando se compara com o período anterior à pandemia e qual seria a justificativa jurídica para essa mudança de posição do STF.

#### 4.3.3 Dos resultados



Assim, nesta última etapa, procurou-se reunir as categorias dos temas escolhidos a partir dos critérios desenvolvidos ao longo da pesquisa, de modo que pudessem representar os parâmetros necessários para agrupar as ações encontradas no site do STF e confirmar, em que medida, o pacto federativo do Brasil se fragilizou (ou se acentuou) durante a pandemia da COVID-19, além de demonstrar se houve ou não mudança de posição da Suprema Corte no que se refere a uma descentralização das decisões (quando os estados e municípios possuem maior número de decisões favoráveis, quando se compara com a União, por exemplo).

Dessa forma, no tocante ao tratamento dos resultados, após a organização dos temas escolhidos, realizou-se a inferência dos dados e planejamento comparativo, como consequência lógica da análise dos julgados dentro do recorte temporal (MINAYO, 2019).

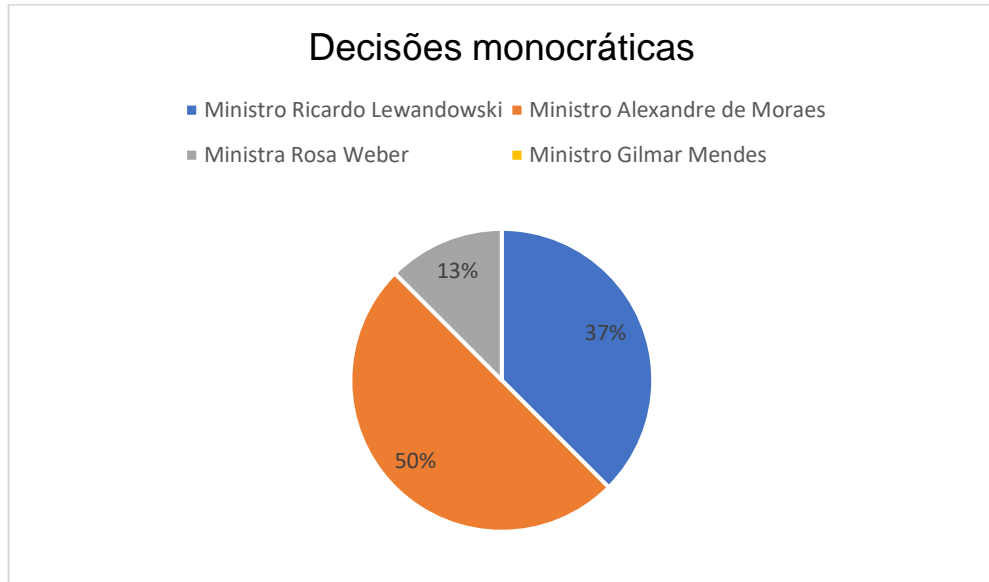
Para facilitar a organização e, conseqüentemente, o próprio entendimento na catalogação das ações encontradas, optou-se por utilizar as 05 categorias de temas como critério de refinamento e para transformação em gráficos ilustrativos sobre os resultados, de modo a demonstrar a incidência (frequência) das decisões dos Ministros no período recortado e poder confirmar uma possível mudança de posição da Corte quanto às decisões proferidas no conflito federativo, no período de ápice da pandemia, em 2020, até a fase em que amenizou-se a crise, em 2022.

Quando foram encontrados acórdãos na pesquisa, optou-se por demonstrar a incidência dos temas ou das palavras-chave pertencentes a cada tema (descritores). Isso se justifica devido ao fato de que os acórdãos representam decisões do colegiado, de modo que os temas funcionaram como parâmetro para identificar os principais argumentos das decisões do tribunal. Já quando as decisões monocráticas se fizeram presentes na busca, os nomes dos Ministros aparecem como critério diferenciador nos gráficos. A justificativa para esse caso é que, como as decisões monocráticas representam sentenças específicas dos Ministros, decidiu-se demonstrar de que modo houve (ou não) uma disparidade entre decisões de diferentes Ministros sobre o mesmo tema correlacionado ao que se pesquisou.

Ou seja, cada tema da jurisprudência funcionou como um novo parâmetro de busca dentro do recorte temporário escolhido, de modo que se pudesse escolher um menor número de decisões para posterior análise objetiva.

Assim, com os parâmetros refinados e obedecendo ao primeiro universo de delimitação do quadro 01, chegaram-se aos primeiros resultados da pesquisa (sempre considerando o período de 20 de março de 2020 a 20 de março de 2022):

Gráfico 2 – Ações decorrentes do tema 01 da jurisprudência



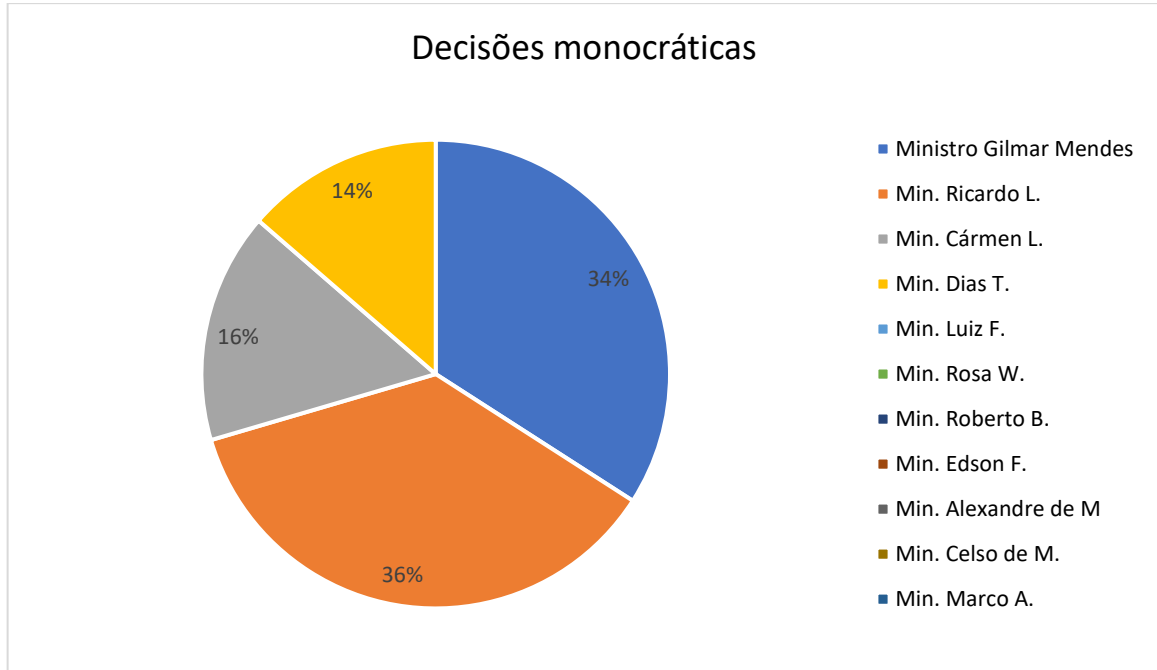
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa no site do STF.

