UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CAMPUS JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

LEONARDO INÁCIO NUNES

O PAPEL LIMITATIVO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA DIANTE DA CRISE PROVOCADA PELA PANDEMIA DA COVID-19

JACAREZINHO – PARANÁ
2023

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ

CAMPUS JACAREZINHO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA

FUNÇÃO POLÍTICA DO DIREITO E TEORIAS DA CONSTITUIÇÃO

LEONARDO INÁCIO NUNES

O PAPEL LIMITATIVO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA DIANTE DA CRISE PROVOCADA PELA PANDEMIA DA COVID-19

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão), do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da UENP/Campus de Jacarezinho como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Vladimir Brega Filho.

JACAREZINHO – PARANÁ

2023

Ficha catalográfica elaborada por Lidia Orlandini Feriato Andrade, CRB 9/1556, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

Nunes, Leonardo Inácio
N972p O papel limitativo da Federação Brasileira diante da crise provocada pela pandemia da COVID-19 / Leonardo Inácio Nunes; orientador Vladimir Brega Filho - Jacarezinho, 2023.
122 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2023.

1. Federalismo. 2. Federação brasileira. 3. Repartição de competências. 4. Limitação do poder. 5. COVID-19. I. Brega Filho, Vladimir, orient. II. Título.

CDD: 341.224

LEONARDO INÁCIO NUNES

O PAPEL LIMITATIVO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA DIANTE DA CRISE PROVOCADA PELA PANDEMIA DA COVID-19

Na data de 18 de dezembro de 2023, esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada em sua forma final pela Banca Examinadora, designada pelo Edital nº 132/2023, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – PPGCJ/UENP.

Composição da Banca Examinadora:

Presidente:

Professor Doutor Vladimir Brega Filho – UENP

Membro:

Professor Doutor Jairo Neia Lima – UENP

Membro:

Professora Doutora Simone Cristine Araújo Lopes – UFJF

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às pessoas mortas e, especialmente, às pessoas vivas sobreviventes da Covid-19 no Brasil e no mundo. Ainda, à comunidade científica responsável por pesquisas em torno do vírus e das variadas consequências para a vida.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPGCJ), pelo oferecimento de oportunidade com ensino público, gratuito e de qualidade. Com apoio da UENP alcancei diploma de bacharelado e recebi a semente acadêmica que se frutifica neste trabalho.

Ao meu orientador de pesquisa, Professor Doutor Vladimir Brega Filho. De primeiro professor durante meu curso de graduação, tornou-se guia na descoberta das portas acadêmicas em direção à sala de aula e à pesquisa científica. Estendo a gratidão ao Professor Doutor Jairo Neia Lima e à Professora Doutora Simone Cristine Aráujo Lopes, membros da Banca de Defesa Pública desta Dissertação de Mestrado.

A todo o corpo docente do PPGCJ nas pessoas dos Professores integrantes da Linha de Pesquisa "Função Política do Direito e Teorias da Constituição", por meio da qual esta pesquisa se desenvolveu. Durante às fases de seleção e desenvolvimento da pesquisa, contei com a sorte de ouvir comentários valiosos de cada um deles.

Especial agradecimento à Maria Natalina da Costa, Secretária do Programa, com quem pude compartilhar muitos dos dias desses quase 2 (dois) anos de Mestrado. Na pessoa dela, fica o registro de gratidão a todo o corpo de funcionários do Centro de Ciências Sociais Aplicadas (CCSA) do Campus Jacarezinho da UENP. A presença de todos é importante e contribui imensamente para o andamento das atividades acadêmicas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa de pesquisa a partir do 2º semestre do Programa.

Aos colegas e amigos da Turma XIX do Mestrado, que concederam à Luiza Andreza Camargo de Almeida e a mim, a representação discente no âmbito do Programa. Além da partilha em torno das pesquisas de cada um, por pessoas como eles, fui recebido com minha primeira festa surpresa de aniversário, em setembro de 2022.

À Ligia Binati (ou apenas Ligia), colega de turma, amiga e namorada. Encontrei nos corredores da UENP alguém com quem partilho e aprendo muito sobre o cotidiano da vida. A presença dela tornou o período de Mestrado ainda mais especial para mim.

Na raiz desta pesquisa, agradeço à Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil pela promoção de Programa Institucional denominado Estágio Participação, hoje

extinto, mas por meio do qual em abril de 2016, estive em Brasília para atividades sobre o tema “Pacto Federativo”. Foi em razão desse impulso que as discussões sobre Federação e federalismo ingressaram na minha vida acadêmica.

Também agradeço à Superintendência de Ensino, Tecnologia e Inovação do Estado do Paraná (SETI-PR), órgão responsável pelo 3º Programa de Residência Técnica em Gestão Pública. Foi por ocasião da experiência como residente técnico, cujas atividades práticas desenvolvi na Reitoria da UENP entre julho de 2020 e julho de 2022, sob chefia da Professora Doutora Ana Rita Levandovski, que senti a confiança necessária para submeter projeto de pesquisa ao PPGCJ.

Agradeço à Jéssica Paschoal de Bittencourt, psicóloga com quem me analiso desde abril de 2021. Além do auxílio e do cuidado com a saúde mental, Jéssica foi figura para minha decisão de inscrição no processo seletivo do Programa.

Sou grato à minha árvore genealógica pelo passado transmitido como gene e costume. Em especial, agradeço à Maria, minha mãe, por ser casa desde antes do meu nascimento e ao Pedro (*in memorian*), meu pai, por ser referência próxima e aprendizado mesmo após a morte.

Ao Fábio, meu irmão de sangue, pela partilha frequente desde 1998. Também à Judith (*in memorian*), minha avó, por continuar próxima após tantos anos. Com especial afeto, agradeço aos meus tios José, Shirley, Maria de Lourdes e Eduardo, pela hospitalidade em Jacarezinho nos dias de aulas do Mestrado.

Em suma, estendo reconhecimento a todas as pessoas que colaboraram com a trajetória acadêmica e científica componente da pesquisa contida nestas páginas.

EPÍGRAFE

"One summer Albert Einstein's students complained about their examination paper. The problems they had been asked to solve, they protested, were precisely the same as those he had set a year earlier. Well, yes, Einstein agreed, the questions were indeed identical. But what the students needed to understand was that the answers had changed".

"Certo verão, os alunos de Albert Einstein reclamaram da prova. Os problemas que lhes tinham sido pedidos para resolver, protestaram, eram precisamente os mesmos que ele tinha proposto um ano antes. Bem, sim, concordou Einstein, as perguntas eram de fato idênticas. Mas o que os estudantes precisavam de compreender era que as respostas tinham mudado" (Tradução nossa).

Trecho de abertura do artigo "Asking the same question but getting different answers: the conditions of success and failure in Federal States", assinado pelo Professor Michael Burgess (University of Kent).

A aprovação da presente dissertação não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e da Universidade Estadual do Norte do Paraná à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

NUNES, Leonardo Inácio. **O papel limitativo da Federação Brasileira diante da crise provocada pela pandemia da COVID-19**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual do Norte do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. Jacarezinho-PR, 2023.

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa básica foi desenvolvido no bojo do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPGCJ) da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), sob a Área de Concentração "Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão" e com foco na Linha de Pesquisa "Função Política do Direito e Teorias da Constituição". Tendo como objeto de pesquisa o Estado Federal brasileiro, a pergunta levantada pelo trabalho visa compreender em que medida é possível conciliar o diagnóstico majoritariamente crítico da Federação, tomado por parte da doutrina, com a percepção de que a repartição de competências foi chave para o controle da Pandemia de Covid-19 no Brasil? O problema se apresenta diante dos fatos da vida que desencadearam o cenário pandêmico ocasionado pelo vírus SARS-COV-2 e suas variações. Nada obstante, sob o ponto de vista jurídico, o cerne está na investigação da forma federativa de Estado como mecanismo no ordenamento constituído pela CF/1988. Para tanto, além de se revisitar às origens da Federação, procura-se descrever o contexto da crítica em torno do federalismo brasileiro, tanto do ponto de vista da estrutura estabelecida pelas Constituições brasileiras, como no sentido político da dinâmica delas decorrente. Ainda, como contribuição, busca-se delinear o próprio cenário pandêmico e as medidas relacionadas, com o propósito de descrição das peculiaridades relacionadas ao período. Por meio de tópicos exploratórios, com o auxílio do método dedutivo, a partir das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho procura ofertar conclusões em contribuição às discussões sobre a Federação, especialmente, de olho no contexto excepcional representado pela Pandemia da Covid-19. Como resposta à pergunta de pesquisa, a conclusão final indica que a conciliação da leitura crítica da Federação com a relevância da repartição de competências no enfretamento da Pandemia tem razão de ser na inadequação das posições defendidas pela União Federal, sob a Presidência da República do período 2019-2022. Em outras palavras, a repartição de competências erigiu perante a Pandemia da Covid-19, muito mais pela limitação ao arbítrio do Poder Executivo Federal, que por alguma perspectiva descentralizadora e subsidiária da Federação.

Palavras-chave: federalismo; Federação Brasileira; repartição de competências; limitação do poder; COVID-19.

NUNES, Leonardo Inácio. **The limiting role of the Brazilian Federation in the face of the crisis caused by the COVID-19 pandemic**. Dissertation (Master's Degree). State University of Northern Paraná, Post-graduation in Juridical Science Program. Jacarezinho-PR, 2023.

ABSTRACT

This basic research work was developed within the framework of the Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica (PPGCJ) at the Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), under the Research Line "Political Function of Law and Theories of the Constitution". Having the Brazilian Federal State as it's research object, the question raised by the work aims to understand to what extent it is possible to reconcile the mostly critical diagnosis of the Federation, taken by the doctrine, with the perception that the division of competences was key to control of the Covid-19 Pandemic in Brazil? The problem arises from the facts of life that triggered the pandemic scenario caused by the SARS-COV-2 virus and its variations. However, from a legal point of view, the core is the investigation of the federative form of State as a mechanism in the system established by CF/1988. To this end, in addition to revisiting the origins of the Federation, we seek to describe the context of criticism surrounding Brazilian federalism, both from the point of view of the structure established by the Brazilian Constitutions, and in the political sense of the dynamics arising from them. Furthermore, as a contribution, we seek to outline the pandemic scenario itself and the related measures, with the purpose of describing the peculiarities related to the period. Through exploratory topics, with the help of the deductive method, based on bibliographic and documentary research techniques, the work seeks to offer conclusions to contribute to discussions about the Federation, especially focusing on the exceptional context represented by the Covid-19 Pandemic. In response to the research question, the conclusion indicates that reconciling the critical reading of the Federation with the relevance of the division of competences in dealing with the Pandemic is justified by the inadequacy of the positions defended by the Federal Union, under the Presidency of the Republic in the period 2019 -2022. In other words, the division of competences established in the face of the Covid-19 Pandemic, much more due to the limitation of the discretion of the Federal Executive Branch, than due to some decentralizing and subsidiary perspective of the Federation.

Keywords: federalism; Brazilian Federation; distribution of competencies; limitation of power; COVID-19.

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO 12

2 – A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO: DE HIPÓTESE MODERNA A REALIDADE CONTEMPORÂNEA 17

2.1 – NOÇÕES PRELIMINARES SOBRE O TEMA 18

2.2 – OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA: FONTE MODERNA DO FEDERALISMO 22

2.3 – A REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA: O VIÉS COOPERATIVO POR OPÇÃO 28

2.4 – A ADOÇÃO DO FEDERALISMO NO BRASIL EM 1891: UMA OUTORGA REFERENDADA SEMPRE QUE POSSÍVEL 33

2.5 – UMA TEORIA DAS FEDERAÇÕES? 41

3 – A FEDERAÇÃO COOPERATIVA(?) DO BRASIL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 46

3.1 – OS ENTES FEDERATIVOS DO PACTO INDISSOLÚVEL DE 1988 47

3.2 – A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E LEGISLATIVAS 51

3.3 – CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E A DINÂMICA DAS RELAÇÕES: IDAS E VINDAS 54

3.4 – STF COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO: JURISPRUDÊNCIA SOBRE DIREITOS FEDERATIVOS 57

3.5 – OS INSTRUMENTOS DA FEDERAÇÃO COMO FREIOS E CONTRAPESOS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO 65

3.6 – AFINAL, QUAL O MODELO DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA? 71

4 – O PAPEL LIMITATIVO DA FEDERAÇÃO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19 76

4.1 – OS DESAFIOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICOS DA CRISE: MOVIMENTAÇÃO DA FEDERAÇÃO PERANTE UMA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA NEGACIONISTA DA CIÊNCIA 77

4.2 – AS ALTERNATIVAS ENCONTRADAS POR ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS 85

4.3 – AS DECISÕES JUDICIAIS RELEVANTES: O TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO NO CONTROLE DA ATUAÇÃO FEDERATIVA 94

4.4 – A FEDERAÇÃO PRECISA DE REFORMAS? 103

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS 107

REFERÊNCIAS 110

1 – INTRODUÇÃO

A presente pesquisa de natureza básica é desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UENP, estabelecido na área de concentração “Teorias da Justiça: Justiça e Exclusão”, por meio da abertura conferida pela Linha de Pesquisa sobre “Função Política do Direito e Teorias da Constituição”. Numa perspectiva pedagógica do Direito, o trabalho se insere no contexto do Direito Constitucional e possui como escopo o estudo da forma federativa de Estado.

Distintamente de Estados unitários, os Estados federais ou ditos compostos, caracterizam-se por aspectos de competição e de cooperação, atributo que desencadeia dinâmica própria no dia a dia institucional. Considerando os Estados proclamados e reconhecidos ao redor do globo terrestre, há notória predileção pelos territórios mais vastos, na adoção da forma federativa como estrutura de Estado. A repetição dessa escolha indica a consolidação do modelo federativo, sem deixar de implicar a necessidade de análise desse formato diante dos desafios que se apresentam e fazem.

O exame sobre a forma federativa, além de exigir a compreensão histórica, o que suscita regressar no tempo pelo menos até o surgimento do modelo dual representado pelos Estados Unidos da América, na segunda metade do século XVIII, depende da análise das intenções demonstradas pelo constituinte originário quando da inauguração do respectivo ordenamento jurídico federal. O caso brasileiro, para além da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/1988), guarda relação com as cartas constitucionais anteriormente vigentes, sendo certa ainda a afetação pela redemocratização posterior ao período da Ditadura Militar (1964-1985). A reminiscência histórica, dessa forma, é amplamente relacionada com o contexto político, econômico e social.

Particularmente, na CF/1988 a estrutura federativa promulgada inovou pela inclusão dos Municípios como *players* desse diálogo. Além de meras tarefas administrativas há competências legislativas, competências tributárias e competências materiais para serviços públicos, o que faz dos Municípios entes absolutamente presentes na vida federativa brasileira. Aos Estados, também há distribuição de competências que atendem ao desígnio originário do conceito federativo. A União, por sua vez, formada pela reunião dos federados, está dotada de poderes amplos, o que permite, por exemplo, o estabelecimento de objetivos como o de reduzir as desigualdades sociais e regionais no art. 3º, III, da CF/1988.

O quadro que se conta é base para a pesquisa que se pretende desenvolver, ao considerar o cenário de emergência vivido por aproximadamente 3 (três) anos no planeta, pelo menos, entre março de 2020 e maio de 2023.[1] Sem ignorar as três décadas de experiência federativa sob a égide da CF/1988, entende-se oportuno verificar como a federação andou na promoção de medidas de cuidado, controle e superação da excepcionalidade representada pela Covid-19, diante dos direitos fundamentais.

Do ponto de vista dos fatos, o cenário vivido pelas pessoas no Brasil foi o que ofertou planos regionalizados de imunização como solução da crise sanitária. Esse contexto se fez diante do reduzido apreço demonstrado pela Presidência da República da época, na promoção da imunização em massa dos cidadãos brasileiros.[2] Asseveradas as ressalvas, é preciso ponderar o funcionamento da Federação brasileira em detrimento de medidas do poder central. Assim, cabe analisar a autonomia dos Estados e a abertura ao interesse local dos Municípios, tidos no atual modelo, para verificar a adequação ou não às ações em direção ao controle da Pandemia da Covid-19.

Em termos, com o propósito de responder a esta e outras questões, a pesquisa proposta volta os olhos para o Pacto Federativo, buscando soluções para tema que é relevante frente a agenda de reformas frequentemente sugeridas ao Estado brasileiro. Encarado pela doutrina jurídica, muitas vezes, de modo simplório, o referente à Federação engloba complexidades ignoradas pelo direito. É válido pontuar que a então chefia do Governo Federal era exercida por pares que indicavam entre suas propostas o interesse em promover reformas diversas, o que desperta grau de reflexão sobre as mudanças pretendidas.

Com este apanhado, sem perder de vista a análise sobre o Estado federal e valendo-se de todo o estresse causado pela Pandemia da Covid-19, a pesquisa encartada registra os caminhos da forma federativa de Estado, o que no Brasil é primordial, afinal, essa denominação consta nas letras que nomeiam o país, em demonstração da fundamentalidade do tema. O estudo sobre a forma federativa de Estado não passa desacompanhado de contingências diversas e variadas. É dizer, a vida política, econômica e social influem absolutamente sobre a Federação.

---

[1] Intervalo temporal durante o qual a transmissibilidade da Covid-19 foi tida como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) pela OMS (Organização Mundial da Saúde). Vide: "OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19". <https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 27/06/2023.

[2] Vide a reunião de fatos promovida na reportagem a seguir: "Como Bolsonaro atacou e atrasou a vacinação na pandemia". Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/21/Como-Bolsonaro-atacou-e-atrasou-a-vacina%C3%A7%C3%A3o-na-pandemia>. Acesso em: 15/08/2021.

Essa compreensão é importante porque a partir de discursos políticos, na última década se criticou notadamente o "tamanho" e a "centralização" do Estado brasileiro.

É certo, debater a máquina pública e a centralização das ações envolve reflexões distintas. Referida diferença não significa, por sua vez, a inexistência de ligações entre uma questão e outra. Os serviços públicos de competência do Estado e o fato de se notar eventual força centrípeta em prol da União, sob os auspícios das disposições constitucionais, indicam a potencialização do Governo Federal no âmbito da Federação brasileira.

O resultado das Eleições Gerais de 2018 significou a vitória eleitoral de candidato que, entre suas propostas, apresentou o slogan "Mais Brasil, menos Brasília" para o desenho federativo. [34] Passado o exercício do mandato, durante cujo período houve o estopim dos fatos relacionados com a Covid-19, como verificar a implementação de ações com aquela natureza? Ainda, como pergunta atenta ao objeto de pesquisa, em que medida é possível conciliar o diagnóstico majoritariamente crítico da Federação, tomado por parte da doutrina, com a percepção de que a repartição de competências foi chave para o controle da Pandemia de Covid-19 no Brasil?[5]

A observação sobre a repartição de competências firmada pela CF/1988, no âmbito federativo, parece ter sido experimentada pelos federados quando da necessidade de enfrentamento da Covid-19. Conforme as disposições constitucionais já vigentes, tem sido possível estabelecer políticas estaduais e locais como medida, diante da inércia da União. *A priori*, a partir da demanda relativa ao ajuste do formato da Federação brasileira, por meio da expressão de reformas, faz-se a leitura de que, o desenho institucional proposto pela CF/1988 pode ter sido capaz de promover os interesses dos federados, por isso, merecendo menos reparos de base e direção e mais anotações de desenvolvimento.

---

[3] Conforme a seguinte documentação: Proposta de Plano de Governo da candidatura à Presidência da República de Jair Messias Bolsonaro, pela coligação "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos". Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em: 18/08/2021.

[4] Registra-se, o slogan "Mais Brasil, menos Brasília" deixou de estar presente no Plano de Governo da candidatura à Presidência da República de Jair Messias Bolsonaro, que durante o andamento desta pesquisa se dispôs à reeleição para exercício no período entre 2023-2027. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/908966/5_1660093698051.pdf>. Acesso em: 20/09/2022.

[5] Cita-se o artigo "Papel do Federalismo em situações de crise: o caso da pandemia da Covid-19", assinado por Valerio de Oliveira Mazzuoli e Hugo Abas Frazão e publicado na Revista do Centro de Estudos Judiciários (CEJ), em 2020. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2568>. Acesso em: 29/06/2022.

Como proposição, dessa forma, acredita-se que o movimento dos federados em decorrência da Pandemia da Covid-19, testou a condição de freio e contrapeso da programação federativa feita pela Assembleia Constituinte de 1988. Das manifestações individuais e coletivas de Governadores e de Prefeitos, às demandas judiciais nas mais diversas alçadas, inclusive, perante o Supremo Tribunal Federal (STF)[6], viu-se a Federação limitando o arbítrio do Poder, tolhendo aquilo que foge à repartição de competências, conforme se espera da formação de um Estado composto.

Com vistas, ainda, aos problemas e as hipóteses em relação à atuação dos entes federados, não se deixará de abordar as ações tomadas para suprir a falta da União e para dar cabo à autonomia e ao poder suplementar que lhes é conferido. Longe do esgotamento da matéria, a pesquisa apresentada prevê o estudo da forma federativa de Estado no que diz respeito às formas de avaliação e de desenvolvimento das relações federativas, com o intuito de acrescentar mais uma visão no campo das observações que feitas sobre o período.

Para desenvolvimento da pesquisa proposta, cuja natureza teórica e dogmática se sobressalta, o caminho essencial se faz com apoio dos procedimentos bibliográfico e documental a respeito do tema federalismo. Sem anotações do histórico da forma federativa de Estado, pode-se afirmar de plano, é pouco efetivo cravar qualquer conclusão sobre os caminhos da Federação brasileira. Ainda, considerando o foco descritivo em torno das ações tomadas pelo Estado brasileiro diante da crise da Pandemia da Covid-19[7], menciona-se a legislação pertinente, decisões judiciais em casos chave, documentos administrativos e manifestações políticas que originaram medidas em relação aos fatos da vida a que se atribui efeito. Essa ação é tomada com o intuito de se promover a análise documental das fontes normativas no contexto da pesquisa.

Pelo apanhado que se faz, considerando a disciplina de Metodologia da Pesquisa Científica, registra-se a abordagem essencialmente qualitativa e o uso do método de pesquisa

---

[6] O que se aponta segundo notícia veiculada no site da Corte: "STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19". Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 18/08/2021.

[7] Carlo Bordini e Zygmunt Bauman, autores do livro "Estado de Crise", publicado no Brasil em 2016, advogaram a tese de a crise do mundo ocidental não é temporária, mas sinal de mudança profunda no sistema social e econômico, com efeitos de longa duração (2016, p. 3). Para além dessa crise, no caso da Pandemia da Covid-19 o significado da crise vivida foi enérgico e próximo do que Bauman descreveu como origem médica do termo "crise": "Ela foi cunhada para denotar o momento no qual o futuro do paciente estava na balança, e o médico tinha de decidir que caminho tomar e que tratamento aplicar para levar o doente à convalescência. Falando de crise de qualquer natureza que seja, nós transmitirmos em primeiro lugar o sentimento de *incerteza*, de nossa *ignorância* da direção que as coisas estão prestes a tomar, e, secundariamente, do ímpeto de intervir: de *escolher* as medidas certas e *decidir* aplicá-las com presteza" (2016, p. 15, *grifo do autor*).

dedutivo para a confecção das conclusões ao final apresentadas (Lakatos; Marconi, 2022, p. 105-106). Para além do diagnóstico inicial que motiva todo esse esforço científico, o caminho do trabalho é delineado conforme as percepções notadas e registradas em medida de reforço da hipótese ventilada. Partindo de um ponto inicial documental, o objetivo estará a todo o tempo considerando as perspectivas da interação do texto constitucional, dos entes federativos e do desenrolar de ações causado pelo período pandêmico.

2 – A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO: DE HIPÓTESE MODERNA A REALIDADE CONTEMPORÂNEA

O primeiro capítulo deste trabalho dedica-se à caracterização da forma federativa como opção política existente no âmbito da arquitetura constitucional do Estado nacional. Em essência, além da promoção de memória sobre o tema, procura-se compreender o caminho por meio do qual a construção federativa passou de hipótese moderna a realidade no contexto da contemporaneidade.

A observação da forma federativa como chave entre dois momentos da historiografia clássica, predominantemente eurocêntrica, conecta-se com o tempo presente pelas pegadas de influência que a Independência estadunidense (1776) e a Revolução Francesa (1789) imprimem ainda hoje sobre o ocidente.[8] A predileção brasileira pela federação na Carta Constitucional de 1891[9], pouco mais de 100 (cem) anos depois dos marcos acima citados, decorreu de peculiaridades então presentes. Essa inclinação, no entanto, parece se associar fortemente à projeção vinda do norte global como espelho de cuja experiência vindoura do Estado brasileiro coloca-se como devedora.

Por dever de cuidado, antes de qualquer apuração direcionada, o capítulo reserva seção para a inserção de noções preliminares sobre o tema referente ao Estado Federal. Superado isso, o foco estará nos casos estadunidense e alemão, como fontes específicas de apoio à formulação pátria (Horbach, 2013, p. 14). A realidade de outros padrões federativos não deixa de ser considerada, diante da existência de variações firmadas ao redor do globo, a respeito das quais se infere o desenho federativo como vertente consolidada politicamente e, flexível, juridicamente.

Para estoque do tema no cenário nacional, a adoção outorgada do modelo federativo pela Assembleia Constituinte de 1891 assemelha-se a um divisor de águas. Desde então, ainda que se possa notar idas e vindas no tipo federativo[10], todos os momentos constituintes ocorridos

---

[8] Segundo Maria Helena Ferreira da Camara ambos os fatos históricos foram razão de ordem ideológica para o movimento federalista brasileiro, na segunda metade do Século XIX (1981, p. 36).

[9] Aponta-se, anteriormente houve o Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, ato jurídico instituidor da República, cuja ementa dava nota do seguinte: "Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais" (Brasil, 1889).

[10] Conforme a exposição de Fabricio Augusto de Oliveira, em reflexão sobre o Federalismo Fiscal brasileiro, fica estabelecida a visão do período entre 1891 e 2014 da seguinte forma: 1891-1930 como momento de arremedo de federação ou de "federação para poucos"; o intervalo de 1930-1946 marcado por uma centralização característica de um Estado unitário autoritário; 1946-1964 entendido como época de ressureição da federação, tendo havido

durante o século XX mantiveram a forma composta de Estado. Fica a sugestão de que sob a experiência da Constituição de 1891, além da inauguração do federalismo brasileiro em termos propriamente jurídicos, houve sintonização tal a ponto de que a opção tenha prevalecido tanto em 1934, como frente às reformas pelas quais passou o Estado brasileiro.

Com a reunião da cronologia acima descrita, marcada por fatos ao longo de dois séculos, na sequência, procura-se identificar as correntes teóricas do federalismo. Para além dos artigos federalistas, fundamentais à experiência estadunidense na Constituição de 1787, é possível dizer de uma (ou algumas) teoria(s) das federações. A identificação do conteúdo teórico é importante medida diante do exercício reflexivo capaz de permitir análise sobre as escolhas factuais pelas legislações e aquilo o que se tem entendido como típico da forma federativa de Estado.

O produto deste primeiro capítulo está na caracterização da abertura política e jurídica contemporânea à fórmula composta das federações. O registro de críticas parece ser a tônica quando se debate, por exemplo, a realidade da experiência brasileira. Copo cheio ou vazio, é da União indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal cravada no *caput* do art. 1º da CF/1988, que o Estado brasileiro se estabelece diante dos desafios da vida, em tempos de paz, de guerra e, de crises, como o episódio global de saúde da Pandemia da Covid-19, recorte em direção ao qual o trabalho se encaminhará nos dois capítulos seguintes.

2.1 – Noções preliminares sobre o tema

Uma seção para abordagem de noções preliminares tem que ver com a definição de expressões atinentes à temática tratada ao longo deste trabalho. Por si só a compreensão sobre os termos típicos permite o assentamento de aspectos necessários ao tratamento do quadro complexo ao qual se observa. Assim, a definição do que se pode entender como: Estado, federalismo e federação, além das concepções sobre o que sejam outras formas da máquina pública, caso das formas unitária, descentralizada e confederativa, constitui ponto a ser identificado de antemão.

De início, o debate sobre o Estado é antecedido pela assimilação da vida social. Com a obra dos autores tidos contratualistas, Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques

---

novo enterro entre 1964-1985; desde então, a partir dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 interpreta-se como momento de ascensão, declínio e, ao final, soterramento das relações federativas. (2020, p. 09).

Rousseau, a noção sobre a formação da sociedade é marcadamente refletida por leituras que procuram razões para além das notações teológica e naturalista.[11] Na visão moderna, há a identificação do acordo civil de vontades como ponto fundamental de onde emana o fluxo oficioso da sociedade e que, de alguma forma, implica a organização da atividade estatal (Melo; Scalabrin, 2017, p. 14-17).

O fio entre o contratualismo e as concepções de Estado se coloca na medida de uma formulação simbólica e filosófica, para a ordem social. A precedência dessas reflexões impulsionou construções contemporâneas, sob a ótica da influência que ideias como as de Rousseau, por exemplo, espelhou sobre a Revolução Francesa[12] e como fonte aos próprios fundamentos da democracia hoje experimentada (Dallari, 2013, p. 27-29).

A princípio, como ponto de partida, fica estabelecido o conceito para o que seja o Estado, base a partir do qual uma forma específica pode ser esculpida. Segundo Dalmo de Abreu Dallari, na especulação de um conceito geral, o Estado é a "organização de pessoas com território e governo próprios, visando à consecução de objetivos individuais e coletivos e dotada de personalidade jurídica e soberania" (2019, p. 106).[13] Referida nota é relevante porque reúne elementos componentes, cujas características ultrapassam o plano eminentemente teórico e tocam a vida prática, haja vista a potencialidade decorrente da reunião de pessoas em um espaço geográfico localizado.

Quando o Estado assim sintetizado é disposto com traço peculiar, surge o substantivo complemento capaz de nomear a forma predominante. Para o caso dessa pesquisa, interessa cuidadosamente a forma federativa, da qual a compreensão é tida por termos como "federalismo" e "federação". A respeito desses termos, em tese de doutoramento, Mariana Augusta dos Santos Zago, com alusão ao entendimento de Preston King, anota que a expressão federalismo encerra o conteúdo de uma ideologia ou mesmo uma filosofia política "a qual poderia orientar a ação política no sentido da centralização, da descentralização ou mesmo da obtenção de um balanço federativo" (2016, p. 25). A federação, por sua vez, relaciona-se com

[11] A razão teológica pode ser encontrada na obra de Santo Agostinho e de São Tomás de Aquino. Por sua vez, fruto da Idade Média, a corrente naturalista, predominante de alguma forma até mesmo hoje em dia, é perceptível na obra de Maquiavel.

[12] É válido notar que, para historiografia clássica, o episódio da Revolução Francesa marca a passagem da Idade Moderna para a Idade Contemporânea, em 1789. Pelo exercício que se faz nesta pesquisa, pode-se entender que a "independência estadunidense" possui caráter histórico de revolução, afinal, apresentou bases do conhecido Estado Federal hoje consolidado.

[13] Sahid Maluf apresenta a simples definição do Estado como "*o órgão executor da soberania nacional*" (2019, p. 36, *grifo do autor*). Trata-se de sintetização máxima da noção de Estado para os fins das relações internacionais de que um ente nacional participa.

o aspecto institucional identificado de modo eminentemente descritivo e fático, notadamente, quando um Estado soberano se faz por governo central e por unidades regionais a partir de base constitucional (Zago, 2016, p. 25-26).

José Alfredo de Oliveira Baracho, em reflexão sobre os conceitos esposados, fez o seguinte comentário:

> O termo **federalismo**, em uma primeira perspectiva, vincula-se às **ideias, valores e concepções do mundo**, que exprimem uma filosofia compreensiva da diversidade na unidade. A **federação** é entendida como forma de **aplicação concreta do federalismo**, objetivando incorporar as unidades autônomas ao exercício de um governo central, sob bases constitucionais rigorosas (1995, p. 51, *grifo nosso*).[14]

Das definições colocadas, em resumo, a acepção sobre federalismo abarca o suporte diverso e abstrato que fomenta a materialidade das federações. Nesse sentido, é possível a existência de um federalismo brasileiro, com ares justamente relacionados às pautas objeto de debate no contexto de uma constituinte ou mesmo do dia a dia ordinário. Como ideário, de modo específico, vislumbra-se um federalismo conforme a visão de cada modalidade de ente no plano dinâmico instalado, por exemplo, entre União, Estados e Municípios, no Brasil pós-1988.

Até aqui, a inscrição de um conceito para a compreensão de Estado e a distinção entre os termos acima dissecados tem o propósito de estabelecer bases quanto ao entendimento da forma federativa no contexto contemporâneo. Essa medida, no entanto, não se descola da imprescindibilidade da compreensão sobre outras roupagens ao Estado, inclusive, porque sob viés crítico Augusto Zimmermann visualiza o ordenamento brasileiro vigente muito mais como unitário que federativo, haja vista a concentração de competências privativas estampadas nos arts. 21 e 22 da CF/1988, junto da União (2005, p. 331).

Mesmo com o teor de argumento crítico, a aproximação da visão de uma federação a condição de Estado unitário implica alguma compreensão sobre o que possa sê-lo este último. Afinal, além de sugerir o desvio da fórmula federativa, a impressão indica o preenchimento da fórmula unitarista, por assim dizer. De outra banda, fica subentendido também que as formas

[14] Por sua vez, Corival Alves do Carmo, Arágon Érico Dasso Júnior e Verena Hitner solucionam objetivamente o quadro de diferenças: "Percebe-se, assim, que a expressão federalismo guarda relação com a ideia de associar entes distintos em busca de objetivos comuns. Já o termo federação é associado ao revestimento formal que será dado à ideia geral de associação" (2014, p. 39).

de Estado podem apresentar predominâncias ou tendências, inclusive, em arrefecimento de características tidas por essenciais no âmbito de cada modelo.

De olho em algum conceito para a noção de Estado unitário, Dalmo de Abreu Dallari ressalta que Estados "são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político" (2013, p. 251). Conforme Dirceô Tordecilhas Ramos, o Estado unitário pode-se apresentar de modo puro ou de modo descentralizado (1988, p. 29-32). Quanto ao desenho puro, de cunho simplesmente teórico, fala-se sobre "[...] a forma mais simples de organização estatal, nele existindo uma unidade das ordens jurídica, administrativa e política [...] é o governo central que detém a centralização de poder, possuindo legitimidade para realizar [...] uma única fonte de Direito Público" (Leão, 2019, p. 39-40). Quanto ao modelo unitário descentralizado, de cuja França é um exemplo, tem-se que "as regiões autônomas recebem, por lei nacional, competências meramente administrativas [...] em nível municipal, departamental ou regional, em um ou em vários níveis simultaneamente" (Carmo; Dasso Júnior; Hitner, 2014, p. 38).

O Estado descentralizado possui ainda outra variante. É o Estado regional, caracterizado pela descentralização administrativa, como no caso do modelo unitário descentralizado, porém, com o adendo de alguma medida de descentralização política. Na concepção de Nina Beatriz Stocco Ranieri é estrutura intermediária entre os modelos unitário e federal (2013, p. 143). A Itália notabiliza-se como exemplo de fato desse modelo estatal.

A confederação, por seu turno, é configuração em que há "[...] aliança de Estados baseada num tratado, com objetivos amplos e gerais e na qual cada integrante preserva sua soberania" (Dallari, 2019, p. 105). O modelo confederativo foi antecessor da pactuação federativa nos Estados Unidos, na Alemanha e na Suíça, razão pela qual é possível a compreensão da Federação contemporânea como vertente derivada dos modos confederativos até então praticados (Bonavides, 1967, p. 123).

É certo, desde os Artigos Federalistas, publicados sob a assinatura de *Publius* nos jornais estadunidenses de época no período da constituinte, houve sensível modificação no entendimento sobre a fórmula federativa. A contribuição das publicações foi ponto eloquente no debate estadunidense. No entanto, a estruturação e reestruturação de modelos federativos ao redor do globo fazem da federação, atualmente, a forma de Estado de aproximadamente 26

(vinte e seis) países[15], em vasta área territorial e com imensa população, o que promove novas reflexões sobre o modelo.

Com o registro proposto, a partir das considerações marcantes ao federalismo, na sequência direciona-se atenção aos casos estadunidense e alemão, cuja repercussão chegou ao plano nacional na condição de influência. Tendo na opção dos Estados Unidos uma espécie de matriz e na forma alemã um tipo de propósito, ambos os ordenamentos emprestam ao Brasil aspectos significativos para a construção do denominado federalismo brasileiro, em que se baseia a formatação do Estado em cada reforma constitucional levada a cabo desde 1891.

2.2 – Os Estados Unidos da América: fonte moderna do federalismo

A análise sobre a causa federalista, antes mesmo das referências recentes, pode levar a própria etimologia da palavra. Termo vindo do latim *foedus*, que significa algo como pacto ou aliança, em verdade, como fenômeno político e jurídico, a fórmula federativa ganha robustez apenas com a modernidade. Por isso, Dalmo de Abreu Dallari trata o Estado Federal como criação estadunidense, haja vista a submissão dos aliados a uma Constituição comum, em passo inovador frente a qualquer iniciativa registrada anteriormente (2019, p. 11).[16] De fato, o processo estadunidense tem que ver com a causa da independência, declarada anos antes, em 1776, e com o movimento constitucionalista resultante na Carta Magna de 1787, trabalho voltado a busca de soluções para as insatisfações do período confederativo (Vieira, 1999, p. 50).

O cenário todo teve início quando as treze colônias encontraram a independência frente à Coroa da Inglaterra. Da condição de dominância, as unidades formadas entre 1607 e 1732, passaram a alçada de Estados soberanos. Segundo Torquato Pereira Jardim a independência fora mais querida que a união (1984, p. 55), o que parece ser causa para a experiência confederativa, antes da tentativa representada pela unificação federal. A respeito

[15] Conforme o *Annual Report* 2020-2021 do *Forum of Federations*, organização internacional que compartilha conhecimentos comparativos por meio de uma rede global sobre federalismo e governança descentralizada, é possível que se fale em 26 (vinte e seis) países com estrutura federal identificada (2021, p. 04).

[16] Idêntico é o diagnóstico de Sahid Maluf: "A forma federativa moderna não se estruturou sobre bases teóricas. Ela é produto de uma experiência bem-sucedida – a experiência norte-americana. As federações ensaiadas na Antigüidade, todas elas, foram instáveis e efêmeras. Extinguiram-se antes que pudessem comprovar resultados positivos em função dos problemas que as inspiraram [...] Os exemplos históricos foram experiências de descentralização política, que é característica primacial do sistema federativo" (2019, p. 200).

das características dos Artigos da Confederação, o autor destaca a reduzida sustentabilidade do pacto firmado:

> A organização instituída era frágil. Embora ao Congresso fosse concedido o poder de declarar a guerra e a paz, de enviar e receber apoiadores, de concluir tratados e de gerir um tesouro comum financiado pelos Estados, ele não era um órgão legislativo verdadeiro: a Confederação não tinha autoridade sobre os cidadãos de cada Estado e não podia cria tributos, requisitos essenciais à ação de qualquer governo. Ela era essencialmente o órgão de uma política exterior comum; e nunca dispôs dos recursos necessários para pagar os fornecedores de seu exercido, nem de poderes para regulamentar o soldo de seus soldados. Viu-se, da mesma forma, impotente para impedir os Estados de porem em prática políticas aduaneiras e comerciais prejudiciais à comunidade dos treze (Jardim, 1984, p. 55).

A tenacidade diminuta da redação adotada na Confederação gerou a quase inoperância legislativa do ente central decorrente. Esse aspecto somado a inexistência de braço executivo e de braço judicial, caracteriza a leitura dos Artigos como "um verdadeiro tratado à luz do direito internacional" ou uma "união relativa", nos termos adotados por Carlos Bastide Horbach (2013, p. 5). Por ocasião das análises, a realidade confederativa tinha efetividade comprometida por significar empenho que pouco retorno ofertava, tanto aos Estados-membros como à União recém-formada.

Na leitura de Fernanda Dias Menezes de Almeida, com a opção explícita pela manutenção de soberania a cada parte do pacto, prevista no art. 2º da Confederação[17], houve inconvenientes da seguinte ordem: a) a limitação da aplicação da legislação da União apenas aos Estados confederados, ainda que sem sanções, e não aos cidadãos; b) conflitos entre Estados pela inexistência de um tribunal supremo do Poder Judiciário para interpretar e aplicar leis[18]; c) imobilização da União, diante da necessidade de unanimidade entre os confederados para tomada de decisões; d) discórdias pela inexistência de poder ao Congresso para regular o comércio exterior e interestatal (2007, p. 8-9).

---

[17] O art. 2º da Confederação possuía o seguinte texto, conforme tradução disponibilizada por Fernanda Dias Menezes de Almeida: "Cada Estado reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados expressamente por esta Confederação para os Estados Unidos em Congresso" (2007, p. 08).

[18] Durante a seção de apresentação de versão traduzida dos Artigos Federalistas, publicada pela Editora Nova Fronteira, Isaac Kramnick descreve algumas das práticas de época: "Em conseqüência desse vácuo de poder no centro, os treze Estados viviam em meio a rivalidades e confusões [...] Sete dos treze Estados imprimiam seu próprio dinheiro. Muitos passavam leis tarifárias contrárias aos interesses dos seus vizinhos. Nove dos treze tinham sua própria marinha, e freqüentemente apreendiam navios de outros Estados. Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre os territórios do oeste" (sic) (1993, p. 11-12).

Uma espécie de estopim para as questões do modelo confederativo ocorreu com o Tratado de Paris (1783), quando houve o reconhecimento formal do término da Guerra da Independência, pela Grã-Bretanha, e a consequente independência das antigas colônias. O episódio significou, ao mesmo tempo, o alcance de um objetivo e a quebra na razão de ser dos Estados confederados (Jardim, 1984, p. 55). Se por um lado ocorreu a estabilização da nova condição de soberania, por outro se apresentou aos entes confederados o fim do interesse comum em se desvincularem do domínio bretão.

No aspecto temporal, a Confederação foi mesmo passageira. Estabelecida em 1778, os artigos entraram em vigor no ano de 1781 e, em 1787, pouco mais quatro anos após a consolidação da independência, diante dos percalços da fórmula houve a Convenção de Filadélfia, ato por meio do qual se propugnava a revisão do pacto confederativo (Castro, 1985, p. 53). Durante os trabalhos da Convenção, para além da pretensão revisional, a natureza constitucional se sobrepôs especialmente pelo fato de que os Planos Virginia e Nova Jersey, principais esboços levados a cabo na oportunidade, significavam rompimento com a ordem pré-constituída. Como fato das discussões, tem-se que a disputa desenvolvida pelos planos dizia mais a respeito da participação dos Estados no governo central, que sobre o grau de poder da nova União (Kramnick, 1993, p. 26).

De forma essencial, infere-se no contexto posterior à Filadélfia, a concentração dos argumentos ideológicos em duas hipóteses: a hipótese federalista, que defendia o texto com a reformulação das capacidades da União; e a hipótese antifederalista, atuante pela refutação do desenho proposto sob o óbice da soberania dos Estados e dos pretensos abusos possíveis ao governo central configurado. Nisso esteve o cerne do debate nacional após a assinatura do texto em 17 de setembro de 1787, haja vista a necessidade de ratificação da Carta Constitucional, conforme a previsão do artigo VII.

Os artigos de jornal assinados por Alexander Hamilton, John Jay e James Madison sob a alcunha anteriormente mencionada de *Publius*, entre 1787 e 1788, exerceram a defesa do modelo federativo com o propósito da ratificação do texto constitucional pelos Estados participantes da Convenção.[19] Com teor absolutamente contrário, pelo menos alguns

[19] Pela altura do Artigo IV, John Jay expressa a seguinte pretensão em sua investigação: "Uma vez que a segurança do todo é do interesse do todo, e não pode ser assegurada sem governo, seja um só, ou muitos, investiguemos se um bom governo não é mais competente, no tocante ao assunto em questão, que qualquer outro número de governos" (1993, p. 106). Nessa e em outras passagens fica evidente que a causa federalista, de modo contextualizado, tinha mais a ver com a noção de estruturação de uma União, um governo central, que quanto a uma forma descentralizada de exercício do Poder.

pseudônimos se inscreveram nos anais da história por fazerem críticas ao modelo federativo. Entre esses, destaca-se *Brutus*, publicado em folhetins de Nova York, assim como as produções de *Publius*. Do embate argumentativo no momento da ratificação, ainda que tenha havido a sanção da norma, frutificou-se na sequência a promulgação de emendas, no que se pode qualificar como acréscimo mediato dos diálogos convencionais:

> Isso ocorreu, basicamente, pela concordância dos defensores do federalismo, da necessidade defendida pelos antifederalistas de uma declaração de direitos que resguardasse e garantisse as liberdades individuais conquistadas, de modo a afastar o principal temor antifederalista: o de um poder central autoritário. Somente assim foi possível a aprovação e promulgação da Constituição dos EUA. Dessa forma, nasceram as dez primeiras emendas à Constituição norte-americana, popularmente chamadas de *Bill of Rights*, cujo objetivo principal era o de salvaguardar os cidadãos norte-americanos de possíveis abusos e as ameaças aos seus direitos e liberdades individuais (Rammê, 2015, p. 2.311).

As emendas de 1791 complementam o texto constitucional e a estrutura federativa, apresentando a característica de verdadeiro catálogo de direitos fundamentais. Mesmo com a solução negociada, Isaac Kramnick anota como dois feitos notáveis da Carta Constitucional estadunidense de 1787: "o triunfo do centro sobre a periferia e o triunfo do princípio dos controles e equilíbrios sobre o princípio da supremacia legislativa" (1993, p. 24). A influência de Montesquieu ficou posta na repartição de competências entre os poderes dos entes federados, não se limitando aos poderes orgânicos da República, isto é, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário em nível equiparado.

Por ocasião do Federalista (outra designação para os Artigos Federalistas), James Madison escreveu ponto de vista pela compreensão de que a União estava contida nas previsões conhecidas e expressas na Constituição, enquanto aos Estados-membros apresentava-se campo aberto de atuação, em razão das competências residuais deixadas ao arbítrio dos entes subnacionais:

> Os governos estaduais estarão em melhor situação que o governo federal [...] Os poderes que a Constituição proposta delega ao governo federal são poucos e definidos. Os que devem permanecer em mãos dos governos estaduais são numerosos e indefinidos [...] As ações do governo federal serão mais amplas e significativas em tempos de guerra e ameaça; as dos governos estaduais, em tempos de paz e segurança (1993, p. 322, 324).

De fato, àquela época sob a escusa do ajustamento do governo central criado pós-independência, a expectativa girava em torno da não intervenção da União nos propósitos acentuados pelos até então Estados soberanos. O desenvolvimento da forma federativa nos

séculos vindouros, no entanto, revelou com o passar dos anos tendência centralizadora nas mais diversas maneiras de aplicação da federação, inclusive, nos Estados Unidos (Loewenstein, 1970, p. 362-364).[20] Trata-se de disposição aparentemente não pretendida pela Convenção de Filadélfia, o que não significa a descaracterização do modelo federal por si só.

Sobre a repartição de competências, como técnica fundamental o caso estadunidense é apoiado na repartição horizontal de competências. Essa ferramenta se caracteriza por "[...] especificar os poderes da União, deixando para os Estados todos os demais poderes que não atribuiu à autoridade federal e nem vedou às autoridades estaduais" (Almeida, 2007, p. 32). Referida modalidade é consagrada no federalismo clássico ou dual, "[...] baseado na existência de dois campos de poder, mutuamente exclusivos, reciprocamente limitados, cujos ocupantes governamentais defrontam-se como autoridades absolutamente iguais" (Baracho, 1982, p. 156).

Nada obstante o mecanismo de estruturação constitucional, os estudos federativos têm admitido o entendimento de que, além da previsão originária do pacto federativo, deve-se atenção a dinâmica instalada na prática diária. Assim, além de se falar sobre o Estado arquitetado por uma Constituinte federal é possível também se notar um Estado em processo dinâmico, feito no dia a dia, conforme a vida e as contingências do mundo (Chambô, 2020, p. 60). Nesse sentido, a dinâmica estadunidense, mesmo com o texto eminentemente dual da Carta de 1787, enfrentou nos mais de dois séculos de vigência, ocasiões peculiares modificadoras da "extensão dos poderes federais provocados pelos problemas econômicos e sociais" (Baracho, 1982, p. 157).

No contexto da crise da Bolsa de Valores de Nova York, da qual resultou a Grande Depressão da década de 1930, o federalismo clássico deu lugar a um federalismo cooperativo. O tratamento da situação econômica com as medidas executivas do *New Deal*, no governo de Franklin Delano Roosevelt, significou quebra no federalismo dual marcante desde alhures. A Suprema Corte, em 1937, por exemplo, julgou a constitucionalidade do *National Labor*

[20] Comentando a obra de Karl Loewenstein, Fernanda Dias Menezes de Almeida resumiu os motivos para o primado da União, na realidade norte-americana com os seguintes tópicos: "a) o destaque da figura do Presidente da República, que é pilastra de todo o processo político; b) a perda, pelo Senado, de seu caráter original de protetor dos Estados, tendo caído totalmente sob a influência dos partidos políticos nacionais; c) o fenômeno da industrialização e do crescimento das cidades provocando a atenuação das individualidades estaduais e uma padronização dos comportamentos sociais (nos Estados Unidos, estandardização do *American Way of Life*); d) a dependência dos Estados das subvenções federais; e) o papel dos partidos políticos que desenvolvem sua atividade em nível nacional, com programas que não se orientam para os problemas regionais; f) a atuação também em nível nacional dos demais grupos pluralistas da sociedade" (2007, p. 25).

Relations Act, convalidando a forma influente da União legislar sobre temas tidos como de interesse nacional (Baracho, 1982, p. 157-158).[21]

Em síntese, a experiência federativa dos Estados Unidos, a partir Constituição de 1787, tanto significou inovação moderna a respeito da estruturação de uma União, como indicou variações a que a forma federal está exposta. As contingências da vida influenciam o comportamento dos agentes e tem o potencial de concentrar ou desconcentrar poder. O texto constitucional se manteve o mesmo, com ressalva das emendas aprovadas cada uma a seu tempo. A tendência cooperativa se estendeu no tempo pelo menos até a década de 1970, de modo que, sob novos contextos, o modelo dual retomou elementos nos executivos federais de Richard Nixon e de Ronald Reagan (Bernardes, 2008, p. 168).[22]

Aprofundamentos à parte, com o propósito descritivo de identificação das contribuições do modelo federativo dual inaugurado nos Estados Unidos da América, por meio das anotações feitas por André Luiz Camargo Mello, em trabalho produzido no âmbito deste Programa, menciona-se uma colação de premissas elementares extraídas da Constituição de 1787:

> a) criação de um governo nacional operante sobre os indivíduos; b) estabelecimento de um poder legislativo bicameral baseado na representação popular e na representação dos estados; c) criação de um executivo presidencial singular; d) criação de um poder judicial nacional; e) separação de cada um dos três poderes de acordo com o princípio da separação de poderes, de modo a limitar a tirania; f) atribuição de poder ao governo nacional para agir no quadro de uma jurisdição definida em termos amplos; g) estabelecimento do princípio da supremacia da Constituição; h) negação explícita de certos poderes aos estados; i) confirmação de que os estados tinham um determinado papel político; j) obrigatoriedade do governo nacional proteger os estados de qualquer invasão ou violência interna; k) garantia da forma republicana de governo; l) incorporação de todos estes preceitos numa Constituição que configurava a lei fundamental que a todos vinculava e só podia ser revista através de um procedimento que pressupunha uma parceria entre o governo nacional e os governos estaduais (2020, p. 18-19).