Gráfico 3 – Ações decorrentes do tema 02 da jurisprudência



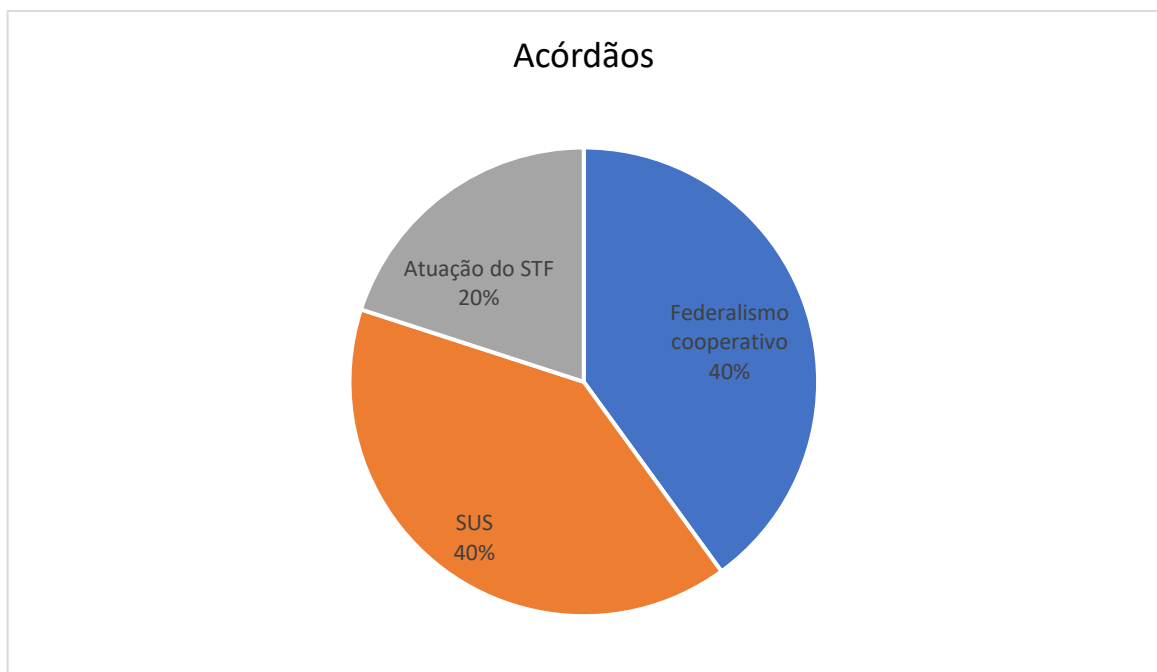
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa no site do STF.

Gráfico 4 – Ações decorrentes do tema 03 da jurisprudência



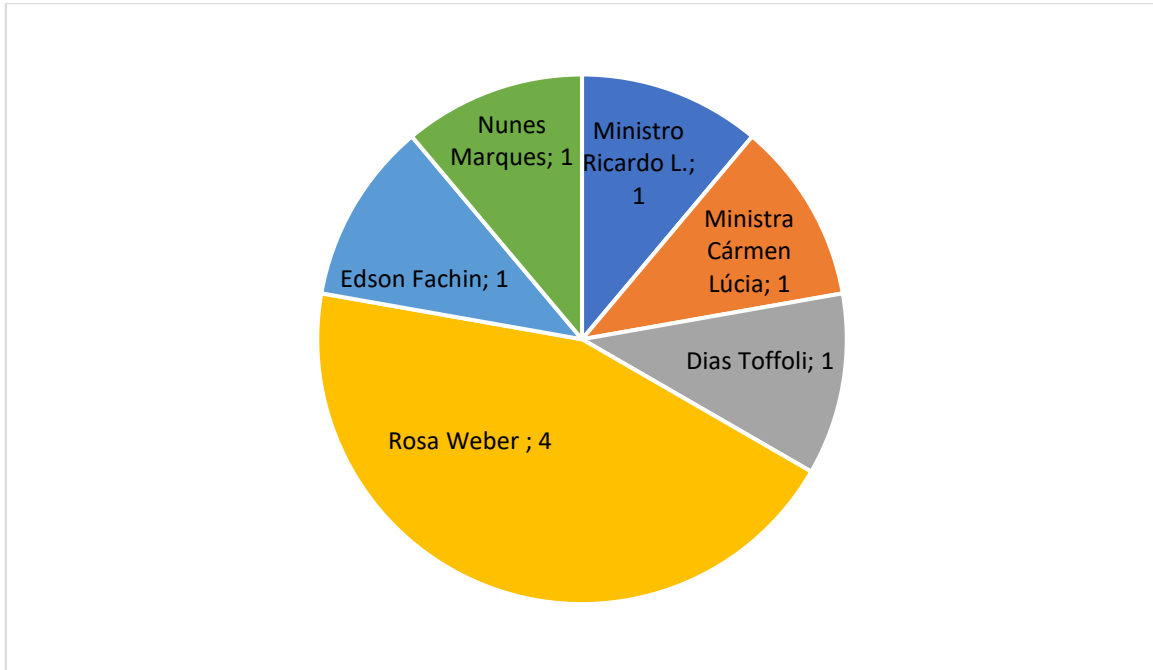
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa no site do STF.

Gráfico 5 – Ações decorrentes do tema 04 da jurisprudência



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa no site do STF.

Gráfico 6 – Ações decorrentes do tema 05 da jurisprudência



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da pesquisa no site do STF.

Como consequência lógica desta etapa, ainda não seria suficiente para contemplar uma observância da confirmação da hipótese desta pesquisa, ou seja, não só da dissonância entre os entes federativos durante a pandemia como também de que esses conflitos representariam uma continuidade de uma crise já existente.

Na verdade, uma consequência imediata da análise dos gráficos é sobre o número de decisões monocráticas superior à de acórdãos. Uma outra derivação lógica pode ser observada quando se compara os gráficos acima com o gráfico 7 abaixo.

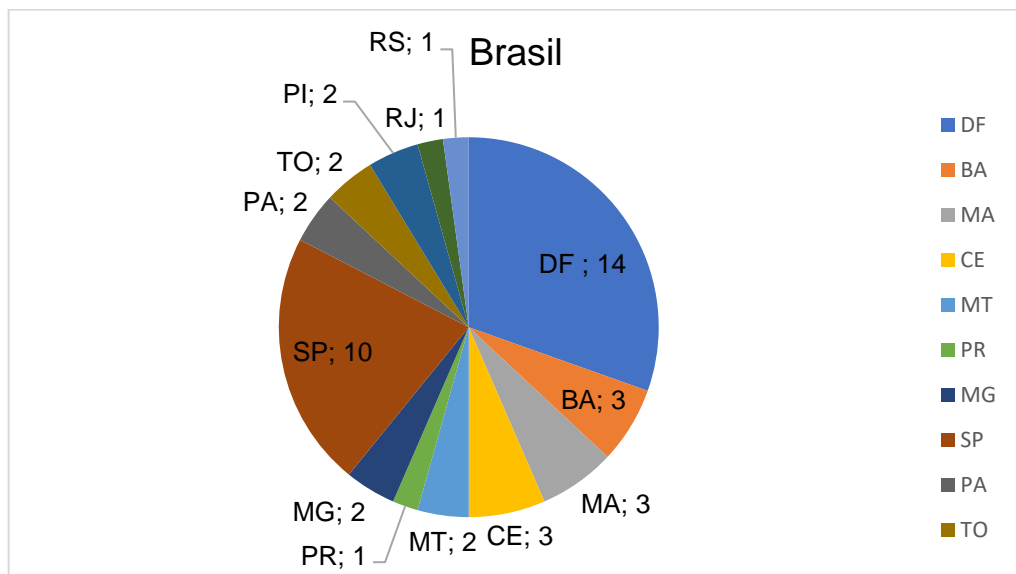
Durante o período de recorte da presente pesquisa, observou-se que a incidência dos conflitos federativos não se resumiu apenas a um ou outro estado, mas a quase todos os estados da federação do Brasil, que, de algum modo, deram ensejo para que uma ação fosse analisada em sede do Supremo Tribunal Federal.

Por isso, como etapa final na análise jurisprudencial, aplicou-se mais esse critério para interpretação dos resultados obtidos. Diante da origem de cada ação que deu ensejo ao Supremo Tribunal Federal decidir, em favor da União, dos estados ou

de municípios, optou-se por organizar as ações recolhidas também, de acordo com o estado da federação proveniente.

Os resultados, ao final, representam, portanto, uma tradução de decisões sobre conflitos federativos de cada região do Brasil, como se pode visualizar no Quadro 4:

Gráfico 7 – Origem das decisões e ocorrências no período de 2020 a 2022, considerando os 05 grupos de temas



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do *site* do STF.

A partir dessas confirmações, pode-se proceder à análise de algumas ações, a fim de demonstrar que o conteúdo verificado se coaduna com os termos e temas escolhidos, além de outros critérios estabelecidos neste trabalho.

Por exemplo, na ACO 3451, julgada em 24 de fevereiro de 2021, tem-se como principal tema de discussão a alegação de que a União, por motivações embasadas na índole política ou ideológica, teria deixado de adotar as medidas necessárias para promoção do direito à saúde (HEILER; BUSEMAYER; KAMINSKI, 2021), em específico no que tange a elaboração e realização de um plano de imunização da população brasileira.

Ressalta-se que a referida ação fora ajuizada pelo Estado do Maranhão em face da União, consubstanciando que, mesmo que a coordenação geral das atitudes e ações tomadas no âmbito do SUS, incluindo a formulação de programas de vacinação, seja função principal da União, quando presente a sua omissão

inconstitucional, na atual situação de calamidade causada pela pandemia da COVID-19, tem-se como legítima a atuação dos entes federativos para concretizar o direito à saúde da população.