[21] "Até 1937, a doutrina prevalecente foi a do Federalismo dual, isto é, tanto o governo federal quanto os governos estaduais eram soberanos no limite de suas esferas apropriadas de competências, e o papel da Suprema Corte era assegurar que nenhum deles invadisse os poderes do outro" (Elazar *apud* Gadelha, 2022, p. 13).

[22] A retomada do Federalismo dual, também chamado de competitivo, encontrou guarida não apenas nas ações de governo, mas na postura da Suprema Corte estadunidense. Wilba Lúcia Maia Bernardes destaca a chamada doutrina da soberania estadual "consagrada no caso Liga Nacional das Cidades vs. *Usery*, de 1976. Há uma nova leitura da denominada cláusula elástica dos poderes concedidos ao Congresso e há uma restrição a sua extensão, no sentido de que o poder congressual não pode usurpar outras disposições constitucionais como as definidoras de competências dos Estados-membros. No mesmo sentido, a decisão do caso *Unided Transportation Union* vs. *Long Island Railroad*, de 1982" (2008, p. 169).

A sintetização de aspectos basilares faz possível a percepção do espelhamento que essas características desempenharam no ocidente global. Como sistema, nota-se a combinação da federação com outros elementos, caso da separação orgânica de poderes, conjuga um grande sistema de freios e contrapesos. Especificamente sobre a forma federativa, a questão da medida dos poderes políticos (alíneas 'h' e 'i'), isto é, as competências, reflete ponto crucial, cuja técnica horizontal foi adotada por Cartas Constitucionais de outros países. Foi o caso da Constituição argentina, de 1853 (igualmente quanto a Constituição de 1994); da mexicana, de 1917 e da venezuelana, de 1999, para citar exemplos no continente americano (Almeida, 2007, p. 33). O caso brasileiro, desde logo se assenta, importou de modo indubitável as referências de Filadélfia para a edição da Constituição de 1891, responsável pela abertura da experiência federativa nacional.

2.3 – A República Federal da Alemanha: o viés cooperativo por opção

Se por um lado do caso estadunidense houve a influência para a adoção da forma federativa no ordenamento brasileiro, o olhar para a Federação alemã tem razão de ser nas transformações aqui aderidas pelas Cartas posteriores à originária da República. O grande influxo da experiência alemã é aquele que está sedimentado na Constituição de 1949, a Lei Fundamental de Bonn, e pelas revisões constitucionais desse texto. Antes disso, pelo menos desde 1871, durante o período monárquico, o país estava constituído sob a roupagem federal, opção mantida pela Constituição de Weimar, em 1919, e reiterada mais tarde, pela Carta de 1949 (Magalhães, 2000, p. 75).

Conforme Mariana Augusta dos Santos Zago, mesmo a Constituição do Império, de Otto Von Bismark, já continha distinção quanto a repartição de competências legislativas e a repartição de competências administrativas (2016, p. 128). Essa característica indicava, em geral, que os temas raramente eram normatizados e executados pelo mesmo nível de governo. A rigor, esse é um dos aspectos do federalismo dito cooperativo, desenvolvido pela legislação constitucional e pela experiência alemãs, não necessariamente por intercorrências momentâneas, como no contexto estadunidense acima identificado, mas sim como projeto antevisto e pretendido.

A combinação de técnicas de competências, quais sejam, privativas, remanescentes e concorrentes, entre os entes pactuados encontrou terreno na Constituição de Weimar

(Almeida, 2007, p. 34).[23] Ainda que se possa entender referida Carta como homogeneizadora e centralizadora, haja vista a ausência de mecanismos de impedimento da ampliação dos poderes do governo central (Loewenstein, 1970, p. 375-376), o documento lançou mãos de estrutura *sui generis* no âmbito da repartição de competências, distinguindo-se por isso, do federalismo clássico como concepção de ideias relacionadas com a descentralização política.

No momento imediatamente anterior à Lei Fundamental de Bonn, sob o efeito dos fatos brutais do período nazista e diante das consequências da Segunda Guerra Mundial, a Alemanha foi geograficamente dividida pelos termos do Acordo de Potsdam (1945), que aquinhoou o país em zonas de ocupação. Os envolvidos, aliados no conflito armado, França, Inglaterra, União Soviética e Estados Unidos, desenvolveram ações limitadas em decorrência de Potsdam, especialmente porque as tensões instaladas entre os últimos dois países, levou a cisão do território alemão em dois Estados: a República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã.

Frente ao quadro acima descrito, Mariana Augusta dos Santos Zago pondera o seguinte sobre a Constituição alemã de 1949:

> A Lei Fundamental de 1949 – ou Lei Fundamental de Bonn, como também é conhecida – surge como uma constituição transitória, que persistiria até a reunificação alemã, quando então seria elaborada uma verdadeira constituição para todo o povo alemão. Aprovada por um Conselho Parlamentar e criticada pela sua falta de legitimidade originária – foi, afinal, ratificada pelos poderes legislativos estaduais e não pelo povo diretamente – ela se tornou de fato a Constituição alemã, regulando e conformando o jogo político e respeitada pelos seus atores. **A federação por ela instaurada, por sua vez, coloca-se em uma relação de continuidade às Constituições de 1871 e 1919**, não obstante tenha introduzido algumas inovações importantes (2016, p. 139, *grifo da autora*).

Mesmo que a Lei Fundamental não tenha se desenvolvido em momento eminentemente constitucional, destaca-se a identificação de que, no tocante à federação, houve a preservação de vetores relacionados com a tradição jurídica alemã, ressalvado o incremento de novidades. Na trilha dos documentos fundamentais antecedentes, manteve-se uma "repartição de competências que apresenta caráter funcional, ou seja, reserva à União (*Bund*) preponderantemente a função legislativa, deixando para os Estados (*Länder*) a execução, isto é, a função administrativa" (Horbach, 2013, p. 07).

---

[23] Fernanda Dias Menezes de Almeida identifica no texto da Constituição da Argentina, de 1953, a menção a competências não privativas ou concorrentes, naquilo que pode ser entendido como um ensaio de cogitação para o federalismo cooperativo (2007, p. 34).

Distintamente da fórmula observada na seção anterior, qual seja, a estadunidense, o modelo analisado se notabiliza pelo entrelaçamento das esferas federativas. A cooperação não é sinônimo de completo acordo ou pacificidade entre os entes, senão indicativo de que todas as esferas recebem atribuições parciais e dependentes com vistas à realização da Carta Constitucional. Augusto Zimmermann destaca o regime federativo alemão como o de repartição de competências mais evoluída na acepção moderna do Estado Federal (2005, p. 227).

Nesse sentido, quanto à visão sobre as competências no direito alemão, particularmente precisa é a descrição entoada por Carlos Bastide Horbach, ao comentar a respeito da relação que a União desenvolve sobre os Estados subnacionais:

> [...] competências administrativas – ou materiais – são controladas pela União, de modo que, quando um *Land* aplica equivocadamente a lei, há a possibilidade – não verificada nos mais de cinquenta anos de vigência da Lei Fundamental – de se promover uma espécie de intervenção federal (*Bundeszwang*), com prévio consentimento do Conselho Federal (*Bundesrat*), a casa que, no Legislativo alemão, representa os *Länder*. Essa realidade de divisão funcional de competências e de controle da execução estadual pela União faz com que Dieter Grimm e Konrad Hesse afirmem que a Alemanha constitui um Estado federal unitário. Tal centralização ou tal unitarismo da federação alemã é mitigada, contudo, pelas competências concorrentes, caracterizadoras de um federalismo de cooperação e inspiradora do constitucionalismo brasileiro (2013, p. 07-08).

Por meio do trecho recém recortado, além do apontamento da possibilidade de intervenção federal em virtude da inadequação durante a aplicação das competências materiais, fica capitulada a percepção do Estado federal alemão associada ao adjetivo unitário.[24] Especificamente, aos olhos do autor, estabelece-se a relação de inspiração que as competências concorrentes do ordenamento brasileiro resguarda com o direito alemão. De fato, quanto a repartição de competências, a técnica das competências concorrentes é aquela que mais concretamente se expandiu ao longo do histórico das Constituições brasileiras (Almeida, 2007, p. 124).

---

[24] Em relação a interação entre o *Bund* e os *Landers*, Konrad Hesse descreve a interação política, cujo fiel da balança é feito no âmbito do *Bundesrat* (Conselho Federal): "[...] O Estado federal unitário traz para a formação da vontade estadual tanto o elemento político quanto o administrativo, sem os quais a vontade política não pode mais conformar-se a um Estado planificador. Dentro da função executiva, consegue um ordenamento da função gestora do governo federal com a função mais atenta à conformação material e concreta dos governos dos *Länder*. Essa conexão, que torna a experiência administrativa dos *Länder* frutífera para o direito federal, encontra sua expressão no *Bundesrat*". Tradução do original: "[...] El Estado federal unitario trae a la formación de la voluntad estatal tanto el elemento político como el administrativo, sin el cual la voluntad política ya no puede conformarse en un Estado planificador. En el interior de la función ejecutiva logra una ordenación de la función de dirección del Gobierno federal con la función más atenta a la conformación material y concreta de los Gobiernos de los *Länder*. Esta conexión, que hace fructífera la experiencia administrativa de los *Länder* para la ley federal, encuentra su expresión en el *Bundesrat*" (2013, p. 32).

Em termos de elucidação, atualmente as competências concorrentes no Estado alemão encontram a repartição em três espécies, previstas no art. 72 da Lei Fundamental, que trata da legislação concorrente. No respectivo dispositivo, há a seguinte classificação: as competências básicas (*Kernkompetenzen*), no inciso I; as competências necessárias (*Bedarfskompetenzen*), no inciso II; e, por reforma constitucional no ano de 2006, as competências de divergência, (*Abweichungskompetenzen*), no inciso III.[25]

A respeito das competências concorrentes básicas do inciso I, um conceito é explanado por Mariana Augusta do Santos Zago:

> Nesta previsão encontra-se o cerne da competência concorrentes, pois dela se extrai **quais as possibilidades de atuação da União e dos Estados-membros. A estes últimos é facultado legislar sobre todas as matérias sobre as quais recai esta modalidade de competências, sem qualquer limitação quanto à extensão desta regulamentação. Porém, a partir do momento em que a União faz uso da sua competência – ou seja, a partir do momento em ela legislar sobre estas mesmas áreas, também sem qualquer limitação quanto à extensão desta regulamentação – os Estados-membros perdem a faculdade supramencionada**, sendo que a regulamentação estadual eventualmente editada se torna nula. (2016, p. 280, *grifo da autora*).

Desde a edição da Lei Fundamental o inciso I, do art. 72, mantém-se com o texto de origina, sem reformas de afetação. As competências básicas revelam o princípio da primazia da legislação federal, funcionalidade também experimentada do lado de cá do Atlântico. Diferente é o quadro das competências concorrentes necessárias, do inciso II, que sofreram alterações com objetivo de conter a expansão normativa do ente central. Na literatura nacional, Beatriz Bastide Horbach promoveu leitura sobre a interpretação do funcionamento dessa modalidade de competências concorrentes:

> [...] a União poderia legislar em matérias de competência concorrente apenas quando determinados requisitos estivessem presentes no tema a ser regulamentado: as denominadas cláusula de necessidade (*Bedürfnisklausel*), antes de 1994, e cláusula de imprescindibilidade (*Erforderlichkeitsklausel*), inserida na Lei Fundamental em reforma realizada em 1994 (2011, p. 179).

Para a legislação alemã, nas hipóteses do inciso II[26], qual seja, das competências concorrentes necessárias, a União (*Bund*) tem de argumentar a razão pela qual o tratamento

---

[25] Carlos Bastide Horbach menciona as respectivas competências, em bom português, com a seguinte redação: "a) a competência concorrente básica; b) a competência concorrente necessária; e c) a competência concorrente de divergência" (2013, p. 08).

[26] Transcreve-se o teor do art. 72, II, da Lei Fundamental de Bonn: "Em matéria concernente ao artigo 74 §1, alíneas 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 e 26, a Federação tem o direito de legislação, quando e na medida em que

pelo ente central pode ser feito com acurácia em detrimento da legislação estadual eventualmente propugnada. Essa espécie, por sua vez, assemelha-se com a legislação federal proposta por ocasião da configuração do interesse nacional. Frente a situações dessa natureza, a União teria condições de normatizar determinada matéria. Esta tese foi utilizada, por exemplo, pela gestão executiva federal, sob a Presidência de Jair Bolsonaro, durante as medidas de controle da Covid-19.

Por fim, mas não menos importante e, dessa vez, não para fins comparativos ou identificatórios, desde 2006 há mais uma forma de competência concorrente no ordenamento advindo da Lei Fundamental de Bonn. Trata-se da competência concorrente de divergência que, distintamente das técnicas antecedentes, permite ao ente federado dispor sobre temas especificamente recortados, de modo divergente ao adotado pela legislação federal. A competência concorrente divergente é entendida por Beatriz Bastide Horbach como elemento de competição no federalismo alemão (2011, p. 176). É dizer, mais que a própria técnica da competência concorrente, faz-se presente a técnica concorrente divergente como elemento de particularização dos entes subnacionais.

Mariana Augusta dos Santos Zago, por sua vez, enfatiza a denominação das competências concorrentes divergentes como "modelo ping pong", diante do fato de que nessa técnica, a regra predominante é a temporal e não a das normas gerais da União ou a da superioridade da norma federal (2016, p. 289). Nas hipóteses do art. 72, III, da Lei Fundamental[27], a norma em vigência é aquela que foi estabelecida mais recentemente, seja a federal ou a proveniente do Estado divergente. Esse critério, abre caminho para idas e vindas na regulamentação, ora pela União ora pelos Estados.

De modo geral, o olhar para a Federação Alemã, no contexto brasileiro, possui razão de ser na valorização da repartição de competências. Que tenha havido, quanto à adoção federativa, influência cultural do federalismo estadunidense isso parece notório. Por outro lado, do federalismo alemão parece ter se espelhado o modelo cooperativo e algumas das técnicas de repartição de concorrências concorrentes. Como diriam os antigos, nem tudo que atravessa o Atlântico (o oceano) causa aqui o resultado gerado do lado de lá. Com várias observações, esse

se fizer necessário um regulamento legislativo federal, no interesse do Estado em seu todo, para o estabelecimento de condições equivalentes de vida no território federal ou a preservação da unidade jurídica ou econômica" (Deutscher Bundestag, 2022, p. 60).

[27] As alíneas do artigo 72, III, da Constituição de 1949, contém previsões sobre matérias como direito da caça, preservação da natureza, distribuição da terra, ordenação do território, regime de água, admissão e conclusão de cursos em instituições de ensino superior.

parece ser o quadro das reformas impressas na federação brasileira desde 1891, razão pela qual vale se deter também nos tópicos históricos do Brasil.

2.4 – A adoção do federalismo no Brasil em 1891: uma outorga referendada sempre que possível

De antemão é possível dizer que há dois pontos sobre a federação brasileira colocada pelas Constituições vigentes desde a Independência (1822). O primeiro é que o modelo federativo foi adotado apenas na República, após 65 anos de vigência da Constituição unitarista e monarquista de 1824. O segundo é que a adoção do federalismo no Brasil foi praticamente um ato de outorga, dado que decorrente de um golpe[28], e diante da não existência de um processo constituinte minimamente democrático na definição da forma definitiva de Estado.

É fato, no entanto, que mesmo durante o período imperial o caráter liberal da reivindicação federativa teve repercussão com episódios de revoltas regionais. Um exemplo é a Sabinada, na Bahia (Baracho, 1982, p. 187). Outros casos são a Confederação de Equador e a Revolução Farroupilha, que possuíam tônica de insurreição (Lima, 2020, p. 151). A Inconfidência Mineira, ainda no período colonial, foi outro episódio digno de nota (Zimmermann, 2005, p. 292). Em termos práticos, a monarquia resistiu tanto quanto possível e a pretensa expectativa descentralizadora encontrou esteio apenas com a declaração da República, aos fins do século XIX.

Foi o Decreto nº 1/1889, que instituiu a República e a Federação provisoriamente de uma vez só, tão logo tenha havido a queda do Império. É possível associar a modificação constitucional do unitarismo para o federalismo a partir de causas de naturezas distintas. Além dos aspectos ideológicos mencionados no item inaugural deste capítulo, baseados na influência externa das culturas estadunidense e francesa em solo brasileiro[29], fala-se também de tópicos de ordem geográfica e de ordem histórica (Camara, 1981, p. 35).

[28] Em "O princípio do federalismo na Constituição brasileira" é com o adjetivo de "golpe" que Rosah Russomano qualifica o fatídico movimento de 15 de novembro de 1889, ora conhecido como a Independência da República, porque findado o período monárquico e adotado o republicanismo como sistema de governo.
[29] Do ponto de vista jurídico, essencialmente pelas questões relacionadas com a Constituição dos Estados Unidos de 1787 e pelas implicações da Revolução Francesa de 1789.

A respeito de ambas as marcas, a geográfica e a histórica, Maria Helena Ferreira da Camara destaca o recorte cuja citação se faz na sequência:

> [...] não há divergência, em geral, entre os autores que se dedicam ao estudo do Federalismo Brasileiro, em apontarem as dimensões quase continentais do País como um dado importante para justificá-lo. A enormidade do território, as variações climáticas e a diferenciação dos grupos étnicos distribuídos em espaços distintos, entre outros fatores de natureza geográfica, tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável (1981, p. 35).[30]

Por sua vez, quanto às motivações de ordem histórica:

> [...] desde os tempos coloniais, com os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, como as feitorias, as capitanias hereditárias e, até mesmo, as governadorias-gerais, o processo de descentralização foi aqui implantado (1981, p. 36).

Em contraposição a leitura da federação de 1891 como outorga, as considerações trazidas pela autora referenciada vão na direção do federalismo, aqui entendido como predisposição à descentralização, desde tempos coloniais. Augusto Zimmermann acompanha a conclusão acima, haja vista a assimilação descrita de um ideário federalista no Brasil também muito antes da efetiva adoção institucional (2005, p. 289-290).[31] Nada obstante, mesmo que as inclinações anteriores a Constituinte republicana possam indicar uma base federalista, esse conjunto é prematuro para a compreensão de que os termos da federação posta tenham sido efetivamente sólidos.

Num arremate possivelmente maniqueísta, Paulo Bonavides indica que "a história política do Brasil, desde os primórdios da nossa colonização, gravita ao redor de dois pólos (sic) distintos: o unitarismo, sinônimo de centralização, autoritarismo e opressão; e o federalismo, sinônimo de descentralização, liberdade e autonomia" (1985, p. 395). A oposição entre "bem" e "mal" na acepção sobre a forma de Estado brasileira soa primária. Apesar disso, pode-se concordar que, numa análise política, as Constituições autoritárias camuflaram um Estado federal nominalista, tão somente.

---

[30] Janaína Rigo Santin e Bruno Rodrigo Rodigheri identificam, ao longo de artigo publicado pela *Argumenta Journal Law*, a opção federativa no Brasil de 1891 como decorrência da necessidade de dominação do vasto espaço territorial formado pelo país (2016, p. 276-277).

[31] Rosah Russomano descreve: "Quando a Côrte (sic) de Lisboa procedeu à divisão do território brasileiro em capitanias hereditárias, traçou o esboço das Províncias, à época Imperial, e delineou o rudimento dos Estados-membros, no período republicano. Estabeleceu, mesmo àquela época, certa descentralização, favorecida pela distância que apartava as terras brasileiras de Portugal. Cada núcleo, representado por uma Capitania, não exercia interferência sôbre (sic) os outros. Esta circunstância foi apurando, através dos tempos, o sentimento regionalista, que cimenta o federalismo" (1965, p. 39).

Especificamente sobre a institucionalização da Federação em novembro de 1889, tem-se que as províncias do até então denominado Estado unitário nacional tomaram nota do novo modelo por telegrama (Torres, 2017, p. 29). O empenho pela federação partiu de nomes como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa, ambos expoentes da vida política no contexto monárquico (Bonavides, 1985, p. 04). Justamente, numa reflexão atribuída a Rui Barbosa, um proeminente federalista no movimento constituinte posterior à República, extrai-se o excerto abaixo transcrito:

> "Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas..." Quer dizer que, historicamente, a federação foi adotada no Brasil, por uma ordem do poder central, num movimento feito sem qualquer participação das províncias, que ignoravam o fato de andarem algumas pessoas procurando mudar o regime político brasileiro. Estamos, pois, em presença de uma situação verdadeiramente incômoda – se federação quer dizer, conforme os dicionários, associação de entidades separadas, como adotamos tal regime através de um ato discricionário do poder central? (*apud* Torres, 2017, p. 30).

De modo essencial a complicação asseverada pelo trecho acima é aquela relacionada com a formação do Estado federal não pela associação de Estados soberanos, que ao se federar constituem seu último ato de soberania, mas por um Estado unitário que se reparte em entes autônomos que jamais experimentaram o exercício de soberania.[32] A estrutura federal pode ser marca similar no caso de ambas as origens, no entanto, fica a dúvida quanto à dinâmica peculiar em cada uma das trajetórias.

Quanto às novas caras do Estado brasileiro, os desafios após a Constituição de 1891 foram variados, tanto pela mudança institucional, como pelas questões da vida local.[33] Do ponto de vista da representação política, um dos aspectos relacionou-se com a criação do ambiente propício para a resolução do problema sucessório. Depois das presidências de Marechal Deodoro da Fonseca e de Floriano Peixoto, ambos militares, políticos civis almejavam um civil

---

[32] Paulo Vargas Groff indica, com alguma criticidade, a necessidade de releitura quanto à formação federativa brasileira. O pesquisador destacou no bojo de artigo publicado em número da Revista Brasileira de Estudos Constitucionais: "[...] os pactos 'federativos' no caso do Estado brasileiro não são nada mais que uma ficção constitucional, porque não houve um pacto entre os Estados soberanos para se constituir um novo Estado. Na realidade, seria mais correto dizer que no início, de 1889 a 1930, houve pactos políticos entre as oligarquias, e, mais tarde, a partir dos anos 1930, houve outros pactos políticos entre as elites políticas e econômicas, durante o processo de edificação do Estado nacional" (2011, p. 190).

[33] Para Augusto Zimmermann o Brasil adotou enormemente as saídas transigidas pela Convenção da Filadélfia, havendo aqui um federalismo dual baseado na igualdade jurídica dos novos entes subnacionais, as antigas províncias (2005, p. 298). Raul Machado Horta registra a mesma leitura no artigo "Problemas do Federalismo Brasileiro", publicado pela Revista da Faculdade de Direito da UFMG, em 1957. A pegada estadunidense se revelou também na própria nomenclatura do Estado nacional, que passou a ser a "República dos Estados Unidos do Brasil". Não raro, os desafios da primeira Constituição Federativa tem que ver com a baixa independência do federalismo brasileiro em relação ao modelo vindo do norte.

no comando do país. Segundo José Sebastião Witter foi esse o cenário de organização do Partido Republicano Federal (PRF), o primeiro partido político nacional, em atividade a partir de 1893 (1984, p. 124).

A respeito da organização política, a Constituição Republicana e Federativa dotou de ampla autonomia os Estados-membros (Oliveira, 2020, p. 197). Rosah Russomano vê nessa característica a abertura para a "política de governadores", aquela da qual as elites estaduais se aproveitaram no movimento que fez com que "[...] as lutas eleitorais escapassem ao plano propriamente partidário, para travar-se entre Estado-membros e União ou entre os Estados-membros" (1965, p. 48), numa espécie de antecedente da "política do café com leite", ambas típicas da República Velha.

Numa perspectiva que se pode classificar como realista, Fabricio Augusto de Oliveira descreve a federação desenhada em 1891 como uma "federação para poucos", haja vista do seguinte:

> [...] a federação não foi mais do que uma forma encontrada para garantir que essa dominação das elites e das oligarquias presentes no Império continuasse assegurada [...] sua adoção, no Brasil, não representou mais do que a soma de estados marcados por profundas desigualdades econômicas, prevalecendo os interesses dos estados mais poderosos – São Paulo, Minas Gerais e, em menor escala, Rio Grande do Sul -, com o *locus* do poder situando-se nas esferas regionais e com um Poder Central débil financeiramente e sem dispor de instrumentos para a implementação de políticas essenciais para se caminhar em direção ao equilíbrio federativo (2020, p. 199).