Neste ponto, pode-se identificar a alegação de ofensa quanto ao conteúdo dos artigos 23, II, e 196 da Constituição Federal de 1988, evidenciando a saúde como bem jurídico tutelado na presente ação. Por conseguinte, a ADPF 770 teve como relator o Ministro Ricardo Lewandowski, o qual proferiu seu voto no sentido de que a efetivação do direito à saúde não incumbe somente a União, mas também aos demais entes federais, no limite de suas competências. Nesta senda, reforçou a qualidade de que:

**Em outros termos, a Constituição outorgou a todos os entes federados a competência comum de cuidar da saúde**, compreendida nela a adoção de quaisquer medidas que se mostrem necessárias para salvar vidas e garantir a higidez física das pessoas ameaçadas ou acometidas pela nova moléstia, incluindo-se nisso a disponibilização, por parte dos governos estaduais, distrital e municipais, de imunizantes diversos daqueles ofertados pela União, desde que aprovados pela Anvisa, caso aqueles se mostrem insuficientes ou sejam ofertados a destempo. (BRASIL, 2021, não paginado, grifo nosso).

Com esta mesma linha de entendimento seguiu a ACO 3427, ADI 6342, ADI 6349, além de ensejarem análise quanto ao abandono do custeio, por parte da União, da manutenção dos leitos de UTI, primordiais para enfrentamento da pandemia da COVID-19 (BRASIL, 2020e, 2020f, 2020g).

Já com relação em relação à ADI 6343, julgada em 06/05/2020, verificou-se que a mesma possui como objeto central de discussão a problemática acerca da distribuição de competências, delimitando, em específico, a qualidade de inconstitucionalidade quanto à Lei Federal 13.979/2020, perante das modificações implementadas pelas Medidas Provisórias 926/2020 e 927/2020, destacando a característica de subtração de competências relativas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, à medida que ensejaram alterações sobre as medidas de restrição que devem ser adotadas pelos Estados e Municípios, diante da locomoção por transporte intermunicipal, no âmbito do enfrentamento da COVID-19 (BRASIL, 2020h).

No que se refere à ADPF 672, por exemplo concluiu-se que seu conteúdo versou prioritariamente sobre os atos omissivos e comissivos do Poder Executivo federal, no âmbito da pandemia do COVID-19. Em suma, o requerimento da referida ADPF busca ressaltar a emergência em que se encontra a sociedade, diante da COVID-19, juntamente com a necessidade de se adotar medidas sanitárias e políticas

públicas na área da saúde e economia, com o objetivo principal de proteger o direito à saúde (HEILER; BUSEMAYER; KAMINSKI, 2021).

Nesta linha de raciocínio seguiu o Relator da ADPF 672, Ministro Alexandre de Moraes, proferindo seu voto, o qual foi acompanhado por unanimidade, no sentido de julgar parcialmente procedente, assegurando a efetividade da observância aos artigos 23, II e IX, 24, XII, 30, II e 198, todos da Constituição Federal na aplicação da Lei 13.979/20, salvaguardando o exercício da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com a finalidade de realizar a adoção e manutenção de medidas restritivas legalmente permitidas durante a pandemia da COVID-19 para controle de contaminação (BRAISL, 2021i).

Com relação às Reclamações constitucionais, a exemplo da 42573, conclui-se que elas estão diretamente ligadas à temática da pandemia da COVID-19 e seus conflitos de competência no que se refere aos municípios (BRASIL, 2020j).

Ou seja, elas possuem como ponto central a discussão sobre uma possível limitação da autonomia dos Municípios para que, por arrastamento, seja imposto aos entes públicos municipais a adoção de maneira uniforme das medidas de distanciamento e isolamento social.

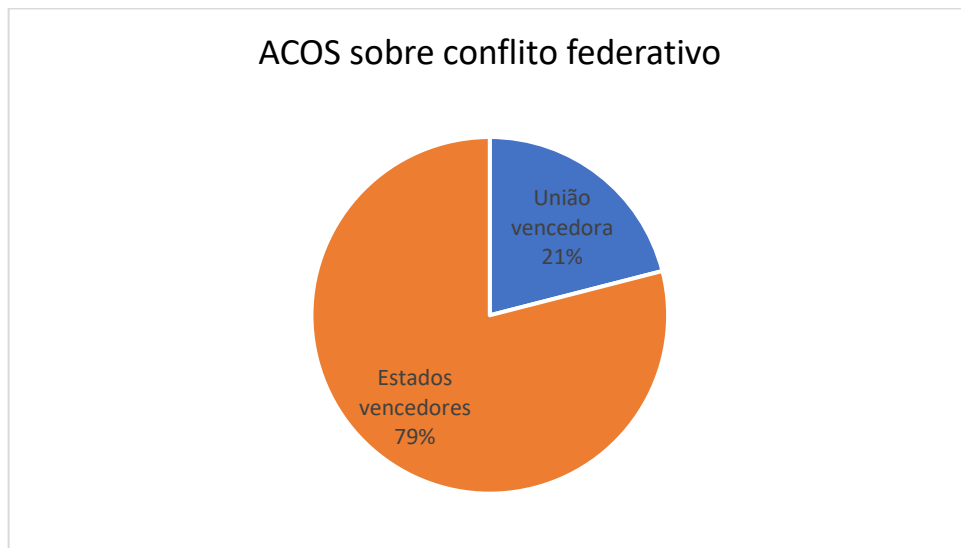
Importante também mencionar que, em todos os casos mencionados, a decisão proferida pelo Ministro relator sempre foi favorável para suspender a liminar deferida no Tribunal de Justiça do respectivo estado, razão pela qual, o bem jurídico tutelado por essas suspensões é a autonomia municipal frente à saúde pública. Nesse sentido e apenas para ilustrar, cita-se trecho proferido pelo Ministro Dias Toffoli na Suspensão de Segurança nº 5402:

**Na tentativa de equacionar inevitáveis conflitos federativos decorrentes das ações de enfrentamento da calamidade sanitária instalada, exige-se a tomada de medidas coordenadas e voltadas ao bem comum [...]** Sempre respeitada a competência constitucional de cada ente da Federação para atuar dentro de sua área territorial, com vistas a resguardar sua necessária autonomia. (BRASIL, 2020d, p. 3-4, grifo nosso).

Ou seja, as suspensões pretendem tão somente suspender a eficácia da decisão contrária ao Poder Público, comprovando que o cumprimento imediato da decisão importará em grave lesão à autonomia pública (HEILER; BUSEMAYER; KAMINSKI, 2021). A Suspensão de Liminar de número 1334, por exemplo, tem por objeto de discussão a autonomia municipal para limitar, atividades de hotelaria e hospedagem por tempo indeterminado (BRASIL, 2020k).

Diante dessas decisões isoladas e dentro do universo de composição de amostra, pode-se produzir ainda dois gráficos comparativos, utilizando-se os mesmos critérios, demonstrando uma tendência descentralizadora progressiva da Suprema Corte brasileira, de modo que corrobore para mais um resultado da pesquisa.

Gráfico 8– Decisões do STF anteriores à pandemia da COVID-19 (1988 a 2019)<sup>88</sup>



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do *site* do STF.

Gráfico 9– Decisões do STF entre 2020 e 2022



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do *site* do STF.

<sup>88</sup> Quando se reduz o período entre 1988 a 2010 e aumenta-se o espectro de ações para além das ACOs, o cenário muda e a quantidade de ações reflete uma posição centralizadora da Corte.



O fato é que, nos últimos anos, a Corte brasileira apresentou um movimento de descentralização, no sentido de reconhecer uma maior autonomia aos entes subnacionais, em contraposição ao cenário dos anos 1990 e 2000.

Porém, é importante destacar que não existe um consenso exato sobre a posição do STF acerca de uma maior “centralização” ou “descentralização” da Corte brasileira como padrão.

Por exemplo, Oliveira (2009) apontou que as ADIns impetradas pela União contra os estados têm maiores chances de “sucesso” do que aquelas dos estados questionando a constitucionalidade de atos da União, no que provou um papel relevante do STF sobre o equilíbrio federativo, com “o robustecimento do Governo federal, em detrimento dos governos estaduais”.