O ponto de virada representado pela República, nessa medida, não se aplicou à Federação. Quiçá, nem mesmo a própria República, primariamente, mas com alguma certeza a questão federativa teve avanço arrastado sob a Constituição de 1891. No sentido dessa compreensão, Raul Machado Horta consigna a opção dualista, como segregadora e centrífuga, na medida em que desfavorável aos contatos e relações dos entes federativos com o Governo Federal, na figura da União (1957, p. 69). Ao que segue, o autor complementa "[...] o constituinte de 1891 chegou ao detalhe de só admitir ajuda e auxílio da União às administrações estaduais nos casos de calamidade pública, condicionando a efetividade dêsse (sic) socorro à formal solicitação do Estado afetado" (Horta, 1957, p. 69).

A herança monárquica não se traduziu numa União coesa a frente do Governo Federal. E, aliás, nem se poderia esperar que assim fosse de plano. A federação outorgada[34] no

[34] Em "Política e Constituição: os caminhos da Democracia" Paulo Bonavides manifesta a federação de 1889 como resultado de outorga baseada singelamente na desagregação de um Estado Unitário com o mero instrumento da

Decreto nº 1/1889, sob redação conduzida por Rui Barbosa, encontrou dificuldades na chamada "tendência monárquica", alusão feita por Augusto Zimmermann, ao exercício presidencial durante o período da República Velha (2005, p. 304). Mais que isso, também o descaso legislativo com a autonomia municipal no plano constitucional, o amplo domínio das oligarquias locais – conjuntura do assim chamado "coronelismo"[35] – e um Poder Executivo forte[36] foram razões para a ruptura do texto de 1891.

Um novo texto constitucional veio apenas em 1934, após uma tentativa de reforma em 1926 e do episódio da Revolução de 1930. Esta última, na condição de fato político, teve a marcante característica da reunião das reivindicações de atores de diversas tonalidades. Fala-se de setores populares urbanos em expansão, do movimento tenentista, de oligarquias regionais marginalizadas, etc (Oliveira, 2020, p. 201). Todo esse apelo se dirigia à demanda da participação política e da representação no Poder Central, em oposição à mencionada "política do café com leite", que concentrava poderes nos representantes dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, preponderantemente.

A Constituição de 1934 reafirmou o modelo federal, com direito a menção à República decretada em 15 de novembro de 1889.[37] Houve, no entanto, modificação no modo de repartição de competências, que deixou de ser fiel ao federalismo clássico ou dual, aquele com a repartição de competências privativas ou exclusivas, a cada uma das esferas, isto é, à

---

intervenção: "[...] O artificialismo da fórmula federativa determinou reações políticas instintivas. A Constituição investira as antigas Províncias numa autonomia que elas – ficou visto – não estavam capacitadas a exercer normalmente [...] O federalismo das autonomias outorgadas conhecia unicamente, por instrumento constitucional da integridade do sistema, o instituto da intervenção federal" (1985, p. 05-06).

[35] Em "Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil", Victor Nunes Leal deixa contribuição à identificação do fenômeno do coronelismo, por ele descrito como: "um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras" (2012, p. 44). Na mesma obra, em análise sobre as atribuições municipais no âmbito do Regime Constitucional de 1891, o autor consigna a dupla leitura sobre a autonomia federativa, ao classificar a política municipalista da época como mesquinha e constatar que "[...] não cessaram as controvérsias, afirmando uns que era preciso ter mais comedimento na veneração do 'dogma' autonomista, enquanto outros sustentavam que a autonomia municipal, que conhecêramos, não passava de uma ilusão" (Leal, 2012, p. 93).

[36] No ano de 1985, portanto, antes da promulgação da Constituição vigente, Paulo Bonavides anotou "a constante de um Executivo forte" como um problema prolongado ao amadurecimento do federalismo nacional: "O executivo forte, preparando o Estado Leviatã, constituiu sempre em nossa história um desafio angustiante à ação dos constitucionalistas, que o queriam amoldado às exigências mais abstratas do liberalismo brasileiro. Não souberam estes porém usar da imaginação política para conceber nova estrutura federalista acomodada aos imperativos indeclináveis do Estado de direito. Se a consciência dessa verdade fora presente, não teríamos apenas nos cingido a avolumar a competência da União e a dilatar as atribuições presidenciais. Houve conseqüentemente (sic) obesidade constitucional em proveiro do Executivo e em detrimento das unidades federadas e dos demais poderes constitucionais da Federação, nomeadamente o Legislativo" (1985, p. 51-52).

[37] Vide o *caput* do artigo inaugural do documento constitucional: "Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889" (Brasil, 1934).

União e aos Estados-membros. Em 1934, inaugurou-se o trabalho em torno das competências concorrentes, mesmo que timidamente, a partir das disposições do art. 10 do texto constitucional (Almeida, 2007, p. 40). Por meio da nova técnica aderida, o constituinte tornou temas como: a guarda da constituição e das leis; a saúde e assistências públicas; a proteção de belezas naturais e monumentos históricos e artísticos; a colonização; a fiscalização da aplicação das leis sociais e a difusão da instrução pública, temas de competência concorrente entre os entes da Federação (Brasil, 1934).

De modo descritivo, a partir da formulação de 1934, conforme Fernanda Dias Menezes de Almeida, as "[...] Constituições brasileiras posteriores mantiveram, em linhas gerais, a técnica de mesclar competências enumeradas, remanescentes e concorrentes" (Almeida, 2007, p. 41). O curto período de vigência, apesar de não consolidar qualquer dinâmica efetiva, despertou base para um federalismo brasileiro desvinculado da influência integral do modelo estadunidense.

Por outro lado, crítico desse movimento, Raul Machado Horta ponderou a movimentação constitucional, com a observação de que justamente a partir de 1934, os Estados-membros "[...] perderam substancial competência legislativa em favor da União e passaram a suportar técnicas de homogeneização colocadas a serviço do primado da Federação" (1985, p. 11). Aqui ou acolá, esse foi o modo como o federalismo brasileiro se edificou junto ao Estado nacional durante os momentos constituintes vividos ao longo do século XX.

Mesmo em relação à Constituição de 1937, tida como autoritária, por isso chamada de "polaca" na história constitucional brasileira[38], pode-se atribuir algum tipo de avanço quanto à forma federativa. Apesar disso, a acepção geral é de que, sob o "Estado Novo", alcunha pela qual o período entre 1937-1945 é identificado, a Federação foi meramente nominal e deu lugar, extraoficialmente, a um Estado unitário autoritário (Oliveira, 2020, p. 200).

Edilberto Carlos Pontes Lima lembra que, no período, o Senado Federal foi substituído por um Conselho Federal, composto por membros eleitos pelas Assembleias Legislativas, desde que aprovados pelo respectivo ocupante do Poder Executivo estadual – não raro, um interventor (2022, p. 159). É mais uma nota que permite o entendimento da forma de Estado então vigente, como unitária na medida das alterações de exceção protagonizadas pela Carta Constitucional de 1937.

[38] Paulo Bonavides e Paes de Andrade relacionam a terminologia mencionada à influência da Constituição da Polônia que, segundo os autores, foi maliciosamente associada pelos críticos da época para fazer referência a Constituição de 1937 (2002, p. 345).

Nada obstante, Fernanda Dias Menezes de Almeida destaca inovações no campo da repartição de competências (2007, p. 41-42). O art. 17 da Constituição autorizava a possibilidade de delegação da competência privativa da União para Estado-membro. Ainda, o art. 18 permitia a legislação por Estado-membro quanto a determinados assuntos, na hipótese de suprimento de deficiências ou para atendimento de peculiaridades locais.[39] Ambas as previsões se tratavam de permissivos excepcionais que avançavam sobre a concepção clássica adotada em 1891.

Com a superação do regime autoritário e, um novo momento constituinte, "em 1946 manteve-se a técnica que vinha de 1934: poderes enumerados da União [...], poderes remanescentes dos Estados [...], poderes legislativos concorrentes cabendo aos Estados a competência supletiva e complementar" (Almeida, 2007, p. 42). A federação, portanto, foi mais uma vez prestigiada por uma Constituição do Estado brasileiro, agora com a pretensão de ressureição, após alguns anos de mero figurativismo.

Segundo Celso Ribeiro Bastos, a Constituição de 1946 "[...] foi sem dúvida a Constituição mais municipalista que tivemos [...] Procurou-se, enfim, dar uma competência certa e irrestringível ao Município centrada na idéia (sic) da autonomia em torno de seu peculiar interesse" (1996, p. 56). Nesse sentido, pode-se inferir que a Constituição de 1946, supriu alguma demanda por autonomia real reprimida, conforme a acepção anteriormente referida a partir da obra de Victor Nunes Leal, no recorte posterior a 1891.

De mais a mais, sob o ponto de vista do entrelaçamento das diversas competências atinentes ao Estado Federal[40], 1946 inaugurou a repartição de receitas entre os entes federativos. Marta Arretche destaca o fato de que essa Constituição criou o modelo pelo qual "[...] as regras relativas às transferências constitucionais implicam que a União opere como arrecadadora substitutiva para estados e municípios, bem como os estados para os seus municípios" (2005, p. 79). Trata-se de característica teórica marcante do federalismo cooperativo brasileiro, cuja prática, ao longo das décadas seguintes revelou o deslocamento da disputa federativa, do campo das competências tributárias para o campo das alíquotas de repartição das respectivas receitas (Oliveira, 2020, p. 209).

---

[39] As alíneas do artigo 18, da Constituição de 1937, traziam, por exemplo, matérias como: riquezas do subsolo, radiocomunicação, crédito agrícola, processo judicial e extrajudicial, etc.

[40] Fala-se das competências de auto-organização, presentes na noção do Poder Constituinte Decorrente segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho e, ainda, das competências administrativas, das competências legislativas e das competências tributárias. Todas essas formas de competências são devidamente repartidas pelo texto constitucional (2022, p. 51).

Em que pese o fato da centralização inata, houve novo rompimento democrático e federativo com o Regime da Ditadura Militar, vigente no Brasil entre 1964 e 1985, quando a Constituição de 1946 caiu por terra. Nesse período, a leitura é de que "[...] as Constituições militares de 1967 e 1969 desfecharam um duro golpe no federalismo, transformando o Estado brasileiro em uma realidade muito mais unitária do que verdadeiramente federativa" (Zimmermann, 2005, p. 325).

A Carta de 1967, no entanto, promoveu uma sutil modificação. Os Estados Unidos do Brasil passaram a ser a República Federativa do Brasil. Da Constituição de 1891 até a Constituição de 1946, foi sob a primeira nomenclatura que o Estado brasileiro se fazia conhecer oficialmente. Críticas à parte, o formato de 1967 é mais verossímil às condições de formação da Federação brasileira, que ocorreram não pela agregação de Estados soberanos, mas sim pela desagregação de um Estado Unitário.

Registrada a alteração de nomenclatura, que é mera simbologia, frente ao contexto autoritário de época, em relação a Constituição de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969, é possível dizer que não se modificou o arcabouço formal da repartição de competências advindo de 1946 (Almeida, 2007, p. 43). Apesar disso, como resumo marcante das ações diversas promovidas durante o Regime Militar, Fabrício Augusto de Oliveira reúne descrição cuja nota se faz abaixo:

> Centralizador em sua essências, o Estado autoritário-burocrático implantado limitou a autonomia e liberdade de que desfrutavam os entes federativos e também os demais poderes constituídos, bem como cerceou liberdades individuais: extinguiu as eleições diretas para governadores dos estados e de alguns municípios mais representativos; silenciou a oposição com a promulgação de uma lei antigreve e com a repressão aos sindicatos; enfraqueceu o Congresso com a cassação de mandatos parlamentares, a instituição do bipartidarismo, a possibilidade do Executivo de governar por decretos-lei e com a retirada de sua autonomia para modificar o orçamento; no Judiciário, as edições de Atos Institucionais tolheram as liberdades individuais e se sobrepuseram à Constituição (2020, p. 212).[41]

O apanhado de medidas às quais foram submetidos os poderes orgânicos e federativos do Estado brasileiro, culminou, quanto à federação, no diagnóstico encampado por Raul Machado Horta, para quem o federalismo constitucional converteu-se em federalismo puramente nominal ou aparente, haja vista a exacerbação centralizadora de poderes (2010, p. 02). Mais uma vez, no entanto, enquanto estrutura esteve a Federação chancelada pelo

[41] Edilberto Carlos Pontes Lima, para além da enumeração feita, dá ênfase às intervenções no Senado Federal, típica casa de natureza federativa. Durante o Regime Militar houve a figura do senador "biônico", personagem eleito indiretamente pela respectiva Assembleia Legislativa, rotineiramente alinhada ao governador, que era verdadeiro preposto do governo federal (2022, p. 161).

constituinte, em demonstração do apego a que a fórmula federativa alcançou na historiografia brasileira.

Como resultado parcial, além da conclusão pelo federalismo outorgado em 1891, a partir do modelo estadunidense e da influência de nomes como o de Joaquim Nabuco e o de Rui Barbosa, é possível que se fale na aprovação da outorga nos momentos constituintes do século XX. Com idas e vindas, diretamente afetada pela prática política vigente o federalismo brasileiro se desvencilhou pouco a pouco da forma atribuída inicialmente, aderindo influências internas e externas a cada modificação constitucional.

2.5 – Uma teria das federações?

Ao passo que a experiência federal se consolidou, seja no caso estadunidense, no alemão, no brasileiro ou mesmo, nos outros Estados nacionais entendidos como federativos, o federalismo certamente se enrobusteceu. Como corrente de ideias e como teoria ou, talvez, inclusive como teorias, dado que se pode extrair um mínimo em relação ao Estado Federal, ao mesmo tempo em que se identifica uma diversidade de intérpretes a falar de variados pontos de vista. A preocupação, neste momento, está no entendimento do cimento que reúne as federações e permite a assimilação da realidade contemporânea em torno das formas do Estado Federal.

No contexto nacional, José Alfredo de Oliveira Baracho, Augusto Zimmermann, Dalmo de Abreu Dallari e Fernanda Dias Menezes de Almeida são alguns dos nomes que, historicamente, ofertaram produções com viés jurídico em torno de concepções sobre o Estado Federal. Não à toa, estes são referenciais presentes ao longo desta pesquisa. Fora do país, por certo, outros tantos nomes como Daniel Elazar, William Riker e Micheal Burguess sedimentaram conhecimentos em torno das questões federalistas, na medida dos paralelos que puderam ser estabelecidos em pesquisas próprias voltadas para casos ao redor do globo.

No Brasil, Dalmo de Abreu Dallari descreveu de modo doutrinário a federação, reduzindo o significado político e jurídico, aos seguintes termos:

> [...] aliança indissolúvel de Estados, baseada numa Constituição e dando nascimento a um novo Estado, assegurando-se a autonomia dos integrantes, quanto a determinadas matérias. É indispensável que o Estado-membro, integrante da federação, tenha um conjunto significativo de competências próprias e exclusivas e possas desempenhá-las com seus próprios meios (2019, p. 107).

O conceito emprestado revela um olhar clássico, cuja acepção filia-se à federação como produto da agregação de Estados soberanos. Os exemplos colhidos na prática, como a Federação brasileira formada a partir da desagregação de um Estado Unitário, indicam que o viés purista, baseado apenas no caso estadunidense, não preenche as variáveis existentes na experiência consolidada por outros países. Por todo esse quadro, a atividade de extrair uma teoria das federações passa pela redução das eventuais semelhanças observadas no conjunto de federações formadas após 1787.

Num conceito acurado, destaca-se a divisão vertical de poderes como a virtude mais notável dos ordenamentos federativos, uma vez essa seja entendida a chave da descentralização almejada pela fórmula federativa (Zimmermann, 2005, p. 40). Visão semelhante é partilhada por Raul Machado Horta e por Fernanda Dias Menezes de Almeida, ambos entendedores de que a repartição de competências é ao mesmo tempo "elemento essencial da construção federal", "grande questão do federalismo" e "problema típico do Estado Federal" (1985, p. 9; 2007, p. 20).

O relevo conferido à repartição de competências não diminui a importância de outras características comuns aos estados federativos.[42] Dalmo de Abreu Dallari, além da existência de competências próprias e exclusivas aos entes, identificou alguns aspectos partilhados, dentro os quais cita-se: a existência de uma Constituição como base jurídica; a proibição de secessão; a soberania da União e a autonomia dos Estados-membros; a autonomia financeira da União e dos Estados-membros; e a desconcentração do poder político como características de um Estado Federal (2019, p. 21-28).[43]

Abner Youssif Mora Arabi, na tentativa de depurar os vários modelos e ideias que fomentam os federalismos nacionais verificáveis incluiu a presença de elementos comuns mínimos de identificação entre as federações. O autor enumerou os aspectos abaixo recortados:

> [...] a existência de entes federados distintos e juridicamente iguais; as prerrogativas do autogoverno, auto-organização e autoadministração

[42] Anna Gamper, por exemplo, além da repartição de competências atribui relevância a participação das unidades federadas junto ao nível central de legislação, como característica mínima a uma Federação (*apud* ARABI, 2019, p. 34). José Alfredo de Oliveira Baracho, por sua vez, além do elemento trazido por Anna Gamper, comenta a importância da igualdade entre as coletividades que participam da União formada. Nesse sentido, independentemente da caracterização dos entes federados, há de existir uma arena com igual número de representantes (1982, p. 47-48).

[43] O autor descreve ainda duas outras características que, conforme a formação do Estado Federal, podem não se visualizar no contexto específico. São as características do nascimento de um novo Estado e do nascimento de uma nova cidadania (2019, p. 21, 30). Igualmente a ponderação feita acima, quando um Estado Federal é formalizado pela desagregação de um Estado Unitário, não há que se falar nessas características. Ambas são relacionadas com o Estado Federal formalizado pela agregação de antigos Estados soberanos.

> atribuídas aos entes federativos; a repartição de competências legislativas e administrativas; além da divisão das receitas públicas e da existência de formas de representação dos entes federados menores junto a órgãos federais (2019, p. 20-21).

Com alguma semelhança à redução anteriormente trazida, ambos os conceitos se complementam. A soma das características postas resulta num Estado Federal essencial. Constante pela tradição estabelecida, apenas a proibição de secessão poderia ser item suprimido numa análise de requisitos mínimos para uma federação. A proibição de abandono, derivada do princípio romano da *pacta sunt servanda*, regente dos contratos, tem sido uma espécie de cola na relação entre os entes federados, no entanto, sua ausência não impede a identificação de determinado conjunto como do tipo federativo. Caso emblemático, nesse sentido, é o da União Europeia, cuja natureza primordialmente econômica, não impede a sua leitura como uma Federação de fato (Catarino; Abraham, 2018, p. 187).

Outro aspecto inerente ao ideário federalista diz respeito à distribuição de poder. No dizer de José Alfredo de Oliveira Baracho "o federalismo autêntico procura limitar a atividade do poder público e criar instrumentos para suas funções sejam cumpridas de acordo com um círculo de competências previamente traçadas" (1982, p. 54). Nesse contexto, o Poder Judiciário é relevante por ocasião da preservação das competências pactuadas no contrato constitucional formador de uma federação. A necessidade de arbitramento para o decorrer da existência federativa, naquele plano dinâmico a que se fez menção anteriormente, é veemente e pode ser tida como elemento definidor da federação (Horta, 1981, p. 13).

O caminho que se faz revela oportuna a reflexão sobre a variedade de questões teóricas que alavancadas a partir da federação. É fato que se deve a diversidade de naturezas entre as competências a partilhar. Trata-se da compreensão da existência de competências legislativas, administrativas, tributárias e de auto-organização, cada qual com variáveis peculiares. Em artigo sobre comentários ao federalismo nos Estados Unidos, o pesquisador israelense, Daniel Elazar, reconheceu quatro requisitos principais à formação de um federalismo nacional, com o propósito de conjugar as variáveis acima apontadas. São elas:

> a) Deve haver uma teoria federalista de governo. Deve enfatizar um enfoque não centralizado para governar que combina a supremacia nacional com amplos poderes de apropriação e legislação nacionais e o máximo controle local.
> b) Deve existir uma estrutura governamental dual, com instituições separadas em cada nível, suficientemente ampla para que tanto os governos estaduais como o governo federal sejam governos completos por próprio direito. Estes devem estar reforçados por um sistema partidário não

> centralizado, não controlado, que fortaleça a distribuição não centralizada do poder e impeça a concentração de fato do poder em um só centro. Por último, os Estados e os Municípios devem ser os administradores primários dos programas locais, intergovernamentais ou não.
> c) O federalismo deve se manifestar através de programas de cooperação específicos desenvolvidos mediante um sistema de relações contratuais [...]
> d) Por último, o sistema descansa em um conjunto de técnicas administrativas de colaboração; entre estas se incluem as consultas e as negociações intergovernamentais regulares, a "interferência" legislativa habitual na administração dos programas e o desenvolvimento de programas, novos ou revisados, com base na cooperação (1996, p. 165-166, tradução livre do original).

As premissas elencadas por Elazar indicam a conjugação política e jurídica a que o ideário federalista está associado. É por essa razão que uma teoria se mostra absolutamente inapta para abarcar as peculiaridades que países diversos podem conter. Nesse sentido, Micheal Burguess ao reunir teorias de autores escolhidos[44], concluiu que as noções de sucesso e falha para as federações "[...] é determinada principalmente de acordo com o propósito original de cada federação: para o que serve cada federação, principalmente" (2007, p. 20). Trata-se de compreensão que está para além da formação por agregação ou por desagregação, ou mesmo, para a leitura das simetrias e das assimetrias que uma federação contém. Em síntese, há certamente uma abertura para aquilo o que é uma federação, porque há uma relatividade do que seja o sucesso ou a falha no contexto federativo.

Uma teoria federal não se aproxima de um receituário, ainda que se possa valer de sinais, pistas e posições expressas do ponto de vista político e jurídico, para identificação da forma federativa na prática. A literatura nacional, por meio de Celina Souza foi capaz de sistematizar as principais teorias concebidas por autores estrangeiros, especialmente naquilo que diz respeito à forma federativa como medida de divisão de poderes, valendo-se de vieses para filtrar a federação, como a descentralização, como o pacto por ela representado e como a democracia. Para os interesses deste trabalho, convém apresentar as noções do federalismo para cada um dos referidos vieses, a começar pela descentralização, cuja influência de original de William Riker é marcante, nos termos aos quais se alude:

> Nessa abordagem, o federalismo é tratado como um sistema em que a distribuição da atividade política e econômica é espacialmente descentralizada no interior de um território nacional. Essa escola guia, por exemplo, a literatura sobre federalismo fiscal e grande parte da literatura que trata o federalismo como um sistema que permite a competição entre mercados

[44] Em "*Asking the same question but getting diferente answers: the conditions of success and failure in the federal states*", Micheal Burguess reflete sobre as federações a partir das considerações de Kenneth Wheare, William Riker, Thomas Franck e Ursula Hicks, teóricos com formações diversas a respeito da noção de federalismo.

> políticos, promovendo, portanto, eficiência política e econômica. (Souza, 2008, p. 31).

Ainda, registra-se a percepção de um federalismo como pacto ou aliança, o que tem como produto um ordenamento de "regras próprias e regras compartilhadas", teoria esta encabeçada por nomes como Kenneth Wheare e o recém citado, Daniel Elazar:

> O federalismo é definido por meio da [...] combinação, via pacto ou aliança, do princípio da unidade com o princípio da autonomia interna. [...] O federalismo, nessa perspectiva, não decorre de um contrato entre decisores individuais, como nos Estados unitários, mas entre governos soberanos (Souza, 2008, p. 31-32).

Por fim, a partir da aproximação entre federalismo e democracia, soma-se a proposição de autores como Robert Dahl e Alfred Stepan:

> [...] o federalismo é associado à democracia, sobretudo à democracia constitucional, uma vez que, segundo essa visão, só nesse regime é possível haver garantias confiáveis e mecanismos institucionais que possam assegurar que as prerrogativas legislativas das unidades da federação serão respeitadas (Souza, 2008, p. 32).

Em essência, por meio dessas correntes ficam caracterizados desafios aos quais uma federação está exposta. O que se conclui ao final desta seção é que não há uma única teoria das federações. Uma visão apenas política ignora todo uma estrutura jurídica, enquanto uma visão meramente jurídica reduz a influência política. Seja quanto à abordagem, seja quanto à formação, há uma certa variedade de escritos, tantos quantos os países ditos federativos. Há também alguma dificuldade em se depurar teorias contemporâneas, sendo mesmo marcante a extração de características da federação estadunidense, a primeira a se consolidar na passagem para a contemporaneidade.

Para a sequência da pesquisa, de olho no contexto envolvendo a Pandemia da Covid-19, a demarcação teórica em torno das federações contempla marco que posiciona a Federação brasileira em um lugar real. É dizer, tendo-se ultrapassado alguma visão meramente superficial, acredita-se tenha se sedimentado o suficiente para se entender o devido status da federação e do federalismo nacionais, que inspirados por influências específicas do Norte Global se fizeram pouco atentos às peculiaridades locais do pequeno continente chamado Brasil. Com esse marco estampado, adiante o foco se encaminha para a forma atual da Federação brasileira, ou seja, aquela prevista na Constituição de 1988, e para os largos desafios do período pandêmico.

3 – A FEDERAÇÃO COOPERATIVA(?) DO BRASIL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Se o primeiro capítulo se dedicou à caracterização da forma federativa como opção política existente no âmbito da arquitetura constitucional, este capítulo avança em direção à compreensão das escolhas feitas pela Assembleia Constituinte de 1988. Aqui, o objetivo é olhar para o arcabouço jurídico vigente e compreender o pacto federativo posto pela CF/1988, bem como os desafios anteriores ao quadro pandêmico, cuja apreensão entende-se importante para fazer diagnóstico do que possa ser destacado em relação aos últimos 3 (três) anos.