Já Rangel *et al* (2016, p. 30) argumentam, de modo contundente, que a Suprema Corte do Brasil acaba solucionando seus casos de federalismo de modo aleatório, inclusive, afirmando parâmetros decisórios imprecisos e inconsistentes para retirar autoridade legislativa dos estados.

Em estudo recente, Dantas (2020) afirma que:

Ao efetuar tal compartimentalização, **é possível perceber duas tendências distintas na jurisprudência federalista do STF**. Assim, sem refutar os estudos anteriores sobre o **caráter centralista do STF** em sede de controle concentrado de constitucionalidade, **pode-se afirmar que a jurisprudência do STF centraliza o federalismo brasileiro**, seja reduzindo a autonomia constituinte dos Estados, seja alargando as competências legislativas da União. **Por outro lado, ao decidir os conflitos diretos entre União e Estados, em sede de ACO, o STF promove um movimento de descentralização de recursos**, revelando uma tendência centrífuga na jurisprudência da Corte (grifou-se).

A partir desses exemplos, foi possível entender que, após uma pesquisa flutuante dessas decisões e aplicando-se todos os critérios já mencionados, que o entendimento fixado pelo STF nesse período é de que deveria haver necessidade de atuação coordenada entre os entes da federação no combate à pandemia de COVID-19 e que houve favorecimento aos entes subnacionais nos conflitos federativos entre a União e os estados.

Decerto, conforme as palavras de Leal (2020), o fato de se reconhecer o cenário especial no momento de crise não liberta os Ministros do ônus de ter que decidir de qualquer maneira. Pois, os cenários mudam, mas a Constituição continua a mesma.

Isso se reflete de forma objetiva, através dos votos e dos gráficos produzidos por meio do condicionamento feito a partir do marco teórico desta pesquisa, em que foi possível identificar que o Supremo Tribunal Federal apenas delimitava o exercício da competência legislativa concorrente, sem inovar em matéria relacionada ao federalismo e justificando sua alegação sob o argumento de que o modelo de federalismo adotado pelo Brasil é o de cooperação, ainda que, na prática, não inaugurou uma nova fase do federalismo brasileiro, mas demonstrou uma maior descentralização em suas decisões e acentuou que o federalismo existente no Brasil possui um caráter predominantemente de confronto entre os entes federados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto ao longo desta pesquisa, entende-se que o federalismo foi reafirmado na Constituição de 1988 como um corolário do constituinte de que é a forma de Estado que mais se adéqua ao país, em virtude de sua extensão e do plano democrático estabelecido para o Brasil.

Demonstrou-se que o federalismo é uma expressão que surgiu, ainda no século XVIII para retratar um ideal de organização do poder político, pelo qual não se concentraria em apenas uma esfera do Estado; ou seja, um Estado federal é aquele onde o poder tende a ser descentralizado, a fim de que possa ser melhor exercido pelos chamados entes federais (cada uma das unidades que teria essa autonomia política, administrativa e tributária capaz de garantir que o poder não ficaria concentrado por apenas uma pessoa ou grupo), promovendo um equilíbrio de forças e evitando o autoritarismo de seus governos.

No Brasil, o federalismo foi reconhecido a partir da Constituição republicana de 1891, em que assinalou a forma de Estado na qual o poder estatal esteve dividido nas esferas federal e estadual, inicialmente.

O certo é que no caso brasileiro acabou-se inovando no modelo proposto pelos idealizadores federalistas, justamente por trazer um terceiro elemento de compartilhamento de poder, os municípios. Mas isso não descaracterizou o modelo em sua essência, já que, conforme foi demonstrado, cada ente, no Brasil, possui autonomia própria e isso se revela através da atribuição de competências pela Constituição Federal de 1988, que consagrou esse desenho do Estado como o definitivo em cenário brasileiro.

Por isso, ao longo dessa pesquisa, foram ressaltados os elementos que identificam o Estado brasileiro como federal, a exemplo da Constituição escrita, da distribuição de competências entre o ente central e os entes regionais, da previsão de mais de uma ordem de poder político em um Estado federal, as quais se permita a elaboração de suas próprias constituições (a constituição do estado do Maranhão, por exemplo), além de que esses entes subnacionais também possam participar na elaboração da vontade geral do Estado federal.

Todos esses elementos coadunam com o objetivo central do federalismo, de que a indissolubilidade do vínculo federativo se mantenha forte, de modo que se

impeça o direito de secessão dos entes de forma parcial ou total, conferindo estabilidade e durabilidade às federações formadas, como o é o caso do Brasil.

Uma outra característica que não pode ser esquecida e que resultou na chegada do objeto dessa pesquisa é a questão da presença de um Tribunal Constitucional nas federações modernas.

No caso do modelo brasileiro, observou-se que o Supremo Tribunal Federal acaba desempenhando esse papel de “árbitro da federação”, isto é, a ele compete solucionar os conflitos de competências entre os membros da federação e que acontecem normalmente no desempenho das suas responsabilidades constitucionais, inclusive, na pandemia de COVID-19.

Ademais, verificou-se que a Constituição brasileira atual reconheceu, em diversos pontos, a saúde como um direito fundamental social, que deve ser garantida a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país por todos os entes da federação.

O Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecido oficialmente através da lei 8.090/90, inaugurou uma forma de integração nacional entre as diferentes esferas de governo, competindo ao Presidente, governadores e prefeitos uma atuação, em conjunto, sobre a manutenção da saúde pública no Brasil. É um desafio permanente, mas que revela que a cooperação entre as esferas de poder da federação pode ser o melhor caminho, quando se busca um bem comum e aplicação de políticas públicas eficazes.

Assim, as competências constitucionais são mais do que diretrizes importantes aos governantes, pois elas traduzem, diretamente, de que forma a Constituição está sendo respeitada, como o povo tem acesso aos direitos básicos e em que medida o país consegue enfrentar as diversidades as quais eventos críticos podem promover.

Partindo do pressuposto de que o Sistema Único de Saúde permite esse repasse intergovernamental dos entes, pode-se chegar à conclusão de que o federalismo no Brasil foi projetado, essencialmente, na sua forma cooperativa, ainda que o desenho constitucional brasileiro, muitas vezes, promova uma concentração de competências à União e que, na prática, acabe ganhando uma feição competitiva.

Conforme se abordou, o artigo 23, no inciso II, estabelece competência comum a todos os entes para cuidarem da saúde e de outras políticas públicas importantes para o desenvolvimento do país.

O artigo seguinte, 24, inciso XII, estabelece uma competência concorrente sobre a atuação dos entes acerca da defesa da saúde. Nesse caso, a União estabelece regras gerais e os estados têm o papel de editar normas específicas sobre o tema. O artigo 30 atribui aos municípios, em seus incisos II e VII, respectivamente, as competências para suplementar as legislações federal e estadual, no que couber para atender o interesse local e para prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, serviços de atendimento à saúde da população.

Ou seja, independentemente da atuação concorrente ou complementar, o fato é que a intenção do legislador originário se revela no texto constitucional, promovendo a integração entre as diferentes esferas de governo inclusive, diante de uma situação caótica (como é o caso de uma pandemia).

Sem apontar culpados como foco principal desta pesquisa, demonstrou-se que a disputa de forças entre os entes federativos sobre matéria constitucionalmente já estabelecida como comum para todos, acabou sendo um caminho que dificultou o enfrentamento antecipado da crise sanitária. O modelo cooperativo deu lugar ao federalismo competitivo.

De fato, desmitificou-se que a atuação do Supremo Tribunal Federal aconteceu bem antes dos conflitos dos entes federativos na pandemia, sendo importante ressaltar que os impasses federativos sempre existiram no modelo de Estado Federal adotado pelo Brasil. Seja sobre a questão ambiental, fiscal, ou mesmo na saúde, os conflitos ocorrem por falta de interpretação, inadequação ou mesmo descumprimento da lei.

Ou seja, a hipótese de que a pandemia teria causado uma ruptura do pacto federativo brasileiro foi rechaçada e demonstrou-se que, na verdade, o momento de crise sanitária apenas evidenciou uma fragilidade já existente no sistema federal do Brasil.

Demonstrou-se, ainda, que a difusão do coronavírus expôs números e estatísticas que caracterizaram um fenômeno de disseminação global, revelando as contradições e fragilidades políticas e institucionais do modelo federal, inclusive, através de conflitos de interesses político-partidários que se ancoram em diferentes escalas de poder entre os entes federais e que refletem diretamente na tomada de decisões e de ações republicanas para o enfrentamento de uma pandemia.