No capítulo anterior, levantou-se a evidência de que a Federação pátria é devedora da experiência estadunidense e da experiência alemã, para aquilo que foi reprojetado ao longo do Século XX, nos documentos constitucionais brasileiros. Notadamente, a influência de que se fala é aquela relacionada com a estrutura federativa, que foi marcadamente dual no texto de 1891 e, sob um certo ponto de vista, caminhou na direção do modelo cooperativo a partir da Constituição de 1934, assim se mantendo nos documentos seguintes.

Uma compreensão sobre o modelo da estrutura federativa vigente, qual seja, a repartição de competências intentada pelo constituinte, é importante medida para identificação de pontos de tensão nas relações federativas. Percebe-se que, por ocasião da repartição das competências legislativas, administrativas, tributárias e de auto-organização dos Estados subnacionais e Municípios, ainda que a pretensão constituinte possa ter sido na direção da descentralização, o desenvolvimento das ações pós-88 indicou a existência de conflitos peculiares frente a cada uma das frentes insculpidas no texto constitucional.

Com o objetivo de se alcançar uma descrição minimamente competente do modelo federativo brasileiro, o presente capítulo deste trabalho parte da assimilação dos entes federativos postos pela CF/1988. Na sequência, preza-se pelo reconhecimento da repartição de competências, isto é, a estrutura desenhada nos trabalhos da Assembleia Constituinte. O arco sobre as preocupações decorrentes das relações entre os federados colmata-se numa terceira seção cujo foco vira-se para a dinâmica federativa perceptível no plano da vida.

Vencida essa etapa, dois aspectos fundamentais ao contexto de 1988 são trazidas à tona: o Supremo Tribunal Federal (STF) e os instrumentos de freio e contrapeso, ou controle, como queira-se, de que a configuração federativa dispõe. Quanto ao STF, o papel de árbitro da federação desperta o olhar para as decisões da Corte em relação aos direitos federativos. Isso

importa no que diz respeito ao entendimento sobre a eventual jurisprudência do Tribunal como fator de centralização federativa.

Por sua vez, em relação aos instrumentos de freio e contrapeso da Federação, referida seção tem o propósito de tratar dos organismos internos por meio dos quais os entes federados encontram arena para exposição de seus interesses. Nesse sentido, além do Senado Federal, órgão integrante do Poder Legislativo Federal, busca-se alguma compreensão sobre órgãos institucionalizados como o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), e mesmo órgãos não institucionalizados como o Fórum Nacional de Governadores, a Frente Nacional de Prefeitos, o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

O tópico derradeiro, após todo o caminho descrito, procura colocar em termos reais o modelo federativo praticado no Brasil. Para além da mera afirmação objetiva, o intuito da análise passa pela consideração sobre os desvios e as eventuais distinções existentes para cada conjunto de competências levadas em conta. Dessa forma, o produto do presente capítulo está na identificação da Federação inaugurada pela CF/1988 e vivenciada pelos entes federados sob o texto constitucional vigente, afinal, foi sob essa quadratura que o episódio da Covid-19 atingiu o ordenamento jurídico nacional.

3.1 – Os entes federativos do pacto indissolúvel de 1988

A Assembleia Constituinte que levou à promulgação da CF/1988, tomou como alicerce a forma federativa, que já era adotada pelos menos desde 1891 nas Cartas Constitucionais brasileiras, revisitadas no capítulo anterior. A manutenção dessa escolha, no entanto, urgida pelo período da Ditadura Militar (1964-1985) e movida por sentimentos de redemocratização, promoveu um desenho institucional que incluiu os Municípios como entes da Federação, conforme o art. 1º do texto vigente (Brasil, 1988).

Em meio às aspirações democráticas, o legislador constituinte pareceu cauteloso não apenas na definição de direitos e garantias individuais, mas também na estruturação dos entes federativos e dos poderes constituídos (Odorissi; Hermany, 2018, p. 247).[45] Esse esforço

[45] Conforme a citação direta retirada: "A Constituição Federal de 1988 redefiniu a Federação e assumiu o status de marco jurídico do processo de redemocratização do país, incorporando o mais amplo rol de direitos e garantias fundamentais já previsto em constituições nacionais".

de medida, como se notou no capítulo anterior, também esteve presente no seio constitutivo da Federação estadunidense:

> [...] para retornar aos desígnios dos idealizadores do Estado federal em 1787, o que se desejava era criar um governo nacional suficientemente forte para exercer certos poderes gerais, mas não tão poderoso que pudesse ameaçar as liberdades individuais (Almeida, 2007, p. 05).

O pacto federativo ressurgiu, fundamentalmente, como cartilha de atribuições e competências dos entes envolvidos. A associação da fórmula federativa com a democracia, também se manifestou no regime do Estado Federal alemão, que teve na associação desses elementos complemento no processo de tomada de decisões conjuntas (Hesse, 2013, p. 27). No texto constitucional de 1988, a intenção é tendente à descentralização desde os trabalhos da Assembleia Constituinte (Liziero, 2021, p. 89), precisamente a partir da conjugação dessas fórmulas, a federação e a democracia, das quais, como já se viu, as experiências estadunidense e alemã, historicamente localizadas, funcionaram como fontes na curva das alterações que o federalismo brasileiro acumulou no século XX.

Apresentando-se a Constituinte brasileira como decorrência e medida de remodelação do Estado, é de se dizer que o objetivo era o ajustamento em direção a uma Constituição capaz da contenção de ventos autoritários (Alves; Santos, 2017, p. 34). É a Constituição cidadã, como ficou conhecida na denominação de Ulisses Guimarães, deputado constituinte no exercício da Presidência dos trabalhos de elaboração do texto de 1988, que buscou reequilibrar o relacionamento entre as esferas de Estado e ainda a tutela de direitos e garantias fundamentais das pessoas.

Esclarecido o cenário em que se esboça o documento constitucional, relativamente a arquitetura federativa é oportuno apontar que o propenso à abolição da forma federal não pode, neste ordenamento constitucional, ser proposto como matéria de Emenda Constitucional (art. 60, § 4°, I). É dizer, o constituinte confiou à forma de Estado a roupagem do núcleo intangível da CF/1988, assim como para os direitos e garantias individuais. Quanto ao tema, pende dúvida a respeito da possibilidade de reforma na repartição de competências. Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Junior, por exemplo, defendem a rigidez constitucional a partir da condição de cláusula pétrea, de modo que vedada a qualquer possibilidade de modificação (p. 346, 2015).

Por ocasião da fórmula federativa de Estado, a União institui-se soberana em seu âmbito, restando para os Estados federados poderes de autonomia e para os Municípios, o

referente ao interesse local. Esse escalonamento de entes, no entanto, não supõe hierarquia absoluta ou ausência de poder aos federados, na medida em que, classicamente, "[...] o fato é que do federalismo se espera que seja uma garantia de liberdade e de eficiência. Para este fim foi o sistema idealizado" (Almeida, 2007, p. 30).

O pacto federativo em si, enquanto trato de estados tem premente a persecução da unidade, com a manutenção da diversidade característica. É esse o resumo da discussão asseverada por Oliver Beaud, a despeito da comunhão dos fins centrípetos (fins comuns) e dos fins centrífugos (fins particulares) das federações (2009, p. 280). Juridicamente, no caso brasileiro, a unidade se vê resguardada pela intangibilidade da Federação, resultante da cláusula de não secessão acima mencionada – a obrigação já citada de *pacta sunt servanda*.

Como pacto a se cumprir, a federação brasileira veicula propósito de perpetuidade, por exemplo, com o estabelecimento da tendência centrípeta, a partir da estipulação de objetivos federais comuns. É o que se depreende dos objetivos postos nos incisos do art. 3°[46], bem como da própria formatação de competências formais, materiais e tributárias conferidas à União no bojo da CF/1988. Relativamente às pretensões veiculadas pelo constituinte no art. 3°, José Afonso da Silva ressalva que esta foi a primeira ocasião em que uma Constituição brasileira destacou objetivos fundamentais à República Federativa do Brasil. O autor enfatiza ainda, que esses objetivos são a base para concretização da democracia econômica, cultural e social, com olhos para a efetivação da dignidade da pessoa humana, vetor central do documento fundamental (2014, p. 107-108).

Emprestando o mesmo tom, assevera-se igualmente aos objetivos fundamentais a tarefa de traduzir a noção de justiça social (Araujo; Nunes Junior, p. 144). Dessas reflexões, extrai-se, a rigor, que os objetivos constitucionais aparelham o Estado Social dentro do qual a fórmula federativa foi inserida. É pujante refletir sobre a possibilidade de se marcar tão fortemente a Federação com tamanhos objetivos de unidade. Isso poderia ser considerado antifederativo, afinal?

A priori, a análise pode conduzir a aferição de imensa contrariedade em desfavor da manutenção das diversidades características dos federados. No entanto, à luz dos deveres de

[46] Conforme o texto constitucional: Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988).

Estado, não parece ser o caso a preservação de disparidades socioeconômicas, de miséria e de indignidade, por exemplo. A despeito disso, é preciso apontar que a Federação brasileira carrega, para além dos moldes dispostos em 1988, uma herança de quase cem anos de federalismo. Nas décadas desde então, houve rompimentos políticos e jurídicos que simbolizaram "sístoles" e "diástoles" nas relações federativas. Neste mesmo período, por outro lado, alerta Sergio Prado, é de se reconhecer a manutenção da secular divisão do país em regiões desenvolvidas e regiões atrasadas ("cisão macrorregional"), num panorama em que os Estados federados se demonstram prioritariamente mais amarrados às dificuldades macrorregionais, do que às carências de seus domínios próximos ou locais (2013, p. 154-158).

Não obstante a federação implique a tutela de sua própria união, o pacto também se sustenta a partir da salvaguarda dos federados. Para mais, detectado no caso brasileiro a presença de deficiências macrorregionais quanto a infraestrutura básica, característica típica de um país subdesenvolvido, não parece antiferederativa a inclusão das preocupações com disparidades desse gênero, que atendem à compreensão dos direitos humanos e da Agenda 2030 da ONU.[47]

O caminho perseguido pela CF/1988, já a partir de vetores fundamentais indica o estabelecimento da democracia como pedra de toque do sistema concebido. A dosagem democrática, deu-se ainda, como aprimoramento e resposta ao período imediatamente anterior, em que o complexo das relações federativas não foi capaz de promover condições de vida mais apaziguadas às pessoas. Para o desenho federativo, a solução democrática adotada promoveu a inserção dos Municípios no conjunto de entes da Federação.

Mais detidamente, portanto, cabe observar a repartição de competências como chave da dinâmica que vem a se instalar no período pós-1988. Embora estática, é de se notar precipuamente, conforme observação de Gilberto Bercovici, a característica de processo[48], a partir da qual pode-se inferir que as funções carreadas aos entes federados possuem natureza própria e peculiar quando efetivamente postas em prática (2003, p. 147).

[47] Em específico, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 10 apresenta a demanda de redução das desigualdades no interior dos países e entre os países. A Agenda 2030 pode ser descrita como resultado da elaboração de um tipo de política pública globalizada com foco na superação de questões preocupantes a nível internacional. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/10>. Acesso em: 20/02/2023.
[48] É comentário que o autor faz a partir da perspectiva de Carl Friedrich (2003, p. 147).

3.2 – A repartição de competências administrativas e legislativas

A tradição constitucionalista se assevera em Estados federais, especialmente porque a união dos entes depende do esclarecimento das funções e tarefas envolvidas (Baracho, 1982, p. 55). No caso brasileiro, esse esclarecimento é feito a partir de documento escrito com a repartição de competências formais, materiais e tributárias entre os pactuados.

De um texto constitucional que inicialmente crava vetores de direitos e garantias fundamentais, vez que o propósito do Estado Federativo é justamente a pessoa humana, é no título III da CF/1988, que a organização do Estado vem à tona. Ao mapear as competências formais e materiais andou o constituinte dessa forma:

> A Constituição Federal de 1988 adota, ao repartir competências entre a União, de um lado, os Estados-Membros, o Distrito Federal e os municípios; de outro, ora a técnica da repartição horizontal, ora a técnica da repartição vertical (Rodrigues, 2010, p. 222).

Com isso, quer se dizer que há competências reservadas constitucionalmente a cada um dos entes, de maneira privativa, para determinadas matérias – repartição horizontal. Já para outras matérias, optou o legislador pela repartição vertical, ora fazendo desse atributo instrumento de colaboração, ora como instrumento de concorrência. Por intermédio desses três espectros de competência é que se planejou a descentralização dos assuntos e encargos.

É da análise da divisão de competências, por sua nota, que se deve pontuar a autonomia relativa dos federados, e a manutenção do chamado "fim particular", que está em pauta na discussão federalista. A repartição ocorre porque, não obstante os objetivos unionistas, como aqueles estampados no art. 3º, na Federação os Estados-membros cultivam diversidade e necessitam de bases para preservá-la. É nessa toada que a intangibilidade do pacto federativo também abraça a repartição de competências, que funciona como medida de proteção aos federados (Beaud, 2009, p. 323-327).

Enfatizando a tarefa de que se incumbe o legislador magno quando reparte competências, assim se pode definir a natureza deste trabalho:

> Afirma-se que, nesta órbita (do Direito Constitucional), ela (a competência) se reveste de importância igual à que a caracteriza, no âmbito do Direito Judiciário. Assim, enquanto, perante este, em consonância com o conceito clássico, pode ser traduzida como 'a medida da jurisdição', para o Direito

> Constitucional, representa 'a medida dos poderes políticos do Estado' (Russomano, 1965, p. 58).[49]

Considerando o relevo com que se deve olhar a repartição de competências no âmbito da Constituição, cabe ressaltar a adoção de estímulos de competição e estímulos de cooperação, de maneira concomitante. Apesar de determinado padrão de uniformidade em dados assuntos, há espaço para colaboração em algumas temáticas e, pelo menos em tese, campo para concorrência entre os entes na disposição de outras matérias.

Sobre as competências na CF/1988, de forma descritiva, há que se reconhecer a essência da repartição propugnada. Tem importância latente os arts. 21 e 22, que disciplinam questões administrativas e legislativas à cargo da União. No art. 23 o constituinte expôs temáticas administrativas que pela pertinência envolvem a participação de todos os entes federativos (o acesso à educação, por exemplo). Já no bojo do art. 24, por seu turno, estampa-se matérias que podem ser legisladas concorrentemente, desde que, respeitados os limites postos pela própria Constituição e pelas leis gerais, eventualmente editadas pela União.

Em crítica a concentração de competências nos arts. 21 e 22, Augusto Zimmermann pondera o Brasil muito mais como um Estado Unitário, que como um federativo. Segundo o autor, sendo tão extensa a lista de competências da União, pouca coisa restou aos entes subnacionais (2005, p. 331). De fato, no art. 25, quanto aos Estados federados e nos arts. 29 e 30, quanto aos municípios, há reduzida afetação de matérias.

Como documento eminentemente analítico, o referente ao planejamento tributário veio adiante e restou contemplado na altura dos arts. 145 e seguintes. Ajustados nos artigos primeiros os compromissos do Estado brasileiro com a ordem internacional, a pessoa humana, e toda a sua estrutura, coube nesse segundo momento a procedência econômico-financeira que dá cabo e quitação as tarefas assumidas.

Nesse sentido, a Federação brasileira, enquanto forma de Estado, manifesta-se também no modo da estrutura financeira de captação de recursos para concretização de políticas públicas (Bercovici, 2004, p. 59). Não obstante a repartição das competências tributárias, entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, neste trecho da Norma Fundamental,

---

[49] Dalmo de Abreu Dallari, de modo mais incisivo, conceitua competências como: "conjunto de atribuições legalmente conferidas a um órgão unipessoal ou coletivo. Através das competências são definidos os direitos e as obrigações de cada órgão" (2019, p. 105).

importante é a identificação da competência residual depositada à União, conforme a literalidade do art. 154.[50]

Além desse aspecto, cabe apontar que, por disposição dos arts. 157 e seguintes, há entre os entes a repartição de receitas tributárias. Isso se faz a partir de Fundos específicos, como o Fundo de Participação do Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios, estes criados e estabelecidos pelo art. 159, e que para início das atividades tiveram porcentagens dispostas no art. 34 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Como um todo, o modelo proposto pelo constituinte confere ênfase às proposições cooperativas, operando competitividade de maneira episódica. Em que pese isso, do ponto de vista tributário, o exame é de que os entes figuram guerra fiscal com o propósito da manutenção de operações em seus territórios. Do que se registra, a Constituição não aduziu um modelo ideal para cá ou para lá, tendo inserido, apenas, padrões decorrentes das aspirações democráticas quando de sua confecção.

A inclusão dos Municípios como entes da Federação brasileira, parece ser exemplo, afinal, acabou marcada por predominante estandardização (Rodrigues, 2010, p. 222). No texto constitucional há poucas distinções para o tratamento de Estados-membros e Municípios, mesmo os caracterizados por diferenças exponenciais como as fontes de riqueza e o número de habitantes.

Portanto, pontuada a descrição do sistema criado pelo constituinte, é válido dizer que das previsões inicialmente postas desenvolveu-se dinâmica própria com demonstrações e efeitos não necessariamente harmonizados com o programa inicial. Da observação de aspectos sobre a dinâmica federativa decorrente deste desenho institucional é que, haja vista o ordenamento constitucional plantado, faz-se possível oferecer diagnóstico sobre o contexto brasileiro.

[50] Conforme o texto constitucional: Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação (Brasil, 1988).

3.3 – Centralização, descentralização e a dinâmica das relações: idas e vindas

Até o presente momento, houve esforço na apreensão do aparato legal que dá suporte à Federação brasileira. Por evidente, o desenho institucional é fundante da forma federativa e várias das decorrências que seguem tem como causa o próprio contorno da arquitetura do Estado.

Todavia, ainda é oportuno pontuar contingências que afetam a caminhada federativa. Além da questão jurídica, em que se encaixa a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é possível mencionar, por exemplo, aspectos políticos, econômicos e sociais. Quesitos como estes, ainda que não necessariamente jurídicos, afetam sobremaneira o procedimento federativo.

As diversas ocorrências que tocam o Estado, nesse sentido, são ressaltadas por ocasião da análise do desempenho e performance na forma federativa. Michael Burgess pontua que observações sobre o sucesso ou a falha das federações passam, justamente, pela contextualização das diferenças existentes entre modelos e, ainda, pela relativização dos significados de sucesso e de falha para cada cenário em que a federação é proposta e adotada como forma de Estado (2009, p. 20-21).

O contexto brasileiro, como se fez questão de elucidar, é marcado pela cisão desenvolvimentista, o que se soma a ocorrência de períodos de maior desenvolvimento em oposição a momentos de estagnação e crise financeira. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o país enfrentou mudanças e episódios destacados de efeitos intrusivos na forma federativa. Em retrospecto sobre o tema, Fabrício Augusto de Oliveira descreve o período entre 1988 e 2014 em momentos federativos assim denominados: ascensão entre 1988-1993; declínio entre 1993-2002 e soterramento no intervalo entre 2003-2014 (2020, p. 217, 223, 236).

A história trilhada pela Federação a partir da CF/1988, no entanto, não se vê desconectada de antecedentes, ou mesmo, do referente a alguma tendência aos desvios nos regimes federativos ao redor do globo. É o que se anota, a partir da repartição de competências.

> A técnica de repartição de competências típica do federalismo clássico, por sua lógica, deveria acentuar, ao longo do tempo, a proeminência dos Estados, que se reservaram todos os poderes não delegados à União e não proibidos aos Estados pela Constituição. [...] Não foi o que a realidade comprovou. Nem nos Estados Unidos, como se viu, nem em outras Federações que adotaram o modelo norte-americano. Em todas elas prevaleceu a tendência de crescimento da autoridade federal, refletida exatamente num acréscimo das

> competências da União a que se chegou, no caso dos Estados Unidos, por via de interpretação judicial, e, nas demais Federações, mercê principalmente de emendas constitucionais ou da promulgação de novas Constituições (Almeida, 2007, p. 24-25).

Conquanto possa se falar em uma tendência constitucional originária inspirada na descentralização, é de se notar, com o passar do tempo, que as proposições unionistas se afirmam frente às intenções dos demais entes federados. Isso, senão como desvio próprio e, talvez, natural da estrutura federal, também é resultado de influências contidas na gênese da formação nacional do Brasil. A esse respeito, tem-se que:

> A União manteve poderes importantes por conta de três legados históricos. O primeiro foi a manutenção, como reza a tradição constitucional brasileira, da maior parte das competências legislativas, de modo que a centralização do poder normativo, na maior parte das políticas públicas, continua uma tônica do federalismo brasileiro. Em segundo lugar, o governo federal ainda tem um forte poder derivado de sua burocracia, seja pela melhor qualidade em comparação às administrações subnacionais, seja porque esta detém conhecimentos e instrumentos sobre as políticas públicas que foram construídas ao longo de décadas. Por fim, observada a desigualdade interestadual e intermunicipal, a União tem um poderio assimétrico que se manifesta em sua barganha com muitos dos demais entes federativos, fato ao qual se adicionam mecanismos legais e financeiros para atuar sobre as desigualdades regionais (Franzese; Abrucio; Sano, 2013, p. 138).

De fato, a formulação constitucional brasileira, quando da repartição de competências, manteve sob os olhares da União as principais técnicas e matérias da vida. A possibilidade de legislar privativamente sob temas de direito civil ou direito penal[51], por exemplo, confere à União todo um domínio dificilmente revertido pelas competências dos Estados-membros e dos Municípios. Os entes subnacionais, além de terem sua autonomia refreada, também se veem imersos por encargos na garantia de direitos básicos, como educação e saúde.

Além disso, como destacado no trecho acima, o poderio e a barganha do ente federal para políticas públicas apresentam-se de modo mais contundente que a capacidade dos entes federados, que restam compartimentalizados em suas esferas (Franzese; Abrucio; Sano, 2013, p. 139). Em outras palavras, apesar de se registrar a descentralização autonômica com a criação indiscriminada de Munícipios, no plano material o que se tem é o diagnóstico de verdadeira

[51] Durante o artigo federalista nº 17, Alexander Hamilton argumentava que, no caso estadunidense, o fato dos governos estaduais manterem a administração da justiça criminal e civil era demonstração suficiente de asseguramento de império sobre os cidadãos locais, como contrapeso ao poder da União (2021, p. 96-97).

distorção, dado o desenvolvimento do planejamento na concretização de encargos e na operacionalização da Federação (Rodrigues, 2010, p. 199).

No quadro posterior a 1988, a elevação dos Municípios (atualmente são 5.570 municípios) ao nível de entes federativos não foi opção capaz de ajustar qualquer coordenação. Aliás, veja-se que os Municípios não gozam de representação institucional e formal na esfera da União, afinal, as casas legislativas federais contemplam em seus bancos a representação do povo e dos Estados-membros, apenas (Silva, 2014, p. 514-515).

Para além disso, nada obstante a padronização constitucional, os Municípios brasileiros aparentam quadros distintos entre si. Há municípios dotados de *accountability* e planejamento mais apurados, juntamente, com outros tantos desprovidos de controle (Prado, 2013, p. 183). Das estimativas populacionais do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que funcionam como base de dados para o Tribunal de Contas da União (TCU), no cálculo do Fundo de Participação de Estados e Municípios, tem-se o seguinte quadro:

> Em 2019, pouco mais da metade da população brasileira (57,4% ou 120,7 milhões de habitantes) se concentra em apenas 5,8% dos municípios (324 municípios), que são aqueles com mais de 100 mil habitantes. Já os 48 municípios com mais de 500 mil habitantes concentram quase 1/3 da população (31,7%, ou 66,5 milhões de pessoas). Por outro lado, na maior parte dos municípios (68,2%, ou 3.670 municípios), com até 20 mil pessoas, residem apenas 15,2% da população do país (32,0 milhões de pessoas).[52]

Apesar das diferenças populacionais marcadas, ainda que para fins de repartição de receitas também se utilize essa medida como parâmetro, fato é que em termos formais, as competências de ambos os grupos de munícipios são, de acordo com a texto constitucional, exatamente padronizadas. Do ponto de vista institucional, a revitalização da Federação brasileira, conforme Nina Tricia Disconzi Rodrigues, passa pela necessidade de se corrigir a disfunção causada pelo tratamento igualitário dos municípios (2010, p. 202).

Enquanto entes federativos, ainda que passados mais de 30 (trinta) anos desde sua elevação pela Lei Maior, os Municípios apresentam-se como ponto debilitante do organograma federativo. Sua existência no plano federal no mais, tensionou a relação entre União e Estados-membros, de modo que, com cada ente barganhando por si e de maneira descoordenada, hoje os Estados pouco exercem o papel intermediário na Federação.

---

[52] Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019 >. Acesso em: 19/02/2023.

Nesse sentido, considerando o programado de início, bem como o que se desenvolveu, é de se dizer que a descentralização promovida pela Constituição, foi muito mais de encargos, que propriamente de receitas ou de autonomia (Bercovici, 2004, p.72). Com encargos ainda, pouco se atribuiu no sentido da coordenação, de modo que a funcionalidade dos Estados-membros se vê esfacelada pela atuação disfuncional do Senado Federal e pelos diálogos políticos diretos entre Municípios e União (Neiva; Soares, 2013, p. 110; Prado, 2013, p. 185-187).

Propositadamente, o artigo limita-se a traçar ponderações dentro do contexto ordinário, na medida em que o episódio de saúde global da Pandemia de Covid-19, aparenta ter promovido movimentação não exatamente consolidada. Pode-se falar na percepção de demandas peculiares e de variação momentânea em prol de alguma descentralização federativa. Apesar disso, não resta cristalina a presença de modificação consolidada no quadro explorado.

Sendo dessa maneira, o derradeiro exame do contexto federativo brasileiro revela: "em vez de coordenação e cooperação previstas no texto constitucional, o que se observou foi a rescentralização das receitas na órbita federal e a disputa, cada vez mais acirrada, entre os Estados" (Rodrigues, 2010, p. 248).[53] Acrescenta-se a este raciocínio, o acirramento das relações e disputas protagonizadas pelos Municípios, que em razão de seus encargos, também se lançam na busca por receitas.

Os desvios desde a promulgação da Lei Maior têm revelado uma Federação hierarquizada, tímida e reclusa no sentido de realizar a cooperação para objetivos maiores, sendo também diminuta a intenção de manter vigilância às peculiaridades dos federados. Enquanto parte do núcleo intangível da CF/1988, os propósitos do pacto federativo seguem existentes e vigentes, clamando por medidas que os façam eficazes.

3.4 – STF como tribunal da Federação: jurisprudência sobre direitos federativos

A CF/1988 notabiliza-se por estabelecer do Estado brasileiro uma união indissolúvel entre os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, logo no *caput* do art. 1º. Aliás,

[53] Apresenta-se, no mesmo sentido, a conclusão de Janaína Rigo Santin e Bruno Nogueira Rodhigueri, em artigo publicado pela *Argumenta Journal Law*: "[...] ao se fazer um balanço da situação do pacto federativo após 1988, identifica-se que predomina uma competição entre os entes federados ao invés de um federalismo cooperativo" (2016, p. 296).

a Carta Constitucional é referida pela comunidade jurídica como "Constituição Federal", o que por facilidade ou opção indica alguma superveniência da forma federativa no Estado programado. O próprio STF, nas publicações do site institucional, também utiliza a denominação nas veiculações que promove a partir do Setor de Comunicação do Tribunal.[54]

Não para menos, a forma de Estado adotada no país desde 1889 é a forma federativa, naturalmente caracterizada pela pulverização do poder político, com repartição de competências administrativas, legislativas e tributárias aos entes políticos. Conforme Dalmo de Abreu Dallari, aliás, "o problema das competências pode ser considerado o ponto central da organização federativa" (2019, p. 24). Assim é, uma vez seja essa repartição verdadeiro artifício caracterizador da forma federativa de Estado. Por isso mesmo, a manutenção desta última é tida cláusula pétrea pela CF/1988, razão pela qual não é possível a proposição de Emenda Constitucional tendente a aboli-la.[55]

Nada obstante as observações acerca da repartição de competências na Federação brasileira, antes mesmo da extraordinariedade representada pela Pandemia, ventilava-se a leitura de que a Federação brasileira é marcada por disposição centralizadora. Veja-se a análise abaixo:

> [...] a realidade democrática e institucional recente do modelo brasileiro tem se mostrado federalisticamente distorcida, na medida em que tem apresentado uma forte tendência centralizadora [...] duas razões para tal distorção centralizadora, oportunamente abordadas: **a própria engenharia constitucional brasileira** (privilegiando, por exemplo, competências privativas e exclusivas da União em detrimento de competências concorrentes); **e a postura interpretativa comumente adotada no momento de aplicação do direito** (e aqui se refere especialmente ao Supremo Tribunal Federal, como guardião da Constituição), que tradicionalmente se inclina à prevalência das ações federais unitárias em detrimento das iniciativas locais [...] (Arabi, 2019, p. 114, *grifo nosso*).

As duas frentes identificadas acima, tidas por fatores centralizadores das relações federativas, de alguma forma tocam à Ciência Jurídica. A primeira, relativa à engenharia constitucional, diz respeito porque no texto de 1988 houve trabalho jurídico no momento constituinte. A segunda, sobre a postura interpretativa, porque toda a comunidade jurídica

---

[54] Vide, como exemplo, a notícia estampada em: Brasil. Supremo Tribunal Federal. STF divulga novas edições da Constituição Federal em inglês e em português. <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=492791&ori=1>. Publicação em: 23/08/2022. Acesso em: 21/09/2022.

[55] Conforme a literalidade do Art. 60, § 4º, I da CF/1988.

dedica cuidado à tarefa e, neste mister, conforme o viés empreendido, especialmente pelo STF, pode-se inserir elementos ora centralizadores ora descentralizadores do texto constitucional.

Quanto ao conjunto de decisões do STF, Carlos Bastide Horbach notou há algum tempo que a jurisprudência do Tribunal Constitucional pós-1988, caminhava no sentido do princípio da simetria, vetor cuja descrição o autor fez e enumera da seguinte maneira:

> [...] com o chamado princípio da simetria, segundo o qual os Estados deveriam seguir o modelo institucional federal. Exemplo dessa tendência se tem nos julgamentos da ADI 858, rel. Min. Ricardo Lewandowski, sobre processo legislativo; da ADI 3.647, rel. Min. Joaquim Barbosa, sobre as regras de afastamento do Governador do Estado do Maranhão; ou ainda da ADI 2.122, rel. Minª. Ellen Gracie, sobre o processo de reclamação junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Todos esses julgados indicam limitações claras das competências constituintes estaduais (2013, p. 10).

O caminho jurisprudencial se formou ainda que, conforme voto do então Ministro Célio Borja, na ADI nº 56, tenha sido possível afirmar a "[...] inexistência, na lei fundamental em vigor, das numerosas regras de simetria compulsória entre as ordens jurídicas da União e dos Estados que repontavam na Carta de 1967, na redação de sua Emenda nº 01/69" (Brasil, 1989). O que se depreende, portanto, é que a simetria é elemento decorrente da prática jurisprudencial que historicamente se prolongou, primeiramente, por apego a uma interpretação federativa centralizadora e depois, com o intuito de preservar a separação dos poderes.[56]

As críticas ao princípio da simetria são feitas, afinal este vetor assevera a tendência de centralização já existente de forma relativa em qualquer Estado (Araújo; Nunes Junior, p. 49). O Brasil, apesar de adepto da forma federativa, reservou à União a criação do direito por meio das normas gerais do art. 24, *caput*, da CF/1988 (Ferreira Filho, 2022, p. 53). Mais que isso, Virgilio Afonso da Silva anota o seguinte em relação à simetria:

> O STF não oferece nenhuma definição clara do que seria o dever de simetria, de forma que tem sempre a liberdade de escolher se as constituições devem ou não seguir determinados padrões adotados pela Constituição federal [...] O suposto dever de simetria, na forma como desenvolvido pelo STF, tem vários problemas em sua fundamentação, bem como inconvenientes insustentáveis [...] o dever de simetria nos moldes propostos pelo STF é inconveniente porque, ao limitar a autonomia política e institucional dos estados, põe a

[56] Como precedente, cita-se: Brasil. Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar na Ação direta de inconstitucionalidade (ADI) nº 766/RS. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Relator: Ministro Celso de Mello. Órgão: Tribunal Pleno. Brasília, 03/09/1992. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1544340>. Acesso em: 31/07/2022.

> perder uma das principais características do federalismo, que é a possibilidade de experimentação institucional (2021, p. 375-376).

A relevância da provocação firmada acima está na própria CF/1988. Desconsiderados os temas de legislação privativa da União, inseridos no art. 22, todos os assuntos dos incisos do art. 24 comportam desempenho pelos entes federados subnacionais. O quadro brasileiro, no entanto, gira em torno do que sejam normas gerais[57], na medida em que "[...] há uma margem de incerteza sobre até que ponto a legislação ainda é 'geral', não está particularizando o tema e, com isso, invadindo a esfera de competência estadual" (Mohn, 2010a, p. 238).

Para José Alfredo de Oliveira Baracho o federalismo poderia ser considerado, de fato, a implementação do princípio da subsidiariedade[58] (1995, p. 49). Pela própria forma de estrutura, o modelo federativo permite distinções entre os federados num contexto que o autor entende fazer "[...] parte do processo aproximativo geral, com preservação das potencialidades individuais" (1995, p. 49). Augusto Zimmermann percebe a subsidiariedade em associação com a descentralização política e com o pluralismo federativo como sendo constitutiva de verdadeiro pilar para um federalismo democrático baseado em responsabilidades cívicas (2005, p. 358).

Paulo Mohn, por sua vez, buscou estudar o princípio da subsidiariedade e a sua aderência ao texto constitucional brasileiro. Referido princípio jurídico encontra origem no direito comunitário europeu, no contexto da integração dos países da União Europeia (Parlamento Europeu, 2017). A conclusão da pesquisa é no sentido de que a subsidiariedade não está presente, nem mesmo implicitamente no texto da Constituição vigente. O autor registra ainda que, a partir de outras experiências, a italiana e a portuguesa, especificamente, mais que a eventual inclusão legislativa a aplicação da subsidiariedade demandaria a superação de tradições historicamente entrelaçadas pelo ordenamento jurídico brasileiro (2010b, p. 300).

Em que pese a conclusão alinhada, como sugestão para inclusão da subsidiariedade no contexto federativo brasileiro, fica a ideia da inversão da verticalidade prevista no art. 24 da CF/1998. A noção surge a partir de valorização da autonomia do ente federativo, com necessidade de motivação pela União, na hipótese de se superveniência do regramento nacional.

---

[57] A prescrição de normas gerais já estava prevista na Constituição Federal de 1934 (art. 5º, XIX, i). Hoje, por sua vez, a menção consta no §1º, do art. 24 da CF/1988 com a seguinte redação: "No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais" (Brasil, 1988).

[58] Na mesma obra José Alfredo de Oliveira Baracho apresenta nota: "Conceitua-se subsidiariedade como princípio, pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas" (1995, p. 52).

Recorta-se a seguir a leitura própria, com ponderação a respeito da relação entre a norma local e a norma federal:

> [...] nos domínios de competência legislativa concorrente, a preferência da menor até a maior instância para o exercício da competência, somente se afastando tal prioridade em face de critérios de necessidade e urgência, equivalentes aos do direito comunitário. Seria imprescindível, ainda, a comprovação do atendimento desses critérios para o domínio específico objeto da proposição legislativa, efetivada mediante fundamentação suficiente, cujo exame deveria ser realizado preliminarmente ao mérito (Mohn, 2010b, p. 301).

O princípio da subsidiariedade, em algum aspecto, abre caminho para o tipo de lacuna, cuja apreensão de Giorgio Agamben visa conter frente a noção de um Estado de Exceção.[59] A análise mais detida, no entanto, sugere que a maior lacuna quanto aos direitos federativos está na ausência de indicação expressa, pelo texto constitucional de 1988, do princípio jurídico concreto a partir do qual a interpretação da forma federativa desenhada pode-se guiar.

Conforme se esclareceu, o princípio da subsidiariedade não encontra nem mesmo previsão implícita na CF/1988, ainda assim, é oportuno observar a sugestão como forma de alteração da "Federação Inconclusa"[60], a qual se lê no contexto brasileiro desde a Constituição de 1891.[61] Mais que isso, a própria hipótese da subsidiariedade fundamenta o apelo autonômico pelo exercício de competências, diante de eventual posição da União que contrarie o interesse local e o regional.

Em relação ao Estado de Exceção, sem a previsão expressa no texto constitucional e, diante da abertura das noções de simetria e de subsidiariedade, parece se desenhar o quadro em que a interpretação da Lei é refém do contexto político de governo. Dessa maneira, conforme a adesão do Poder Executivo da ocasião, maior pode ser a carga de subjetividade na

---

[59] O autor descreve Estado de Exceção como uma ditadura constitucional caracterizada por um paradigma de governo, o que torna possível dizer sob algum ângulo, o fato de o período pandêmico qualificar-se como momento desse gênero. Entende-se que pelo menos no momento do embate sobre parâmetros para lidar com a situação, houve o problema do Estado de Exceção que "[...] é relacionado a um problema particularmente interessante na teoria jurídica, o das lacunas no direito" (Agamben, 2007, p. 48). A lacuna que se vislumbra é aquela relacionada com o primeiro momento da crise e com o aspecto inovador exigido sobre a atividade legislativa.

[60] Expressão cunhada por Sergio Prado em artigo intitulado "A 'federação inconclusa': o papel dos governos estaduais na federação brasileira". Em arremate, o autor anota que o desiquilíbrio das relações federativas desde o fim do século XIX, não teria permitido a conclusão da forma federativa no Brasil, especialmente porque os Estados enquanto entes subnacionais, não desempenharam papel forte e determinante nos caminhos da federação brasileira. (2013, p. 195).

[61] Janaína Rigo Santin e Bruno Rodrigo Rodigheri identificaram, ao longo de artigo publicado pela *Argumenta Journal Law*, a opção federativa no Brasil de 1891 como decorrência da necessidade de dominação do vasto espaço territorial formado pelo país (2016, p. 276-277).

interpretação da norma. A prática, então, revela campo de extralegalidade[62] absolutamente apto à subversão do texto jurídico.

Em decorrência da forma federativa, não apenas a União, mas também os entes subnacionais se notabilizam pelo exercício de competências legislativas, administrativas e tributárias distribuídas a partir da CF/1988. Na acepção de Karl Loewenstein a federação exige positivação por constituição escrita (1970, p. 191), o que se depreende da especial tarefa de repartir competências entre as pessoas políticas formadoras do pacto assinalado.

É da análise da divisão de competências a origem da autonomia relativa dos federados e a manutenção do chamado "fim particular" que está em pauta na discussão federalista. A repartição ocorre porque, não obstante os objetivos unionistas, na Federação os Estados-membros cultivam diversidade e necessitam de bases para preservá-la (Beaud, 2009, p. 323-327). É nessa toada que a intangibilidade do pacto federativo também abraça a repartição de competências e funciona de maneira a fornecer proteção aos federados.

No caso brasileiro, aos entes subnacionais a repartição de competências estabelece parâmetros específicos. A divisão se fez tanto em regime de repartição horizontal como em regime de repartição vertical. Na leitura anteriormente referenciada de Rosah Russomano, é o paralelo com o Direito Processual, onde as competências possuem status de "medida de jurisdição", no Direito Constitucional as competências vão se notabilizar como "medida de poder político" (1965, p. 58).

A considerar a dosagem de poder político distribuída, Estados e Municípios podem atuar como verdadeiros laboratórios. Essa noção já foi encampada pelo STF ao tratar da constitucionalidade de Lei Estadual na ADI nº 2.922/RJ, que versava sobre procedimento criado pelo Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, o plenário da Corte fez constar propriamente na ementa do julgado a visão de que:

> [...] 4. A prerrogativa de legislar sobre procedimentos possui o condão de transformar os Estados em verdadeiros "laboratórios legislativos". Ao conceder-se aos entes federados o poder de regular o procedimento de uma matéria, baseando-se em peculiaridades próprias, está a possibilitar-se que novas e exitosas experiências sejam formuladas. Os Estados passam a ser partícipes importantes no desenvolvimento do direito nacional e a atuar

[62] Em obra seminal, o já citado Victor Nunes Leal comenta, no caso da autonomia municipal brasileira ao longo do século XX, a existência de um campo autonômico extralegal em adendo a eventual autonomia legal existente. É na autonomia extralegal "[...] que consiste a carta branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do 'coronelismo'. É ainda em virtude dessa carta branca que as autoridades estaduais dão ao seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive as violências e outras arbitrariedades" (2012, p. 69).

> ativamente na construção de possíveis experiências que poderão ser adotadas por outros entes ou em todo território federal. (Brasil, 2014).

Em episódio posterior, no reconhecimento de repercussão geral no Recurso Extraordinário (RE) nº 1.188.352/DF, exercendo a Presidência da Corte, o Ministro Luiz Fux decidiu pela repercussão geral de questão referente à constitucionalidade de Lei Distrital que invertia fases da licitação. A princípio, a previsão contraria à competência privativa da União para legislar sobre o tema a partir do art. 22, XXVII, da CF/1988. No bojo da fundamentação, o Ministro consignou o trecho ao qual se alude:

> [...] a imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (*laboratory of democracy*). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas (Brasil, 2019a, p. 07).

De fato, sendo uma reunião de entes políticos a fórmula federativa permite a experiência em diversos níveis. A legislação estadual, nesse sentido, tem o potencial de funcionar como laboratório e ofertar "[...] tutela específica a grupo social, em direção a uma maior proteção e efetividade ao direito fundamental e à não discriminação [...] mais do que uma mera discussão de competência ou incompetência para dispor sobre o assunto [...]" (Arabi, 2019, p. 55-56). É a possibilidade de experimentar políticas que, a depender do resultado, podem ser levadas a outros entes federativos ou mesmo ao nível federal.[63]

Importa frisar, antes mesmo do período pandêmico, estava presente no caminho decisório do STF a tendência a leitura da repartição de competências como reserva a cada um dos entes políticos constitucionais, inclusive em benefício da federação como um todo.[64] Mais que isso, do ponto de vista material a partir da sistemática da CF/1988, a Corte marchou também

---

[63] Daniel Sarmento e Claudio Pereira de Souza Neto destacam a necessidade de se alcançar ponto ótimo entre prudência e abertura para o pluralismo e a experimentação. Os autores fomentam que antes da experiência global, a experiência local pode servir como teste, de maneira que a experiência fracassada representa menores riscos a sociedade do que se tivesse se desenvolvido no plano federal. (2017, p. 336).

[64] Em 2015, no julgamento da ADI nº 4.060/SC, o pleno da Corte fez constar em alínea da Ementa do julgado observação quanto a jurisprudência até então identificada, apontando nova tendência a partir de então: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. PARTILHA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO (CRFB, ART. 24, IX). LEI ESTADUAL DE SANTA CATARINA QUE FIXA NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS EM SALA DE AULA. [...] 3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela **oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988**" (Brasil, 2015, *grifo nosso*).

no sentido de assegurar o exercício de competências conforme a proteção aos direitos fundamentais. Isso aconteceu, por exemplo, na apreciação de inconstitucionalidade a respeito de Leis Estaduais que proibiam a comercialização de amianto do tipo crisotila.

No caso do amianto, a análise da constitucionalidade de Leis Estaduais ocorreu em detrimento da Lei Federal nº 9.055/1995, que autorizava a circulação da substância. Por meio de juízo em controle concentrado nas ADIs nº 3.356, nº 3.357 e nº 3.937[65] o STF decidiu pela inconstitucionalidade material da norma federal, a rigor, porque as "iniciativas regionais se mostravam mais materialmente compatíveis com as normas constitucionais [...] por proteção deficiente, da legislação federal" (Arabi, 2019, p. 70).

A ementa da ADI nº 3.356, entre outros argumentos, expôs o "[...] consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto [...]" (Brasil, 2019b), identificada a violação aos direitos à saúde e à proteção ao meio-ambiente, pela Legislação Federal vigente. Dessa suplantação, com a ausência de norma geral válida, as normas estaduais restaram formalmente aptas sob o prisma da repartição de competências legislativas concorrentes.

O contexto observado é relevante, afinal, revela a interação dos entes subnacionais diante de eventual Estado de Exceção protagonizado pelo ente federal. A CF/1988 previu, com a devida excepcionalidade, hipóteses de intervenção junto aos entes federativos. O rol obedece a verticalidade de modo que a intervenção se faz pela União ou pelos Estados, no Estado ou no Município, respectivamente, violador das cláusulas indicadas pelos arts. 34 e seguintes da CF/1988 (Araújo; Nunes Junior, 2016, p. 381-382). A repartição de competências em si parece contemplar o oposto, ou seja, quando os federados podem influenciar à União Federal, numa abertura à subsidiariedade.

Essa visão pela limitação fazia parte da concepção dos artigos federalistas, escritos no fim do século XVIII. Um sistema de freios e contrapesos a partir de Montesquieu abordava essencialmente os poderes horizontais. A forma federativa, no entanto, suscitou o desenvolvimento de outras configurações de controle capazes de promover o que James

[65] Considerando a semelhança das discussões, isto é, a inconstitucionalidade das Leis Estaduais que proibiam a comercialização de amianto do tipo crisotila, as 3 (três) ações mencionadas tiveram seus acórdãos publicados em conjunto no Diário da Justiça Eletrônico (DJe), na data de 1º/02/2019.

Madison descreveu como dupla segurança para os direitos do povo, haja vista que diferentes governos controlam-se uns aos outros e por si mesmos (2021, p. 276).[66][67]

Walter Claudius Rothenburg pondera a possibilidade de troca de sujeitos quando a competência, mesmo a privativa ou exclusiva, não é exercida pelo ente constitucionalmente indicado, num típico caso de omissão (p. 44, 2005). A proposta encontra força na provisão de direitos fundamentais como paradigma de Estado, em compromisso com a efetividade da Lei Maior. É contorno de calibração das relações federativas, de modo que a negativa de um ente não seja causa de prejuízo às coletividades federadas marcadas por singularidades.

A volta que se procedeu revela a existência prévia ao cenário da pandemia da Covid-19 de dinâmica entre a União Federal e os entes subnacionais. Por meio do recorte feito, constata-se que a repartição de competências legislativas é barreira formal e material endereçada aos federados. Em específico, as competências dos Estados e as competências dos Municípios abrem possibilidade de controle frente às hipóteses de eventual exceção guiada pela União.

3.5 – Os instrumentos da Federação como freios e contrapesos do Estado Democrático de Direito

Reiterando-se a introdução do presente capítulo, em relação aos instrumentos de freio e contrapeso da Federação, esta seção tem o propósito de tratar dos organismos internos por meio dos quais os entes federados encontram arena para exposição de seus interesses. Nesse sentido, além do Senado Federal, órgão integrante do Poder Legislativo Federal, busca-se alguma compreensão sobre órgãos institucionalizados como o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), e mesmo órgãos não institucionalizados como o Fórum Nacional de Governadores. Ainda, dedica-se menção a tríade de representação do municipalismo, isto é, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Associação de Municípios Brasileiros (AMB). Especificamente em razão do contexto da saúde,

[66] A abordagem referida acontece no artigo nº 51, que encerra uma sequência de textos com relação a separação de poderes no modelo federativo prescrito.

[67] No mesmo sentido, Fernando de Brito Alves e Yago Aparecido Oliveira Campos, em artigo publicado pela Revista do Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), ofertaram a leitura do Estado Federal como mecanismo de contenção da atuação de agentes políticos (2017, p. 34).

um tema caro no momento pandêmico, nota-se o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

A justificativa para a exposição sobre arenas no âmbito da Federação tem que ver com o entendimento da participação dos Federados na formação da vontade federal. Durante o capítulo anterior, esta foi tida como uma das características mínimas para a identificação de uma Federação. Para o caso brasileiro de 1988, além da presença dos Estados-membros na casa revisora do Poder Legislativo Federal, vislumbra-se a existência de outras instâncias federativas. Seja para inclusão dos Municípios, seja para debate exclusivo de temas referentes às políticas públicas, esses campos de discussão podem suprir, por exemplo, a disfunção identificada no funcionamento do Senado Federal, em ponto firmado por pesquisas consolidadas (Neiva; Soares, 2013, p. 110).[68]

Portanto, a relevância da seleção de alguns desses órgãos, como os mencionados acima, reside no entendimento dos diferentes níveis de reunião por eles representada. Enquanto o CONFAZ trata de questões tributárias, sendo um exemplo de arena federativa institucionalizada com representação dos Estados-membros, os órgãos não institucionalizados, em geral formados como pessoas jurídicas de direito privado para reunir os entes subnacionais, caracterizam-se por compor ocasionalmente os interesses de seus membros. Nada obstante, considerando a inegável atuação desses órgãos no debate político, acredita-se necessária à sua exposição.

O objetivo de anotar órgãos de natureza federativa tem que ver com a verificação acerca do exercício de refreamento quanto às arbitrariedades eventualmente postas no âmbito dos entes federativos e no âmbito da divisão orgânica dos poderes constituídos, isto é, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Aliás, costumeiramente associa-se a noção de freios e contrapesos tão somente aos poderes orgânicos, sem relevo para a existência de outras formas de controle, tais como as derivadas da estrutura ou da dinâmica federativas.

Na acepção adotada pela CF/1988, o Senado Federal é composto exatamente das representações de Estados-membros e do Distrito Federal.[69] Nada obstante, mesmo com o número equânime de parlamentares eleitos, quais sejam, 3 (três) por unidade federativa, a

[68] Segundo o resumo de conclusões da pesquisa referenciada: "[...] os resultados encontrados reforçam os argumentos da literatura que tem prevalecido ultimamente, a qual afirma que a força dos partidos políticos e do poder Executivo é capaz de promover a tomada de decisão no Congresso e a aprovação de uma agenda de caráter nacional" (2013, p. 253).

[69] É o teor do *caput* do art. 46 do texto constitucional: "O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário" (Brasil, 1988).

Câmara Alta parece ser fatalmente afetada pela partidarização da representação dos Estados (Viana, 2018, p. 157). Uma leitura sobre a influência dos partidos políticos é a recortada a seguir:

> Observa-se, entretanto, um afastamento das câmaras altas dos Estados federais dessa primitiva intenção motivadora da sua criação. Na medida em que os partidos, que são nacionais, galvanizam os interesses políticos, passam a deixar em segundo plano, também, os interesses meramente regionais, em favor de uma orientação nacional sobretudo partidária (Branco, 2016, p. 843).

A visão esposada a partir da homogeneização relacionada aos partidos políticos, soma-se elementos como os descritos por Sérgio Ferrari:

> [...] ao lado da perda de representatividade estadual do Senado, um outro fenômeno tem marcado o Poder Legislativo Federal, que é a crescente atuação dos parlamentares como representantes de interesses de um determinado Município ou um conjunto deles, chamados de "redutos eleitorais". Este fenômeno, captado pela observação de parlamentares que integram a Constituinte, levou à criação da espirituosa expressão "vereadores federais" (2011, p. 469).