O conteúdo das decisões proferidas nas ações no período demarcado para esta pesquisa, de fato, acabou conferindo maior autonomia aos estados na adoção

de ações sanitárias, mas essas decisões isoladas não representam uma alteração sistêmica da jurisprudência do tribunal, pois, já havia um movimento descentralizador da Corte nos anos anteriores à pandemia.

Além disso, extrai-se da presente pesquisa que não foi a falta de uma legislação específica sobre o estabelecimento de políticas eficazes de combate à pandemia que motivou um atraso justificado da busca pelas vacinas ou pela atuação conjunta dos entes federados, já que, ainda no começo da pandemia, foi editada pelo Congresso Nacional a Lei nº 13.979/2020, que visava o combate à crise sanitária, incluindo a vacinação das pessoas.

Observou-se, também, que a falta de uma coordenação impulsionada pela União no combate à pandemia acabou acentuando o desentendimento entre os entes federativos sobre os rumos iniciais na tomada de decisões.

Deduz-se dois pontos cruciais da presente pesquisa: a pandemia não foi causa da fragilidade do sistema federal brasileiro e o Supremo Tribunal Federal acabou ampliando os espaços de autonomia dos estados num movimento de descentralização da última década.

Dessa forma, O Supremo Tribunal Federal não inovou sobre sua atuação como mediador de conflitos entre os entes federativos na pandemia do novo coronavírus. Na verdade, acompanhou-se que a Suprema Corte do Brasil acabou desempenhando seu papel típico para a resolução desses atritos federais e que refletiu diretamente na forma como a própria pandemia foi direcionada no país, pois, apesar de o STF declarar que federalismo cooperativo sanitário é o modelo presente na Constituição Federal do Brasil, na prática, a crise sanitária trazida pela pandemia do COVID-19, na verdade, apenas evidenciou um verdadeiro federalismo de confronto no país.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 663-677, 2020.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Editora Hucitec/Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos Adenauer XII**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 91-110, abr. 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, p. 41-67, 2005.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. O Estado no Brasil contemporâneo: um passeio pela história. *In*: MELO, Carlos Ranullo; SÁEZ, Manuel Alcántara (org.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 17-37.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.
- ALVES, Fernando Antonio da. Coronavírus e conflito federativo: como a gestão da crise da pandemia afetou a relação entre a união e os entes federados, por meio do populismo autoritário, no contexto constitucional periférico do Brasil. **Confluências: Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 182-203, 2021.
- ANACLETO, Sidraque David Monteiro. **O federalismo brasileiro e a jurisdição constitucional**. 2008. 95 f. Monografia (Especialista em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, DF, 2008.
- ANSELMO, José Roberto. **O papel do Supremo Tribunal Federal na concretização do federalismo brasileiro**. 2006. 248 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.
- ARABI, Abhner Youssif Mota. **Federalismo brasileiro**. Belo horizonte: Fórum, 2019.
- ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp, 1997.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênio e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº 11.107/2005. *In*: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. **Consórcios públicos**: instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **A construção da federação brasileira pela jurisdição constitucional**: um estudo sobre a utilização do princípio da simetria na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. 2008. 303 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação**: o princípio da simetria na jurisprudência do STF. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

ARENDR, Hannah. **Sobre a revolução**. Tradução Denise Bottmann. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARGENTINA. [Constitucion (1994)]. **Constitucion de La Nacion Argentina Ley nº 24.430**. Ordenase la publicación del texto oficial de la Constitución Nacional (sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994). Buenos Aires: Senado/ Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 1994. Disponível em: <http://observatoriolegislativocele.com/wp-content/uploads/Argentina.pdf>. Data de acesso: 21 set. 2022.

ARLOTA, Carolina; GAROUPA, Nuno. Addressing federal conflicts: an empirical analysis of the Brazilian Supreme Court, 1988-2010. **Rev. Law and Economics**, v.10, p. 137-160, 2014.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013.

AZZI, Stephen. Federal Government. **The Canadian Encyclopedia**, 7 fev. 2006. Disponível em: <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/federalgovernment>. Acesso em: 22 out. 2022.

BALEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. Atualização Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio da subsidiariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.



BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BARBOSA, LeonVictor de Queiroz. Guerra fiscal e o ativismo judicial negativo: mapeando o conflito federativo no Supremo Tribunal Federal. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 1, n. 23, p. 43-66, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3741/3043>. Acesso em: 19 dez. 2022.

BAZAN, Víctor. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, Santiago, v. 11, n. 1, p. 37-88, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002013000100003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000100003&lng=es&nrm=iso). Acesso em: 4 out. 2022.

BEÇAK, Rubéns. **A hipertrofia do executivo brasileiro**: o impacto da Constituição de 1988. 2005. 184 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BECÚ, Ricardo Zorraquin. **Historia del derecho argentino**. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1988. t. 2.

BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. **A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?** O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2509541](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2509541). Acesso em: 10 set. 2022.

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

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BETTEGA, Ana Luiza Rocha. **(Des) coordenação governamental**: federalismo brasileiro frente à pandemia. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e constituição**: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. *In*: O FEDERALISMO na Alemanha. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1995.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp80](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp80). Data de acesso: 21 set. 2022.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em: 20 nov. 2022.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 7 fev. 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm). Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 2 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 1 dez. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conferência Nacional do Meio Ambiente. **Vamos cuidar do Brasil: fortalecendo o Sistema Nacional de Meio Ambiente**: texto base. Brasília, DF: MMA, 2003. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Meio\\_Ambiente/texto\\_base\\_1\\_conferencia\\_meio\\_ambiente.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Meio_Ambiente/texto_base_1_conferencia_meio_ambiente.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Segundo Agravo Regimental na Ação Cível Originária 1295**. Ação civil originária. Infraero contra município. Imunidade recíproca. Ausência de conflito federativo. Literalidade da competência originária do Supremo Tribunal Federal. Art. 102, I, “f”. Agravo regimental não provido. Agravante: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO. Agravado: Município de São Paulo. Relator: Min. Dias Toffoli, 14 de outubro de 2010. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur185595/false>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.343 DF 0088727-45.2020.1.00.0000**. Constitucional. Pandemia do Coronavírus (Covid-19). As Regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (Arts. 1º E 18 da CF). Requerente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, 6 de maio de 2020c. Disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.298 TO**. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI. Petição inicial. Ementa antes do julgamento do pedido de liminar. Requerente: Partido Social Democracia Brasileira – PSDB. Requerido: Governador do Estado do Tocantins. Relator: Min. Cezar Peluso, 7 de outubro de 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 223, 27 nov. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606294> Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.338**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Distrital n. 3.460. Instituição do Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos em Uso no Âmbito do Distrito Federal. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Governador do Distrito Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa, 31 de agosto de 2005a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5792/false>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação 42573 MG**. Constitucional. Administrativo. Agravo Interno na Reclamação. Federalismo e Respeito às Regras de Distribuição de Competência. Ofensa ao Que Decidido por Este Tribunal na ADI 6.341 MC. Agravante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Agravado: Câmara de Dirigentes Lojistas. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 11 de novembro de 2020j. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438670/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Suspensão de Segurança 5.391 (184), do Mandado de Segurança nº 5225954.55.2020.8.09.0000. Medida cautelar na suspensão de segurança. Agravo de instrumento em mandado de segurança. Decisão que autoriza o funcionamento de academias de esportes no âmbito do estado de Goiás. Competência legislativa concorrente. Predominância do interesse regional. Jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar deferida. Requerente: Ministério Público do Estado de Goiás. Requerido: Relator do MS nº 5225954.55.2020.8.09.0000 do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Relator: Min. Presidente, 29 de maio de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 134, p. 17, 29 maio 2020b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5920863>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3427 MC-Ref / BA**. Referendo de Medida Cautelar. Ação Cível Originária. Direito Constitucional e Administrativo. Garantias Constitucionais. Intervenção em Estado. Emprego da Força Nacional de Segurança Pública. Decreto nº 5.289/2004. Autor: Estado da Bahia. Réu: União. Relator: Min. Edson Fachin, 24 de setembro de 2020e. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur438259/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6342 MC-Ref / DF**. Medida Cautelar nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6342, 6344, 6346, 6348, 6352 e 6354. Direito Constitucional e Direito do Trabalho. Medida Provisória 927/2020. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, 29 de abril de 2020f. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436234/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6349 MC-Ref / DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Liminar. Pandemia. Coronavírus. Providências. Direito do Trabalho e Saúde no Trabalho. Constituição Federal. Maltrato. Relevância e Risco. Inexistência. Requerente: Partido Comunista do Brasil e Outro(a/s). Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio, 29 de abril de 2020g. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436394/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6343 MC-Ref / DF**. Constitucional. Pandemia do Coronavírus (Covid-19). As Regras de Distribuição de Competências São Alicerces do Federalismo e Consagram a Fórmula de Divisão de Centros de Poder em um Estado de Direito (Arts. 1º e 18 da CF). Requeente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 6 de maio de 2020h. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436409/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 672 MC-Ref / DF**. Constitucional. Pandemia do Coronavírus (Covid-19). Respeito ao Federalismo. Lei Federal 13.979/2020. Medidas Sanitárias de Contenção à Disseminação do Vírus. Isolamento Social. Requeente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 13 de outubro de 2020i. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur435113/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 770 MC-Ref / DF**. Tutela de urgência em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Concessão monocrática. Competência comum dos entes federados para cuidar da saúde. Arts. 23, II, e 196 da CF. Federalismo cooperativo. Lei 13.979/2020. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 24 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441825/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Liminar 1334 - RS**. Medida Cautelar na Suspensão de Liminar. Agravo de Instrumento em Ação Civil Pública. Serviço de Reserva e Locação de Acomodações no Âmbito do Município