Do ponto de vista dinâmico o Senado Federal, pelo menos em tempos de normalidade, não parece ter sido *locus* suficiente para a promoção da isonomia entre os entes federativos. Os desvios de interação com os partidos políticos, com o governo de ocasião (ocupante do Poder Executivo Federal) e com os chamados "redutos eleitorais", movem Senadores ou pretensos candidatos a movimentos não funcionais no contexto de uma Casa Legislativa Alta, que teoricamente deve firmar a soma das vontades federadas no processo legislativo.[70]

Cabe a ressalva, no cenário da Pandemia da Covid-19, o Senado brasileiro foi ativo na tramitação de matérias afetas. Ainda, frente ao quadro de questões aparentes após os primeiros meses da crise sanitária, houve a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com o intuito de apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil. Entre as razões de justificativa constantes no pedido de abertura formulado pelo Senador Randolfe Rodrigues (REDE-AP), constavam elementos

[70] Menciona-se a o denominado Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, criado pela Lei Complementar nº 173/2020, a partir do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020 de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG). Anota-se, todavia, que a proposta inicial cuja ementa propunha regular "a cooperação federativa na área de saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional, nos termos do inciso II e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal", gerou norma de natureza fiscal que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal, suspendeu do pagamento da dívida contratada entre os entes e direcionou recursos aos Estados e aos Municípios.

como: “[...] o Governo Federal sistematicamente deixou de seguir as orientações científicas de autoridades sanitárias de caráter mundial, incluindo a Organização Mundial de Saúde” e a nota de que a mesma esfera federativa “[...] tentou impedir que os entes federados pudessem tomar medidas para diminuir o ritmo de propagação do vírus, como o isolamento social, o uso de máscaras e álcool em gel” (Brasil, 2021a, p. 02).

Nada obstante a pressão gerada pela atividade protagonizada, ousa-se dizer a função exercida pelo Senado com a denominada CPI da Pandemia, foi até mesmo tímida frente a conduta enveredada pela União, sob a chefia da Presidência da República. Quiçá, para além do ensejo das arbitrariedades e de algum interesse dos Estados-membros, a preocupação da Casa tenha tido que ver com o fato de que no primeiro ano de Pandemia houve o falecimento de 3 (três) parlamentares por ocasião do vírus da Covid-19: Arolde de Oliveira (PSD-RJ); José Maranhão (MDB-PB) e Major Olímpio (PSL-SP) (Barifouse, 2021). De todo modo, fato é que os trabalhos da CPI geraram relatório cuja exploração será abordada com afinco no capítulo seguinte.

Caminhando um pouco mais, quanto ao CONFAZ, que teve seu modelo estabelecido pela Lei Complementar nº 24/1975[71], trata-se de órgão criado no âmbito do exercício das competências tributárias. O foco da atuação está no tratamento das questões relacionadas com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços (ICMS). Composto por representantes dos Estados e da União, após 1988 o Conselho se manteve na estrutura dos Ministérios de governo e, ainda que carregue críticas próprias e peculiares, como a referente a deficiência democrática nas deliberações que exigem unanimidade para incentivos fiscais (Amaral Junior; Guimarães, 2016).[72]

Para os fins desta pesquisa a grande coisa a respeito do CONFAZ diz respeito ao fato de se tratar de órgão institucionalizado. Embora competente para temática absolutamente concentrada, o órgão acaba exercendo função que o Senado não exerce no contexto da representação dos Estados-membros. Efetivamente, nem mesmo bem-sucedido pode ser dito o desempenho do Conselho, afinal, a denominada “Guerra Fiscal”, com disputas e conflitos entre Estados, continua sendo um elemento na realidade tributária nacional (Oliveira, 2000, p. 66).

[71] Conforme o texto de Lei: “Art. 2º - Os convênios a que alude o art. 1º, serão celebrados em reuniões para as quais tenham sido convocados representantes de todos os Estados e do Distrito Federal, sob a presidência de representantes do Governo federal” (Brasil, 1975).
[72] O tema foi alvo da ADPF nº 198, cujo julgamento concluiu pela recepção da norma que previa a necessidade de unanimidade para aprovações de isenções no âmbito do Conselho (Brasil, 2020b).

José Levi Mello do Amaral Junior e Ariane Guimarães, ao concluírem artigo sobre a capacidade cooperativa do Conselho, observam o que segue:

> O CONFAZ, órgão criado para coibir a guerra fiscal e a harmonização das regras de isenção, benefícios e incentivos, possui papel fundamental na coordenação das normas, mas a sua formatação precisa ser repensada. O órgão revela as deficiências democráticas apresentadas acima, que se resumem: (1) na unanimidade para aprovação de convênios; e (2) na ausência de representatividade da sociedade civil ou do Poder Legislativo no órgão (2016, p. 09).

Considerada a institucionalidade do CONFAZ e as críticas asseveradas em torno do quórum deliberativo e da composição do Conselho, cabe dizer que a presença dos Estados-membros na entidade permite a tutela de seus interesses de modo direto.[73] Na comparação com o direito alemão, é algo próximo da formação do *Bundesrat*, a Câmara Alta de lá. Trata-se de posição que tempera o viés majoritariamente político presente dado que, segundo se pontuou anteriormente, no âmbito do Legislativo federal, não raro, a atuação dos parlamentares se pauta mais pelas medidas que fazem parte da agenda federal, que pela salvaguarda de interesses de seus Estados (Rezende, 2013, p. 33).

Na formulação de Hironobu Sano, todos os conselhos até aqui mencionados são exemplos de articulação horizontal entre entes federativos (2008, p. 25). Entre si os órgãos da área da saúde acumulam a semelhança de se encaixarem na Administração após formação afastada do ambiente oficial. Foi com a CF/1988, causa da estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS)[74], que a organização até então tomada por secretários alcançou espaço no propósito descentralizador da formulação da política pública para o setor. É o que se anota:

> Trata-se de um modelo que apresenta as características de um sistema federativo com autoridade superposta e que trouxe para o centro do sistema de atenção à saúde os governos estaduais e municipais, convertendo-os em atores chave no processo de descentralização das ações no setor [...] Mais do que o reconhecimento oficial da necessidade de uma arena para debates intergovernamentais, a inovação ficou por conta da inclusão do CONASS e do CONASEMS na estrutura legal do SUS. Dessa forma, tanto o Conselho de

[73] Hironobu Sano e Fernando Luiz Abrucio anotaram sobre o CONFAZ o achado de que, nada obstante o Conselho seja falho na meidação da guerra fiscal, apresentando-se como caso de fracasso na consecução da coordenação intergovernamental, há relevância do espaço como local de discussão a respeito de temas de natureza tributária (2013, p. 226).

[74] A organização das ações e serviços de saúde em sistema único é previsão constitucional constante no *caput* do art. 198 e tratada, especialmente, ao longo dos artigos referente à temática da saúde, qual seja, os arts. 198, 199 e 200 da CF/1988. O sistema é exaustivamente regulado pela Lei Federal nº 8.080/1990, também conhecida como Lei Orgânica da Saúde.

> secretários estaduais como de municipais precisa ser consultada sobre as mudanças de rumos no sistema único de saúde (Sano, 2008, p. 130, 132).

Na área da saúde, de outra forma e com adesão justamente após a CF/1988, o CONASS e o CONASEMS. Ambos os conselhos, a rigor, são pessoas jurídicas de direito privado formadas ao longo dos anos 80, para reunião dos interesses de Secretários de Saúde de nível estadual e municipal, respectivamente. A partir de julho de 1991, com membros paritários de ambos os Conselhos e do Ministério da Saúde, foi criada a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). A consolidação da Comissão veio com a Norma Operacional Básica (NOB) nº 01/93, do MS, com manutenção da estrutura interfederativa (Arretche, 2011, p. 206).

Com uma vista superficial e resumida, o olhar para os Conselhos de secretários no tema da saúde indica uma outra realidade do contexto federativo: aquela em que circunstâncias políticas deram causa às organizações e, a partir da conjuntura descentralizadora almejada pelo texto constitucional, houve abertura e espaço oficial na estrutura do Estado. Embora no bojo da formulação de políticas públicas, de algum modo a colocação supre a disfunção percebida em virtude da atuação do Senado Federal. Não há o completo preenchimento do vácuo, no entanto, avança-se numa espécie de tutela coletivizada, do nível local ao nacional, em relação a tema absolutamente sensível na vida política brasileira e, no contexto do objeto de pesquisa deste trabalho.

A respeito do Fórum Nacional de Governadores e da representação do municipalismo pelas entidades mencionadas no início desta seção, entende-se que a abordagem de suas razões segue a esteira dos órgãos até então tratados. Conjuntamente, a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Associação Brasileira de Municípios (ABM), compõem o lobby dos interesses municipalistas.[75] Por sua vez, o Fórum Nacional de Governadores ou, tão somente, Fórum de Governadores é iniciativa ascensora não formalizada juridicamente, ainda que no momento desta pesquisa seja ente de reunião e manifestação dos Estados-membros, apresentando traços de mecanismo de calibração e

[75] Conforme se especificou anteriormente, assim como outras figuras de representação, as três entidades municipalistas são pessoas jurídicas de direito privado, surgidas cada uma em um momento e pode-se dizer, cada uma com a respectiva pretensão. Entre as três, a ABM é a mais antiga, tendo se formado em 1946, durante os trabalhos da constituinte de época. A CNM, formada no começo da década de 80, hoje em dia é aquela que congrega o maior número de municípios em seus quadros, sendo responsável pela "Marcha a Brasília em defesa dos municípios", evento anual que congrega representantes do municipalismo na capital federal. Por fim, a FNP se formou após a CF/1988 e notabiliza-se por ser constituída por representantes com mandato em capitais e municípios com mais de 80 mil habitantes, fato que a torna também, defensora dos interesses de municípios mais relevantes do ponto de vista econômico.

funcionando como um contrapeso, de caráter argumentativo, diante do "limbo federativo" (Viana, 2018, p. 166-167).

No cenário prévio à Pandemia da Covid-19, as entidades ligadas aos Estados-membros e aos municípios colocavam-se prioritariamente de modo informal no contexto de interação com a União e com os poderes orgânicos. Os exemplos apresentados nas últimas páginas contextualizam os percalços do diálogo interfederativo, ao mesmo tempo em evidenciam mudanças no quadro geral. Conforme Sergio Prado, quando se pensa no baixo incentivo às instituições de articulação ou negociação horizontal, a existência do CONFAZ, por muito tempo o único órgão institucionalizado, foi imposta pela União, ou seja, não surgiu por iniciativa dos federados (2013, p. 178-179).

Do CONFAZ, passando pelos Conselhos formados por Secretários da área da saúde e às entidades de reunião dos interesses de Municípios e de Estados, respectivamente, houve cenário que pode ser classificado como evolutivo. O direcionamento é o da participação dos entes federados nos assuntos de sua competência ou que lhe afetem. O estágio posterior a 1988 não é exatamente de pleno sucesso, fato que o próprio objeto de pesquisa permite verificar. Tanto em termos de descentralização como de limitação do poder há aprimoramentos pendentes quando se cogita a superação do panorama de inconclusão a que forma federativa se encontra relacionada no caso brasileiro.

3.6 – Afinal, qual o modelo da Federação brasileira?

Frente aos aspectos delineados ao longo do presente capítulo, esta seção tem a pretensão de cravar, com alguma crítica, o modelo afinal reconhecido como predominante no âmbito do pacto federativo de 1988. Ainda que a doutrina, majoritariamente, descreva a Federação brasileira como cooperativa a partir do texto constitucional[76], pretende-se ponderar os termos dessa cooperação. Além disso, diante da pesquisa conduzida, entende-se relevante pontuar que, mesmo numa federação de predominância cooperativa, impera competitividade entre os entes federados.

[76] Cita-se as obras de Direito Constitucional que o definiram de forma expressa: Ana Paula de Barcellos (2023, p. 288), André Ramos Tavares (2022, p. 394), Ingo Wolfgang Sarlet (2022, p. 424) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2022, p. 358), por exemplo.

Especificamente quantos às diversas competências identificadas, isto é, de naturezas administrativa, legislativa, tributária e de auto-organização é possível notar diferentes dinâmicas. O que se espera demonstrar, nesse sentido, é que, nada obstante, a nomenclatura e o entendimento sedimentado em torno do modelo cooperativo, por razões diversas a Federação brasileira convive com dinâmicas de competição, razão pela qual a não-cooperação eventualmente se coloca como no plano das ações, tal como no contexto do CONFAZ.

Após a observação sobre os conselhos e as entidades mencionados no item anterior, parece pouco preciso afirmar que a prática federativa seja efetivamente cooperativa. Existe explicação para isso, claro, afinal, na estrutura desenhada pela CF/1988 encontra-se a soma de mais de uma técnica de repartição de competências. Houve no documento constitucional o convívio de "[...] competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação" (Almeida, 2007, p. 58).

Com a perspectiva acima descrita, entende-se que o produto desta seção está na ponderação sobre o modelo ao qual a programação do pacto federativo nacional está associada. Numa medida de pragmatismo, espera-se tornar objetivo o diagnóstico crítico asseverado por trabalhos antecedentes, abrindo-se caminho para o capítulo seguinte, quando se verificará a eventual conciliação dessa percepção, com o fato de que justamente a estrutura federativa foi chave para medidas de contenção da Pandemia da Covid-19.

É certo, uma estrutura que concebe a repartição de competências materiais de forma comum, com a repartição de competências legislativas de forma concorrente e, junto disso, faz a manutenção de fundos de participação a partir da receita tributária, filia-se, de modo fundamental ao modelo cooperativo. Ocorre que não apenas disso se fez a CF/1988 e, nesse sentido, é demasiado simplório cunhar a colaboração, sem a nota de que a cooperação é, na verdade, episódica e que no mais, convive competição sob as mais variadas perspectivas, seja a federativa, no que diz respeito às competências, seja a política, no que diz respeito ao exercício dos poderes repartidos inicialmente.

Leonam Liziero, em leitura sobre a Federação de 1988, acaba resumindo o movimento da seguinte maneira:

> 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. 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** (2021, p. 110, *grifo nosso*).

Quando se faz análise do modo como a federação acontece na prática, a descrição encampada acima é um tanto mais precisa do que a mera afirmação a respeito da repartição de competências no texto constitucional. A questão em si, não tem que ver com a noção do federalismo dinâmico, quando a federação se adapta ao momento político ou econômico, alterando-se com isso a tolerância em torno do exercício das competências constitucionais, mas com a ideia de que a partir do texto da CF/1988, a prática federativa apresenta características e peculiaridades não exatamente abordadas pela arquitetura inicial.

Supor a partir da simplificação de conceitos que, no modelo cooperativo há inerente colaboração entre os componentes do pacto federativo, é algo fora de cogitação. Isso porque junto da consolidação desse modelo, parece ter havido a assunção de aspectos que mimetizam as práticas dos estados unitários como, por exemplo, aqueles em razão de um orçamento nacional unificado (Prado, 2013, p. 125). Nesse sentido, o próprio Sergio Prado ressalta que competências de entes diferentes nem sempre alcançaram harmonia e despertaram tópicos dissonantes como os que se recorta abaixo:

> [...] este mesmo adensamento das relações intergovernamentais, que é essencial para a coordenação cooperativa das ações, traz consigo seu oposto, gerando também relações de conflito e competição desses níveis de governo. A própria interpenetração entre governos, que caracteriza essa disseminação do *federalismo cooperativo*, traz consigo enorme carga de conflitos verticais em torno à apropriação dos recursos fiscais (competências tributária e transferências), controle sobre a gestão dos serviços, prioridades de gasto, aspectos legislativos que regulam os serviços (no caso de diferenças étnicas e religiosas) etc (2013, p. 125, *grifo do autor*).

A considerar os aspectos abordados ao longo desta pesquisa, vale complementar o referente a discussão sobre o amianto do tipo crisotila, constante no item 3.4. Isso porque, em que pese o quadro apresentado, após o julgamento com a declaração de inconstitucionalidade das leis estaduais e, incidentalmente, da Lei Federal nº 9.055/1995, o Estado de Goiás editou norma própria com autorização para a extração e o beneficiamento do amianto.[77] O contexto de aprovação da norma estadual enveredava diálogo com o julgamento da questão no STF, especialmente em razão do impacto econômico causado na região de Minaçu, município

[77] Trata-se da Lei Estadual nº 20.514/2019, publicada com a seguinte ementa: "Autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila no Estado de Goiás" (Goias, 2019).

próximo da divisa com o Tocantins, onde a empresa de capital SAMA Minerações Associadas extrai o material.

O caso em tela, por meio do qual se verificou a interação entre os julgados do STF e a legislação do Estado de Goiás, suscitou a propositura da ADI nº 6.200, cujo julgamento está em andamento no momento da confecção deste trabalho.[78] Essencialmente, como pano de fundo, para além das discussões sobre usurpação de poderes e exercício de competência legislativa e administrativa, há tópicos de natureza trabalhista, ambiental e de saúde, considerando o potencial danoso da atividade autorizada. Mais que isso, no entanto, fica posto o quadro em que se instala tensão entre os interesses de um ente da federação, no caso, o Estado de Goiás, e o STF (ou a União) no exercício da função jurisdicional de Tribunal da Federação. Num mesmo caso, entrelaçaram-se competências e poderes diversos, sendo possível dizer que mais prevaleceu a competição pela disputa em torno dos termos da norma, que propriamente, a cooperação ou sequer uma competição que se possa descrever saudável.

Feitas considerações sintéticas a respeito de hipóteses de conflito entre os entes federados, a tendência adotada por esta pesquisa é acompanhar o sedimentado pelas produções de Marta Arretche, segundo as quais a Federação brasileira constituída em 1988 é altamente centralizadora (Liziero, 2021, p. 110). A análise acurada da própria pesquisadora, sobre formas de descentralização federativa e a absoluta oposição à espontaneidade, ficou detidamente anotada no trecho ao qual se alude:

> Em um Estado federativo, caracterizado pela efetiva autonomia política dos níveis subnacionais de governo, a assunção de atribuições em qualquer área de políticas públicas – na ausência de imposições constitucionais – está diretamente associada à estrutura de incentivos oferecida [...] a descentralização fiscal de 1988 não é condição suficiente para que uma dada administração decida aplicar o acréscimo de receitas dela derivado na implementação de programas em uma dada área das políticas públicas (2011, p. 52-53).

A conclusão recebida da Ciência Política faz notar que, se do ponto de vista jurídico a compressão do modelo cooperativo se reduz a repartição de competências, a observação da dinâmica, ou seja, "o caminhar" das formas, permite nota sobre o fato de que na prática definir o federalismo brasileiro como estritamente cooperativo, sem maiores discussões, é modesto. Nada obstante seja certo, como se depreende de Pedro Luis Chambô, que ao procurar o

[78] Em junho de 2023 o Ministro Relator da referida ação, Alexandre de Moraes, apresentou voto por meio do qual conheceu a peça inaugural e declarou a inconstitucionalidade da Lei nº 20.514/2019, do Estado de Goiás. O Ministro foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber, no que diz respeito a inconstitucionalidade da norma objeto da ação. Na ocasião, o julgamento foi suspenso por pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes (Brasil, 2023b).

estabelecimento de conceito geral a respeito do modelo cooperativo, identificou a existência de múltiplas compreensões com apoio da análise combinada de pressupostos de estrutura constitucional e de dinâmica intergovernamental (2020, p. 98). Quanto a esses pressupostos, a pesquisa assim pontuou:

> No tocante à **estrutura constitucional**, o modelo cooperativo se distingue dos demais por conta de instrumentos de interconexão de autonomias das esferas de governo, os quais compreendem **a repartição concorrente de matérias legislativas, o compartilhamento de receitas financeiras e a participação dos governos regionais nas arenas federais de decisão**. [...] Em relação à **dinâmica intergovernamental**, o modelo cooperativo se distingue dos demais a partir de padrões de comportamento e de relações que favoreçam a atuação política e legislativa conjunta. São distintivos desse **modelo a atuação conjunta na proposição e na implementação de políticas públicas, o financiamento compartilhado de programas e a busca pela redução de desigualdades regionais e sociais** (Chambô, 2020, p. 98-99, *grifo nosso*).

Emprestando a análise cunhada, que além da descrição ofereceu classificação para variedades de federalismo cooperativo, chega-se a uma resposta para o questionamento de abertura desta seção. A partir das dimensões apresentadas na citação acima, a pesquisa colacionou tipos próprios. Em relação à estrutura constitucional, fala-se que pode ser: cooperativa, semicooperativa ou não cooperativa. Já quanto à dinâmica intergovernamental as federações podem ser: de dinâmica cooperativa forte ou de dinâmica cooperativa fraca (Chambô, p. 98-99). A aferição dos tipos é feita conforme a adequação do texto citado há pouco com os tipos da cooperação. Dessa forma, quanto mais adequado o texto a realidade investigada, mais cooperativa e mais forte a cooperação, respectivamente para cada dimensão. Quando se olha a Federação brasileira sob esse viés, a conclusão é pelo modelo cooperativo de dinâmica forte.

Curiosamente, diante das federações existentes e da classificação mais recorrente (a que varia entre os polos dual e cooperativo) a literatura apresenta dificuldade em assimilar as ressalvas aos paradigmas. Ao longo desta seção procurou-se apontar disfuncionalidades como a do Senado Federal e a da repartição de competências adotada pela CF/1988. Mais que mera implicância com designação cooperativa, talvez o ponto crucial extraível esteja na evidência de que nas disfuncionalidades, possivelmente reside a causa para o afastamento do modelo. Para a acepção completa do dia a dia federativo é preciso levar em conta as ressalvas à expectativa teórica. É modo para, finalmente, colocar no patamar da realidade o projeto constitucional.

4 – O PAPEL LIMITATIVO DA FEDERAÇÃO DIANTE DA PANDEMIA DA COVID-19

A cepa SARS-COV-2 do coronavírus, o vírus causador da doença denominada Covid-19, foi conhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) no final do mês de dezembro de 2019. Do conhecimento sobre a variação até a declaração do surto da doença como uma ESPII, houve o intervalo de aproximadamente 30 (trinta) dias. A caracterização da situação pandêmica, ocorreu em 11 de março de 2020, diante da distribuição geográfica que a doença havia alcançado (OPAS, 2022).

Apesar da rapidez na instalação do quadro de emergência de saúde, a Organização Mundial da Saúde (OMS) havia emitido alertas a todos os governos anteriormente. Segundo Jamil Chade e Ruth Manus, em 07 fevereiro de 2018 a OMS descreveu oficialmente a "Doença X", isto é, a possibilidade de uma pandemia a partir de um agente desconhecido. Naquele momento a informação aos governos de todo o globo visava a preparação para a eventualidade de uma pandemia. (p. 73-74, 2020).

Depois de abordar aspectos históricos e jurídicos ao longo de dois capítulos, neste momento a presente pesquisa encaminha-se para o cotejo entre as críticas sobre o federalismo brasileiro e a percepção de que a repartição de competências foi chave para controle das políticas públicas durante a Pandemia da Covid-19. Para tanto, neste recorte os tópicos seguintes preocupam-se com a descrição do contexto enfrentado pelo Estado brasileiro diante das necessidades decorrentes do surto do vírus SARS-COV-2, especialmente, ao longo do período entre 2020-2021, anos de ápice dos efeitos causados pelo também chamado coronavírus.

Com o objetivo de alcançar os propósitos elucidados, primeiro alinha-se seção em que são evidenciados desafios diversos relacionados com o momento excepcional. Tratando-se de doença inicialmente sem tratamento e com índice considerável de gravidade, o episódio da COVID-19 foi impactante não apenas à saúde, mas aos hábitos da vida contemporânea, uma vez tenha afetado a locomoção e a reunião de pessoas, para mencionar dois direitos humanos e fundamentais. Notadamente, por decorrência lógica dos cuidados recomendados, houve forte efeito econômico, além de enorme dificuldade aos Estados, no sentido do planejamento de ações de solução ao quadro instalado.

Para o estrito caso brasileiro, nada obstante a gravidade da situação em si, pesou o fato de que sob a chefia da União, ocupava a Presidente da República, Jair Bolsonaro, um negacionista da ciência. Em virtude disso, além da tensão sanitária, houve tensão política e jurídica em torno das medidas a se adotar como opção para lidar com a crise toda vivenciada. O fiel da balança, durante quase todo o contexto, fez-se por decisões judiciais STF e por atos de chefes de Estados-membros e de Municípios, o que em última análise, desperta a atenção para a atuação da Corte Constitucional e o olhar para as saídas encontradas pelos entes federados, no período investigado.

Considerando todo o estabelecido, ao final, reserva-se tópico para discutir reformas de que a Federação eventualmente suscite, sob os olhos desta pesquisa. É por medida de assimilação que referida seção está presente como última propositura do trabalho. Após registrar críticas à Federação e anotar o pertinente no contexto pandêmico, quando se notou alguma relevância no federalismo nacional, supõe-se absolutamente pertinente para além da entrega da resposta à questão de pesquisa, indicar apontamentos referentes ao cenário justamente apreendido.

O produto deste capítulo, no mais de suas conclusões, tem que ver com a caracterização do papel limitativo exercido pela Federação. É dizer, tendo o desenrolar das medidas adotadas derivado exatamente do pacto firmado em 1988, entende-se que a correção das disfuncionalidades, teve esteio exatamente na programação federativa feita pelo legislador constituinte. Caracterizado no capítulo anterior o fato de que não houve modificação jurisprudencial pelo STF e de que nas eventuais disfuncionalidades, reside a causa de afastamento do modelo cooperativo, propõe-se tenha sido a limitação aos Poderes constituídos a barreira por meio da qual o arbítrio foi barrado.