Requerente. Predominância do Interesse Local. Requerente: Município de Gramado. Requerido: Relator do AI Nº 5016417-35.2020.8.21.7000 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Min. Luiz Fux, 26 de maio de 2020k. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1104902/false>. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança 5.402 –SP**. Decisão. Requerente: Município de São José do Rio Preto. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Dias Toffoli, 23 de junho de 2020d. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343577144&ext=.pdf>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Tutela Antecipada 50**. Decisão. Requerente: União. Requerido: Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Min. Nelson Jobin, 14 de novembro de 2005b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho41655/false>. Acesso em: 10 set. 2022.

BROSCHEK, Jörg. Federalismo en Europa, América y África: un análisis comparativo. In: HOFMEISTER, Wilhelm; ARANDA, José Tudela (org.). **Sistemas Federales**: una comparación internacional. Zaragoza: Fundación Konrad Adenauer y Fundación Manuel Giménez Abad, 2017. p. 35-61.

CAMARGO, Aspásia. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. **Revista C&Trópico**, Recife, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020.

CAMARGO, Fernando Santos de. **Judiciário e federalismo**: o Supremo Tribunal Federal nos conflitos entre União e Estados. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A forma federativa de estado e o Supremo Tribunal Federal pós-Constituição de 1988**. 2009. 23 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30 a 50-30 a 50, 1990.

CANELLO, Júlio. **Judicializando a Federação?** O Supremo Tribunal Federal e os atos normativos estaduais. 2016. 291 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CARDARELLO, Antonio. **La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional**: un estudio de tres casos. 2009. 243 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CARPIZO, Jorge. **Los sistemas federales del Continente Americano**. Ciudad de Mexico: UNAM, 1973.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto federativo: aspectos atuais. **Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 15, p. 200-209, 2001.

COELHO, João Gilberto Lucas. **A nova Constituição**: avaliação do texto e comentários. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

CONDEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. **Controle judicial e Federalismo no Brasil**: Supremo Tribunal Federal vs. legislativos estaduais. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CONTI, José Mauricio. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004.

COSER, Ivo. **Visconde do Uruguai**: centralização e federalismo no Brasil (1823-1866). Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

COSTA, Laísse Lima Silva. **A atuação do STF no enfrentamento da pandemia de Covid-19**: análise sobre os cenários e perspectivas do federalismo sanitário cooperativo no Brasil. 2022. 150 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2022.

COVAS decide revogar benefício fiscal. **O Tempo**, Belo Horizonte, 7 ago. 1999.

CROISAT, Maurice. **Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines**. Paris: Montchrestien, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DALLARI, Sueli Gandolfi. Poderes Republicanos e a defesa do direito à saúde. Evolução da proteção do Direito à Saúde nas Constituições do Brasil. *In*: ALVES, Sandra Mara Campos; DELDUQUE, Maria Célia; DINO NETO, Nicolao (org.). **Direito sanitário em perspectiva**. Brasília, DF: ESMPU/FIOCRUZ, 2013. v. 2. p. 21-44.

DANTAS, Andrea de Quadros. O STF como árbitro da federação: uma análise empírica dos conflitos federativos em sede de ACO. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 1-36, 2020.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial**: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2004.

DONGHI, Tulio Halperín. **Historia contemporanea de America Latina**. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

DOURADO, Daniel de Araujo; ELIAS, Paulo Eduardo Mangeon. Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 204-211, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/bCWB3sWTXQLXWjjFkcWwgLt/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 15 dez. 2022.

DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 18 p. 95-107, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/9VWCkbZFNbfB5q8XjFhdncc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2022.

FALLETI, Tulia G. **Decentralization and subnational politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

FEFERBAUM, Marina; QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Metodologia da pesquisa em direito: técnicas e abordagens para elaboração de monografias, dissertações e teses**. São Paulo, Saraiva, 2019.

FERES JÚNIOR, João. A ação afirmativa na suprema corte dos EUA e sua repercussão no Brasil. **Debate**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 61-72, 2014.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. **El Federalismo en América Latina**. México: UNAM, 2003.

FERRAZ, Fernanda Carvalho; SANTOS, Juliane Silva; CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. Judicialização da política e ativismo judicial: estudo comparado entre o Brasil e os Estados Unidos. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 34-64, 2022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/8688/pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

FERRAZ, Fernanda Carvalho; SANTOS, Juliane Silva; CARVALHO, Márcia Haydée Porto de. **O federalismo brasileiro e o acórdão da ADI nº 6.341, de 15/04/2020: conflito de competência e proteção da saúde durante a pandemia da COVID-19**. V Encontro Virtual Do CONPEDI. Florianópolis, 2022. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/465g8u3r/345136gj/Ck9c0JBYcCDM1w1q.pdf>> Acesso em: 12 de set. 2022.

FERREIRA, A. C. **Análise de assunto da informação jurídica: proposta de um modelo de leitura técnica de acórdãos no contexto do controle externo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento) – Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017

FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

---

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 2.

FIGUEIREDO, Herberth Costa. **O sistema constitucional assimétrico de saúde no Brasil: paradigmas para a construção de um modelo democrático**. 2011. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2011.

FINCATO, Denise Pires; GILLET, Sérgio Augusto da Costa. **A pesquisa jurídica sem mistérios do projeto de pesquisa à banca**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

FONSECA, Maria Guadalupe Piragibe. **Iniciação à pesquisa no direito: pelos caminhos do conhecimento e da invenção**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FREGA, Ana. **Pueblos y soberanía en la revolución artiguista**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2007.

FREITAS FILHO, Roberto; LIMA, Thalita Moraes Lima. Metodologia de Análise de Decisões – MAD. **Univ. JUS**, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez., 2010.

GARCIA, Maria. O modelo político brasileiro: pacto federativo ou estado unitário. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (coord.). **Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1993.

GIBSON, Edward L.; GIBSON, Edward L. (ed.). **Federalism and democracy in Latin America**. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 2004.

GODINA HERRERA, Ricardo Luis Antonio. **El federalismo fiscal realmente existente en las administraciones de los presidentes Ernesto Zedillo Ponce de Leon y Vicente Fox Quesada**. 2006. 80 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ciudad de México, 2006.

GONÇALVES, Joannisval Brito. Monarquia república. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 44, n. 174, abr./jun. 2007.

GONZALES, Douglas Camarinha. **Competência legislativa dos entes federados; conflitos e interpretação constitucional**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GORTÁZAR, Naiara Galarraga, BENITES, Afonso. Bolsonaro insiste em disputa política como governadores enquanto Brasil ultrapassa 13.000 mortes por coronavírus. **El País**, São Paulo, 13 maio. 2020. Disponível em <https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-05-14/bolsonaro-insiste-em-disputapolitica-com-governadores-enquanto-brasil-ultrapassa-13000-mortes-por-coronavirus.html>. Acesso em: 13 maio. 2020.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel; MARQUES, Leonardo Albuquerque; CASTRO, Sandro Rogerio Jansen. O ativismo jurídico na corte superior brasileira:



reflexões à luz da Teoria da Integridade de Dworkin. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis, v. 8, n. 1, p. 40-57, 2022. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/8665/pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

GUIMARÃES, Guilherme Avelar. **Autonomia política federativa e jurisdição constitucional**: a atuação recente do STF como árbitro da Federação à luz do princípio da subsidiariedade. 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. Tradução para o português Reggy Zacconi de Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os artigos Federalistas 1787-1788**. São Paulo: Nova Fronteira, 1993.

HEILER, Jeison Giovani; BUSEMAYER, Lucas; KAMINSKI, Patrick. Federalismo e a pandemia da Covid-19 no Brasil: uma análise à luz das decisões do STF. **Revista Direito, Economia e Globalização**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 97-130, 2021.

HERNÁNDEZ, Antonio María. La Descentralización del Poder en el Estado Argentino. *In*: SERNA DE LA GARZA, José María (coord.). **Federalismo y regionalismo: memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**. Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2002.

HERRERO, Fabian. Bernardo Monteagudo. **Revolución, independencia, confederacionismo**. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario, 2008.

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. Tradução Tito Lívio Cruz Romão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de Estado: Federalismo e repartição de competências. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 1-12, 2013.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**, Brasília, DF, n. 25, p. 14-25, 1999.

HORTA, Raul Machado. Constituições federais e pacto federativo. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; TAVARES, André Ramos (coord.). **Lições de direito constitucional em homenagem ao jurista Celso Bastos**. São Paulo: Saraiva, 2005.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HORTA, Raul Machado. Organização constitucional do federalismo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 22, n. 87, p.5-22, jul./set. 1985.

HORTA, Raul Machado. Tendências Atuais da Federação Brasileira. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, ano 4, n. 16, jul./set. 1996.

KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do direito**. Tradução do alemão Rechtphilosophie. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. Tradução Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KESKE, Henrique Alexander; RODEMBUSCH, Claudine. Considerações acerca do Federalismo Brasileiro e a competência concorrente dos entes federados para enfrentamento da pandemia. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 6, p. 60437-60455, 2021.

KETCHAM, Ralph. **Escritos antifederalistas**. Barcelona: Hacer Editorial, 1996.

KHAMIS, Renato Braz Mehanna; SARTORI, Ivan Ricardo Garisio. O impacto do federalismo sanitário brasileiro na efetividade do direito à saúde. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, DF, v. 7, n. 2, p. 303-313, 2017.

KLAFKE, Guilherme Forma; PRETZEL, Bruna Romano. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: aprofundando o diagnóstico das 11 ilhas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, ano 1, p. 89-104, jan. 2014. Disponível em: <<http://www.reedpesquisa.org/ojs-2.4.3/index.php/reed/article/view/8/8>>. Acesso em: 10 set. 2022.

LAUFER, Heinz. A divisão de tarefas e a interdependência entre a União e os estados. *In*: O FEDERALISMO na Alemanha. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1995.

LEAL, Fernando. **O Supremo e a pandemia**: é preciso uma jurisprudência da crise. 2020. Jota. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/stf-pandemia-crise-jurisprudencia-01042020>> Acesso em: 08 de dez. de 2022.

LEONCY, Léo Ferreira. **Princípio da simetria e argumento lógico**: o uso da analogia na resolução de questões federativas sem solução constitucional evidente. 2011. 189 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

LIMA, Jairo Néia; BEÇAK, Rubens. Emenda constitucional e constitucionalismo político: a potencial moderação das críticas ao controle judicial de constitucionalidade. **Conpedi Law Review**, Florianópolis, v. 2, n. 4, p. 275-296, 2016.

LIMA, Juliano de Carvalho. Descentralização e accountability em uma região de saúde. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 221-233, set./dez. 2003.

LIMA, Kelsiane de Medeiros. **Federalismo e desenvolvimento: cooperação entre os entes federados: limites, direitos e deveres**. 2010. 254 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

LIMA, Marcus de Almeida. **O licenciamento municipal das atividades de baixo impacto ambiental no federalismo cooperativo**. 2013. 161 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional, Direito da Cidade, Direito Internacional e Integração Econômica) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. **Estado Federal no Brasil: o federalismo na Constituinte de 1987/1988 e a descentralização pela assimetria**. 2017. 187 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, v. 31, p. 1-41, 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/3bKDMqJjpBTGFGMhfc45bsg/?lang=pt&format=pdf>> Acesso em: 17 set. 2022.

MACEDO, Suélem Viana *et al.* Federalismo e respostas políticas ao enfrentamento da COVID-19: entre a fragmentação e a cooperação. **Revista Thema**, Pelotas, v. 20, p. 156-168, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ifsul.edu.br/index.php/thema/article/view/1847>. Acesso em: 7 jan. 2023.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas, 1787- 1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MARANHÃO. **Decreto nº 35.677, de 21 de março de 2020**. Estabelece medidas de prevenção do contágio e de combate à propagação da transmissão da COVID-19, infecção humana causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2). São Luís: Governo do Estado, 2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391377>. Acesso em: 13 dez. 2022.

MARCHILDON, Gregory P.; ALLIN, Sara; MERKUR, Sherry. Canada: Health system review. **Health Systems in Transition**, Copenhagen, v. 22, n. 3, p. 1-194, 2020. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336311/HiT-22-3-2020-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MARRAFON, Marco Aurélio. CF estabelece cooperação federativa para superar crise do coronavírus. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 30 mar. 2020. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2020-mar-30/constituicao-poder-cf-estabelece-cooperacao-federativa-crise-covid-19>. Acesso em: 10 nov. 2022.

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. O federalismo brasileiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (1988-2003). *In*: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (org.). **Direito Constitucional contemporâneo**: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MELLO, Cristiana de Santis Mendes de Farias. Federação: é hora de inverter o ônus argumentativo. **Revista Brasileira de Direito Público**, Brasília, DF, ano 9, n. 33, p. 161-198, 2011.

MELO, Luciana Grassano de Gouvêa; RAMOS, Maria Raquel Firmino. Covid-19, federalismo fiscal e a crise financeira das cidades / Covid-19, fiscal federalism and the cities' financial crisis. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 729-752, abr. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/56848>. Acesso em: 23 nov. 2022.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; COSTA, Luciana Assis; MACHADO, José Ângelo. Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 29-40, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/nBxQX8FRrFjTs6jb7YSVW6d/?lang=pt>. Acesso em: 30 nov. 2022.

MICHEL, Voltaire de Freitas. Federalismo e direitos culturais: uma aproximação entre o federalismo canadense e o brasileiro. **Pensar: Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 20, n. 2, p. 605-626, 2015.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MINAS vai ao Supremo contra São Paulo. **O Tempo**, Belo Horizonte, 5 ago. 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2019.

MIRANDA CAMARENA, Adrián Joaquín. **Análisis del federalismo hacendario mexicano**. 2010. 268 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2010.

MORAES, Germana de Oliveira. A concepção do federalismo fiscal e seus reflexos no sistema constitucional brasileiro. *In*: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. Malheiros: São Paulo, 2003.

MORAIS, Anne Harlle da Silva; SEIXAS, Bernardo Silva de; FERNANDES, Lorena de Castro. A Covid-19 e a decisão judicial que determinou o lockdown na região metropolitana de São Luís-MA. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 114-133, 2020.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, p. 97-115, 2013.

NETTO, José Afonso de Albuquerque. O direito à saúde no federalismo: repartição de competência na assistência farmacêutica. **Debates em Direito Público**, Belo Horizonte, v. 10, 2010.

NORONHA, José Carvalho de; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. O Sistema Único de Saúde – SUS. In: GIOVANELLA, Lígia *et al.* (org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

NUNES, Cleucio Santos; GUEDES, Jefferson Carús. Razões históricas do desequilíbrio regional e federativo (Parte I). **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 35-49, set. 2012/fev. 2013.

OLIVEIRA, Heletícia Leão de. **Direito fundamental à saúde, ativismo judicial e os impactos no orçamento público**. Curitiba: Juruá, 2015.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino de. **A configuração assimétrica do federalismo brasileiro**. 2010. 245 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Ricardo Victalino. **Federalismo assimétrico brasileiro**. Belo Horizonte: Arraes, 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Poder Judiciário: árbitro dos conflitos constitucionais entre estados e união. **Lua Nova**, São Paulo, n. 78, p. 223-250, 2009.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. Washington, DC, mar. 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 2 set. 2022.

PAIXÃO, Leonardo André. **A função política do Supremo Tribunal Federal**. 2007. 258 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

PATRUCCHI, Leticia. Federalismo y coparticipación. Transformaciones Político-Administrativas y Concentración de Recursos Fiscales en la Argentina (1990-2007). In: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 4., 2007, Buenos Aires. **Anais** [...]. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2007. Disponível em: [http://webiigg sociales.uba.ar/sepure/Publicaciones/Patrucchi%20\(2007\)%20Federalismo%20y%20coparticipacion.pdf](http://webiigg sociales.uba.ar/sepure/Publicaciones/Patrucchi%20(2007)%20Federalismo%20y%20coparticipacion.pdf). Acesso em: 31 ago. 2022.

PEDREIRA, Christina Almeida. Instrumentos legítimos à implementação das competências constitucionais administrativas comuns. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, p. 19-48, abr./jun. 2008.

PÊGO FILHO, Bolívar *et al.* Oito meses de pandemia no Brasil: medidas para o enfrentamento federativo e perspectivas com as vacinas. **Ipea Sumário Executivo**, Brasília, DF, n. 21, p. 1-2, 2021.

PEREIRA, Fábio Franco. **A federação no constitucionalismo brasileiro**. 2010. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PEREIRA, Vitor Pimentel. O Princípio da Subsidiariedade e sua Aplicação no Direito Ambiental Brasileiro. *In*: MOTA, Mauricio (coord.). **A função social do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PINTO FILHO, Francisco Bilac Moreira. **A intervenção federal e o federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide; MARTINS, Simone; OLIVERAS, Ramón Canal. O federalismo brasileiro em tempos de pandemia da COVID-19. **GIGAPP Estudios Working Papers**, Madrid, v. 7, n. 189, p. 627-642, 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/346971320\\_O\\_Federalismo\\_Brasileiro\\_em\\_tempos\\_de\\_pandemia\\_da\\_COVID-19](https://www.researchgate.net/publication/346971320_O_Federalismo_Brasileiro_em_tempos_de_pandemia_da_COVID-19). Data de acesso: Acesso: 10 dez. 2022.

PLEITGEN, Frederick. What Trump could learn from Angela Merkel about dealing with coronavirus. **CNN**, [S. l.], 16 abr. 2020.

POLIGNANO, Marcos Vinícius. **História das políticas de saúde no Brasil**: uma pequena revisão. Cuiabá: Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso, 2001. Disponível em: <http://www.saude.mt.gov.br/ces/arquivo/2165/livros>. Acesso em: 10 nov. 2022.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa**: delimitação no direito constitucional brasileiro. 2012. 321. Tese (Doutorado em Direito do Estado – Direito Constitucional) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **O federalismo assimétrico**. 2. ed. São Paulo: Forense, 2000.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. **Direito à saúde, direito à igualdade e universalidade**: uma análise de concepções de saúde e da atuação de organismos internacionais nas políticas públicas sanitárias para a Região das Américas. 2012. 256 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2012.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. **Universalidade do direito à saúde**. São Luís: Edufma, 2014.

RAMOS, Paulo Roberto B. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. *In*: RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Constituição e Federalismo no mundo globalizado**. São Luís: EDUFMA, 2011.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. **Federalismo e descentralização territorial em perspectiva comparada**: os sistemas do Brasil e da Espanha. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012a.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa. Federalismo: condições de possibilidade e características essenciais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 193, p. 21-30, 2012b.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; COSTA, Laísse Lima Silva. Pandemia e Federalismo: Reflexões sobre as decisões do Supremo Tribunal Federal na apreciação de conflitos de competência entre os entes federativos no enfrentamento à Covid-19. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais-IURJ**, v. 1, n. 1, p. 46-61, 2020. DOI: 10.47595/2675-634X.2020v1i1p46-61. Disponível em: <https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/7>. Acesso em: 18 set. 2022.

RANGEL, Henrique et al. Judicialização do federalismo e federalismo formal. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 1, p. 217-250, 2016.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Os estados e o direito à educação na Constituição de 1988. Comentários acerca da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: MORAES, Alexandre de (org.). **Os 20 anos da constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 183-202.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set. 1995.

RIGA, Magno Pimenta. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em ações referentes ao Federalismo**. 2007. 23 f. Monografia (Conclusão da Escola de Formação) – Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2007.

ROBLEDO, Agustín Ruiz. El federalismo canadiense. **Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol**, Valencia, n. 2, p. 47-56, 1993.

ROCHA, Carmén Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ROTHSTEIN, Mark A. The coronavirus pandemic: public health and american value. **The Journal of Law, Medicine & Ethics**, Boston, v. 48, n. 2, p. 354-359, 2020.

ROUBAUD, François *et al.* **The municípios facing COVID-19 in Brazil**: socioeconomic vulnerabilities, transmission mechanisms and public policies. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020. (Texto para discussão, 32). Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2020/TD\\_IE\\_032\\_2020\\_ROUBAUD\\_et%20al.pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2020/TD_IE_032_2020_ROUBAUD_et%20al.pdf). Acesso em: 17 dez. 2022.

ROVIRA, Enoch Alberti. El federalismo actual como federalismo cooperativo. **Revista Mexicana de Sociología**, [S. l.], v. 58, n. 4, 51-68, oct./dec. 1996.

SABOIA, Marcelo Rocha. Notas sobre as regiões metropolitanas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 35, n. 138, p. 231-236, abr./jun. 1998.

SÃO PAULO. **Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020**. Dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64862-13.03.2020.html>. Acesso em: 20 set. 2022.

SÃO PAULO. **Decreto nº 64.865, de 18 março de 2020**. Acrescenta dispositivo ao Decreto nº 64.862, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre a adoção, no âmbito da Administração Pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pelo COVID-19 (Novo Coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020b. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-64865-18.03.2020.html#:~:text=Acrescenta%20dispositivo%20ao%20Decreto%20nº,com%20recomendações%20no%20setor%20privado%20estadual>. Acesso em: 20 set. 2022.

SARMENTO, Daniel. **Judicialização da saúde e responsabilidade federativa: solidariedade ou subsidiaridade?**. In: Direito sanitário. 2012. p. 117-129.

SAVOIE, Donald J. Power at the Apex: executive dominance. In: BICKERTON, James; GAGNON, Alain-G. **Canadian politics**. 6<sup>th</sup> ed. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

SCHIEFLER, Felipe Riccio. **Pampeiro rebelde: a independência no Rio da Prata e o Brasil joanino (1808-1820)**. 2017

SERNA DE LA GARZA, José María. Aspectos Constitucionales del Federalismo Fiscal Mexicano. In: GRANADOS, Gabriela Ríos (coord.). **Reforma Hacendaria en la Agenda de la Reforma del Estado**. Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional Positivo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.



SILVA, José Afonso da. **Poder constituinte e poder popular**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 105-121, 2005.

TAVARES, André. **Paradigmas do judicialismo constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 17 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019

TOZZI, Marcela *et al.* Coronavírus SARS-COV-2? *In*: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. **Notas recomendações Covid-19**. Belo Horizonte, out. 2022. Disponível em: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/blog/27-como-surgiu-o-coronavirus>. Acesso em: 20 set. 2022.

VASQUES, Denise Cristina. **Competências legislativas concorrentes: prática legislativa da União e dos Estados-membros e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

VIEIRA, Fabiola Sulpino; SERVO, Luciana Mendes Santos. Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. **Saúde em debate**, v. 44, p. 100-113, 2021.

VIEIRA, João Lucas Ferreira Torres; GARCIA, Rodrigo Duarte; SOUZA, Victor Reis do Valle. Federalismo e pandemia: os novos horizontes a partir da jurisprudência do supremo tribunal federal. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, DF, v. 1, n. 19, p. 746–779, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/37318>. Acesso em: 20 dez. 2022.

WATTS, Ronald L. **Sistemas federales comparados**. Tradução para o espanhol Esther Seijas Villadangos. Madrid: Marcial Pons, 2006.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Saúde e federação na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

YUNES, João. O SUS na lógica da descentralização. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 13, n. 35, p. 65-70, jan./abr. 1999.