4.1 – Os desafios institucionais e políticos da crise: movimentação da Federação perante uma Presidência da República negacionista da ciência

Por meio desta seção, a pretensão de pesquisa reside na qualificação da movimentação dos entes federados, frente à União, chefiada por um Presidente da República negacionista da ciência. Em que pese Jair Bolsonaro tenha assinado atos com foco na Pandemia da Covid-19, a partir de suas declarações, o Governo Federal adotou postura ambígua na propositura de medidas para controle da questão de saúde (Silva Junior, 2022, p. 278). Nessa

medida, aqui surge o primeiro aspecto para falseabilidade da hipótese levantada no início deste trabalho, qual seja, a de que o Estado Federal brasileiro se movimentou no sentido da limitação ao arbítrio do Poder Executivo Federal, durante a Pandemia, conforme se espera de um Estado composto.

No âmbito político, em mais de uma oportunidade governadores eleitos assinaram cartas com demandas à União para lidar com a situação pandêmica. Em março de 2020, por exemplo, 25 chefes de executivos estaduais afirmaram "[...] essencial a liderança do presidente da República e a sua parceria com governadores, prefeitos e chefes dos demais poderes [...]" e ainda a adoção de "[...] medidas baseadas no que afirma a ciência, seguindo orientação de profissionais de saúde e, sobretudo, os protocolos orientados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) [...]" (El País, 2020). O conteúdo revelava súplica pela cooperação entre os níveis de poder vertical, haja vista a dificuldade administrativa encarada.

Ao sancionar a Lei Federal nº 13.979/2020, em fevereiro daquele ano, a União criou normas gerais para o enfrentamento da emergência de saúde. De modo expresso e formal, inseriu no § 1º, do art. 3º desse instrumento, o embasamento científico como elemento indispensável para a adoção de medidas restritivas. Para além da Lei, no entanto, a União, por meio da Presidência da República, demonstrou a existência de estratégia institucional de propagação do vírus, conforme relatório produzido pelo Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (Cepedisa) e pela Conectas Direitos Humanos.[79]

Efetivamente, é bom dizer que o Congresso Nacional votou e aprovou projeto de autoria parlamentar para a concessão de auxílio emergencial à população, com objetivo de suprir a queda de renda pela redução das atividades econômicas. Com sanção presidencial, por meio da Lei Federal nº 13.982/2020, pessoas que preenchiam requisitos cumulativos e se encontravam em estado de incapacidade para se prover, foram contempladas inicialmente com 3 (três) prestações mensais no valor de R$ 600,00 (seiscentos reais), em um programa de transferência de renda direta e temporária a partir do orçamento da União. Apesar da medida por um lado, por outro houve o incontável número de ações de esvaziamento das medidas exatamente tomadas sob a causa do coronavírus.

O jornalista brasileiro, Milton Blay, foi um dos nomes preocupados com o registro de modo escrito dos fatos relacionados com a Pandemia e com o procedimento abominável,

[79] O documento pode ser conferido na íntegra: Direitos na Pandemia – Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/boletim-direitos-na-pandemia-no-10/>. Acesso em: 22/07/2022.

para dizer o mínimo, como a situação foi recebida por alguns líderes e chefes de Estado. Ao longo do título "O vírus e a farsa populista" o autor perpassa por nuances do momento pandêmico, o que inclui, o negacionismo científico (2021, p. 67). Entre atitudes e frases elencadas pelo trabalho, destaca-se, para os fins desta pesquisa, algumas das descrições colacionadas:

> Trump e Bolsonaro foram os melhores exemplos. Começaram por ridicularizar a gravidade da doença – **"uma gripezinha, um resfriadinho",** desinformaram e adiaram o problema. [...] começaram a acusar a China da existência do vírus e da sua propagação [...] **ridicularizaram a OMS e desprezaram por completo as visões da comunidade científica norte-americana, brasileira, mundial** (2021, p. 68, *grifo nosso*).

Sobre o presidente então empossado no Poder Executivo brasileiro, houve ainda mais uma série de atos contrários à razoabilidade e às evidências científicas. Como por espelhamento e reflexo da postura de Donald Trump, presidente dos Estados Unidos da América, aqui o presidente brasileiro reiterou a suposta defesa da "liberdade"[80], em oposição às restrições decorrentes das medidas restritivas recomendáveis ao controle da doença. Salienta-se mais um trecho de relatos:

> Abaixo da linha do Equador, seu clone Jair Bolsonaro teve exatamente a mesma reação do norte-americano, a quem confessou "*I love you*". **Criticou governadores, sobretudo João Doria, de São Paulo, e Wilson Witzel, do Rio de Janeiro, que decretaram o isolamento da população**, acusando-os de oportunismo, de estarem aproveitando a crise sanitária para se lançar na corrida presidencial. Em resposta, **Bolsonaro lançou uma campanha publicitária com o tema "O Brasil não pode parar", saiu às ruas e foi congratular-se com comerciantes, criou aglomeração**, conclamou seus militantes a realizar carreatas e voltar ao trabalho, **rebaixou o vírus ao *status* da tal gripezinha**. Meses depois, **em novembro de 2020, disse** em seu costumeiro linguajar homofóbico **que o Brasil tem de deixar de ser um país de maricas** (Blay, 2021, p. 69, *grifo nosso*).

Acredita-se, merecem destaque mais alguns fatos anotados em relação ao ex-presidente, Jair Bolsonaro, uma vez que a queda na escala das degradações foi sintoma constante, quando o assunto foi a Covid-19:

> [...] **reclamou que não o deixaram tomar as medidas que queria para diminuir o isolamento e manter estabelecimentos comerciais abertos;**

[80] Faz-se o uso do termo "liberdade" entre aspas, por considerar-se que a interpretação conferida ao referido direito se aproximava da concepção absoluta, inviável mesmo em tempos de normalidade. Notadamente, frente a excepcionalidade da contaminação viral e da crise sanitária, houve a necessidade de medidas de controle, passíveis de questionamento, certamente, porém não em detrimento dos direitos à saúde, à vida e da dignidade da pessoa humana.

> **culpou os governos estaduais**. E afirmou que o Congresso, através da figura do então presidente da Câmara, Rodrigo Maia, seu adversário, tinha sua parcela de culpa [...] **Bolsonaro foi o segundo chefe de Estado a ter seus tuítes suprimidos pela rede social**. O primeiro foi seu arqui-inimigo Maduro, da Venezuela [...] O terceiro foi Trump. O trio **foi enquadrado numa nova regra do Twitter, que prevê a remoção de conteúdos que "forem contrainformações de saúde pública orientadas por fontes oficiais e possam colocar as pessoas em situação de maior risco"** (2021, p. 71, *grifo nosso*).

É certo, o descompromisso com a visão científica não se limitou às declarações e ações cotidianas do então Chefe de Estado e de Governo. Pela proximidade política com a Presidência, a diplomacia brasileira também se viu afetada em virtude da atuação do ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo. O chanceler mencionou a teoria de conspiração do *Great Reset*[81], sobre a origem da Covid-19, durante participação como representante brasileiro em conferência extraordinária da Organização das Nações Unidas (ONU), em dezembro de 2019 (Blay, 2021, p. 74). A postura da Presidência da República e da pasta das Relações Exteriores evidentemente tensionou o pacto federativo, porque foi de oposição aos componentes da federação, internamente, e porque fragilizou a soberania nacional, do ponto de vista externo (Oliveira; Monte, 2022, p. 67).

Quando se pensa no cenário de promoção de políticas públicas, além do paralelismo representado pela tese negacionista, desatendia paradigmas estabelecidos pela prática e pelo controle exercido pelo Poder Judiciário. Critérios como o "mínimo existencial", a "razoabilidade" e a "proporcionalidade", sedimentados hodiernamente, somados à necessidade de embasamento científico para adoção de medidas contra o coronavírus, conforme a Lei Federal nº 13.979/2020, sancionada pelo próprio governo de ocasião, estiveram a todo o tempo presentes de modo formal, mas desgastadas pela prática e por dizeres como os destacados há pouco. Desse caos instalado, por meio de pesquisa anterior, sugere-se que a atuação do Poder Judiciário permitiu "[...] o firmamento do elemento científico como critério para a interpretação de direitos em políticas públicas" (Nunes; Brega Filho, 2023, p. 17).

Independentemente das escusas que se vislumbre, seja pelo ceticismo, pelo medo e pelas incertezas ligadas ao que significou o enfrentamento à Covid-19, é preciso pontuar, pelo menos aos olhos deste trabalho, que a postura descrita nessas páginas foi de absurda irresponsabilidade. Do ponto de vista moral houve a perda de pudor e, juridicamente, a escalada

---

[81] *Great Reset*, em português, "grande recomeço" ou "zeragem" é um termo advogado pelo movimento de extrema-direita QAnon, surgido nos Estados Unidos, em 2017. A teoria combina várias outras e, basicamente, se vale de rumores sobre controle econômico e social da população de massa por uma elite (Blay, 2021, p. 74-75).

sobre conquistas civilizatórias, de modo que o efeito perverso desencadeado foi o da indiferença com a morte.[82] Na definição do psicanalista Nelson da Silva Júnior, trata-se de episódio que marca a biopolítica escancarada, efetivamente, como tanatopolítica, ou seja, política de morte e de gozo com a morte (2022, p. 278).

O quadro de solapamento das instituições viveu tensões continuadas no tocante às políticas públicas de enfrentamento da doença. Ainda nas primeiras semanas de avanço do quadro sanitário, após colocações infundadas sobre adulteração de números de atendimentos em hospitais e postos de saúde, houve troca de nomes no Ministério da Saúde. Os médicos Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich foram substituídos pelo general da ativa Eduardo Pazuello, por não conformarem as ações da pasta com a visão anticientífica e equivocada de Jair Bolsonaro (Silva Junior, 2022, p. 278).

Ainda no tocante a atuação do Ministério da Saúde, sob a gestão de Eduardo Pazuello, promoveu-se alteração na divulgação de números diários referentes ao coronavírus. Em pesquisa sobre o consorcio de imprensa para acompanhamento dos dados de casos, de recuperados e de falecidos pela doença, Marialva Barbosa, Ana Paula Goulart de Andrade e Marcos André Oliveira Cony trazem a caracterização do ocorrido:

> Na primeira semana de junho, a divulgação dos dados da pandemia sofreu constantes atrasos. Questionado sobre o motivo da demora, o presidente Jair Bolsonaro insinuou que houve um movimento proposital, como forma de dificultar a divulgação por parte da mídia. No dia 06 de junho de 2020, o portal em que os dados eram publicados ficou fora do ar, e o Ministério da Saúde anunciou que alteraria a forma de contagem dos dados. Em vez do balanço diário da forma tradicional, com todas as mortes registradas em 24 horas, informaria apenas aquelas que de fato acontecessem no dia – deixando de lado, portanto, as que foram confirmadas na data. Na prática, isso significaria uma enorme redução artificial nos números, tendo em vista que, em alguns casos, os óbitos demoram para ter sua causa confirmada como Covid-19 – e, portanto, não seriam contemplados no balanço divulgado (2022, p. 201).

Foi desse relacionamento público atravancado e pouco transparente, que surgiu o consórcio de imprensa formado por jornalistas de G1, O Globo, Extra, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo e UOL.[83] A iniciativa durou 965 (novecentos e sessenta e cinco dias), tendo

[82] Amostras tidas a partir de declarações públicas do ex-chefe do Executivo Federal como: "E daí? Quer que eu faça o quê? Eu sou Messias, mas não faço milagres...", em resposta à pergunta de jornalista sobre o dia em que o Brasil ultrapassou o número de mortos da China pela Covid-19, em 28 de abril de 2020; ou como o "Eu não sou coveiro, tá?", proferido em 20 de abril de 2020, também em resposta à pergunta sobre o número de mortes pela doença no país.

[83] Quanto a atuação do respectivo consórcio: "Neste contexto, o Jornalismo Audiovisual no século XXI enfrenta incertezas e assume um papel central e pedagógico diante do desafio imposto pela pandemia e por falta de transparência do Governo Federal" (Barbosa; Andrade; Cony, 2022, p. 206).

se dissolvido apenas em janeiro de 2023, já quando a gestão federal estava sob posse de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em outubro de 2022, após pleito de dois turnos frente a Jair Bolsonaro. A dissolução da parceria jornalística ocorreu pela compreensão dos órgãos de imprensa de que não se fazia mais necessária a apuração diária dos dados em conjunto pelos veículos, diante da estabilidade no cenário de tratamento do vírus (UOL, 2023).

Relativamente à saúde, a considerar órgãos tratados ao longo da seção 3.5 do capítulo anterior, é notável a atuação do CONASS, órgão que assumiu postura crítica quanto à Presidência da República[84] e ao Ministério da Saúde[85], inclusive junto Conselho Intergestores Tripartite (CIT). Daniel Estevão Ramos Miranda descreve o CONASS na Pandemia como órgão que "[...] formou um contrapeso à estratégia presidencial, vocalizando demandas e problemas dos entes estaduais, mas também auxiliando-os do ponto de vista técnico e do ponto de vista da articulação de ações conjuntas [...]" (2022, p. 99). Foi um tipo de papel certamente pouco praticado pelas instâncias da União.

Para além da dificuldade de acesso à informação junto à gestão federal e do déficit de coordenação na formulação de políticas públicas, anota-se, a Pandemia da Covid-19 foi episódio de escalada de notícias falsas. A OMS chegou a cravar o acontecimento de uma infodemia, em alerta para "[...] falsas teorias de complô que acabaram influenciando o comportamento das pessoas e contribuindo para a propagação do vírus" (Blay, 2021, p. 137; OPAS, 2020). Rogerio Piccino Braga e Leonardo Bocchi Costa, ao analisar o conflito de direitos fundamentais entre a liberdade de expressão e a saúde, ponderaram a existência de "[...] incompatibilidade incorrigível entre o fenômeno das *fake news* e a opinião pública livre e a saúde pública salubre [...]" referente ao coronavírus (2021, p. 111). De fato, mais do que o conflito de direitos, na raiz da época pandêmica esteve a marca da tomada das vias oficiais mais relevantes do país, aquelas sob a gestão da União Federal, por discursos terminantemente paralelos e não verificáveis.

Quanto às ações do Governo Federal, se em relação às competências materiais o caso foi de propositura de um federalismo dual, por meio do qual Brasília apenas fornecia

---

[84] Em Carta dos Secretários Estaduais de Saúde, do dia 24 de março de 2020, consignou-se: "Assistimos estarrecidos ao pronunciamento em cadeia nacional do Presidente da República, Jair Bolsonaro" (CONASS, 2020a).

[85] "Com respeito ao documento intitulado 'Orientações do Ministério da Saúde para tratamento medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19', lançado pelo Ministério da Saúde, sem participação técnica e pactuação tripartite, o CONASS reafirma sua posição de pautar-se, sempre, pelo respeito às melhores evidências científicas. Assim, ao contrário do que foi divulgado em entrevista coletiva no dia de hoje, deixa claro que tais orientações são de única responsabilidade do Ministério da Saúde (CONASS, 2020b).

valores aos entes federados, quanto às competências legislativas, o quadro pareceu se inverter. Nesse sentido, a União buscou alargar a competência concorrente para tratar de matérias relacionadas com o cenário, em detrimento de medidas regionais ou locais que determinaram o fechamento de estabelecimentos e o distanciamento entre pessoas.

A caracterização do negacionismo científico do ocupante da Presidência da República no estopim do período pandêmico é algo que encontra sanção nas formas jurídicas. A prática reiterada de condutas esvaziadoras dos atos oficiais por ocasião de declarações, aparições públicas e mensagens eletrônicas na rede mundial de computadores foi reconhecida em algumas frentes. Ao ex-presidente e a diversos outros agentes públicos, no relatório final da CPI da Covid, processada na esfera do Senado Federal, houve a imputação de vários tipos penais, entre os quais: epidemia com resultado morte, infração de medida sanitária preventiva, charlatanismo, incitação ao crime, falsificação de documento particular, emprego irregular de verbas públicas e prevaricação, todos com previsão no Código Penal brasileiro, respectivamente, nos arts. 268, *caput*; 283; 286; 298; 315 e 319 (Brasil, 2021b, p. 1.122).

O relatório da CPI também sugeriu o indiciamento por crimes de responsabilidade, quais sejam: violação de direito social, incompatibilidade com dignidade, honra e decoro do cargo, ambos previstos na Lei Federal nº 1.079/1950, arts. 7º, item 9 e 9º, item 7 (Brasil, 2021b, p. 1.122). Para além de crimes internos, foi imputado à figura pessoal do ex-presidente, os crimes contra a humanidade, nas modalidades extermínio, perseguição e outros atos desumanos, previstos no Estatuto de Roma, do qual o Brasil é signatário e cuja incorporação ao direito pátrio se deu por meio do Decreto Federal nº 4.388/2002 (Brasil, 2021b, p. 1.122). Apesar disso e de outras ações intentadas, a responsabilização dos agentes envolvidos com os fatos ainda não se operou, em que pese a pendência de processamento, na maioria dos casos.

Por sinal, com a distância do tempo que se passou, distintamente do que concluem Natávia Boigues Corbalan Tebar e Glauco Roberto Marques Moreira sobre a não responsabilização criminal do ex-presidente no âmbito do Tribunal Penal Internacional (TPI), entende este trabalho que a omissão interna caminha a passos largos para se configurar (2023, p. 248-249). Além de negacionista da ciência e opositor da federação no que diz respeito às medidas de contenção do coronavírus, existe conjunto de elementos sobre violação sistemática, especialmente em relação às populações indígenas, pela omissão de serviços e de monitoramento específico, num contexto de vulneração dos povos originários durante a Pandemia (Ramos, 2021, p. 14; Barbosa; Caponi, 2022, p. 18).

As páginas desta seção até aqui são sugestivas de que a governabilidade pandêmica foi caótica no Brasil. Acaso governadores e prefeitos tivessem adotado a postura do presidente, as pessoas acometidas ou mortas pela doença teriam o potencial exponente de ser superiores aos quase 38 (trinta e oito) milhões de casos registrados e às mais de 700 (setecentas) mil mortes, em número de novembro de 2023 (Ministério da Saúde, 2023). No panorama dos direitos fundamentais, obviamente, as medidas cruciais à contenção do vírus limitavam às pessoas. Pior que isso, no entanto, acabou sendo a retração da máquina pública federal[86] no sentido da malfadada "imunidade de rebanho" e a oposição aos cuidados indicados pela ciência médica, dentro os quais, o uso de máscara, o distanciamento social e, inclusive a vacinação, quando esta passou a ser possível.

Sobre a atuação do Poder Legislativo Federal é possível dizer que a interação entre vetos do Executivo e projetos advindos do Congresso Nacional, houve a confirmação do negacionismo por meio de vetos relativos a medidas sanitárias e vacinas. Em artigo, Evanilda Godoi-Bustamante e Thomas Bustamante, ao analisarem Projetos de Lei aprovados pelo Congresso no período entre abril de 2020 e abril de 2021, assentaram o fato de que "[...] as normas relativas a vacinas foram as que mais receberam vetos a seus dispositivos normativos, seguidas pelo tema 'uso de máscaras'" (2022, p. 134).[87] É dizer, a interferência da concepção negacionista avançou sobre as normas promulgadas.

O cenário descrito, em que a Presidência da República do mandato 2019-2022 atua contra a federação, não se restringe às medidas de contenção do coronavírus. Ao longo das pesquisas sobre relações federativas, foi possível constatar outras ações de boicote aos entes da federação. Em 2022, por exemplo, com a proximidade da corrida eleitoral o Presidente da República ofereceu ADPF contra todas as 26 (vinte e seis) Leis estaduais e contra a Lei distrital que estabeleciam alíquotas para Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em combustíveis, um tributo de competência dos Estados, acima da margem para operações em geral (Nunes, p. 83, 2023). No caso, a postura foi adotada em detrimento da afetação financeira

[86] "Mais do que uma perda passiva de espaço, o posicionamento do governo federal sinaliza a decisão política de não assumir esta responsabilidade [de definição de agenda e coordenação interfederativa no combate à Pandemia] baseado em uma visão dualista e não cooperativa do federalismo" (Pereira; Oliveira; Sampaio, 2020, p. 683).

[87] "O PL 1562/2020 tinha por objetivo estabelecer a obrigatoriedade de uso de máscaras de proteção individual para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, e sobre a disponibilização de produtos saneantes aos usuários durante a vigência das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. O PL teve 23 dispositivos normativos vetados [...] De sua parte o Congresso Nacional rejeitou 16 dos dispositivos normativos vetados [...]" (Godoi-Bustamante; Bustamante, 2022, p. 135).

aos federados e não levando em conta disposição do Governo Federal em avançar sobre a pauta no bojo de uma reforma tributária.

Em suma, a defesa negacionista encampada pela figura do Presidente parece central no debate federativo (Abrucio *et al*, p. 670, 2020). Isso é afirmado na medida que a entonação presidencial, essencialmente, contrariou o básico estabelecido na formulação de políticas públicas e gerou embate institucional violador da repartição de competências presentes nos art. 23 e 24 da CF/1988. Não fosse essa postura, talvez o objeto de pesquisa ora trabalhado fosse sutil e menos evidente do que o possível pelo contraste do arbítrio das comunicações vindas do Governo Federal. Neste ponto, aliás, reside importante observação de pesquisa: a ambiguidade e a recusa a seguir padrões de embasamento científico expedidos pela OMS é fator basilar da descoordenação federativa identificada no enfrentamento da Covid-19.

A conclusão aventada acima evidencia que, frente aos fatos relacionados com a Pandemia, a Federação brasileira violou a programação federativa de 1988. A não cooperação em matéria de competência comum, ou seja, matéria da qual todos os entes têm o dever de zelar, é fato implicador. Quiçá, pode-se dizer que, com as correções oportunizadas por provimentos jurisdicionais e pela pressão federativa ligada ao movimento de serviços oferecidos por Estados e Municípios, houve alguma adequação com o passar dos meses e dos anos, mas não sem constar a descrição de que para isso houve enorme desajuste entre os entes federativos.

4.2 – As alternativas encontradas por Estados-membros e Municípios

O cenário de exercício das competências foi afetado nos aspectos políticos e institucionais. Na elaboração de políticas de saúde para superação da doença, as iniciativas isoladas de entes subnacionais desencadearam verdadeira paradiplomacia em prol do exercício da autonomia federativa. Ana Tereza Lopes Marra de Sousa e Gilberto Marcos Antonio Rodrigues mencionam o caso do Estado de São Paulo que, no intuito de viabilizar a CoronaVac, se valeu desse artifício para travar relações com a China, país fornecedor de insumos necessários à vacina (p. 61-62, 2021).

Enorme parte da coordenação não exercida pela União acabou sob os auspícios dos Executivos estaduais. Com olhar voltado para o Estado do Paraná, Eduardo Soncini Miranda e Roberta Picussa, verificaram a predominância do Governo do Estado na propositura de matérias

legislativas associadas ao coronavírus. A Assembleia local atuou para além da mera aprovação dos termos de projetos vindos do Executivo, inclusive por ter havido, em seu âmbito, a criação de Frente Parlamentar para o tema da doença, a realização de audiências públicas remotas e a promoção de discussões justamente em torno das propostas legislativas e fiscais para tratamento da situação de crise identificada (2021, p. 318).

Administrativamente, a partir de informações de monitoramento da saúde, alguns dos entes federados adotaram métrica como bandeiras, fases ou outros modos de compreender o momento de transmissão do SARS-COV-2, a disponibilidade de leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) em estabelecimentos hospitalares. Como exemplo, traz-se a iniciativa do Estado do Rio Grande do Sul[88], nos termos abaixo descritos:

> [...] uma importante experiência a ser destacada foi adotada no Estado do Rio Grande do Sul, que instituiu, em um primeiro momento, **a partir de 30 de abril de 2020, o modelo do distanciamento controlado, dividindo os Municípios do Estado em trinta regiões de saúde com base nos hospitais de referência para leitos de UTI**. Com esse modelo, **foram previstos quatro estágios de controle do distanciamento social, representados por bandeiras de cores diferentes que indicavam a menor ou maior gravidade da pandemia em determinada região e, via de consequência, a maior ou menor rigidez das medidas restritivas a serem adotadas** (Vitória, 2021, p. 127, *grifo nosso*).

A pesquisa de André Luís Bonifácio de Carvalho *et al* apresenta achados que coadunam a relevância da atuação dos estados-membros "[...] por meio de medidas de cooperação horizontal, prática de aprendizagem regional e associativa e organização de medidas de intervenção social [...]" (2022, p. 62). O objeto do trabalho envolveu a análise da produção de decretos por 11 (onze) estados da Federação brasileira no que diz respeito às medidas de aprimoramento das políticas e serviços de saúde; políticas de proteção do emprego e renda; medidas administrativas e de regulação social e gestão territorial, durante a 1ª (primeira) onda da Pandemia da Covid-19, entre fevereiro e outubro de 2020. Em medida conclusiva, ressaltou-se o seguinte:

> Ficou patente que **a maioria dos governadores se posicionaram diametralmente opostos ao 'federalismo bolsonarista'**, ao exercerem suas competências constitucionais adotando importantes medidas de cooperação horizontal desencadeando agendas de solidariedade entre estados, exercitando prática de aprendizagem regional e associativa, e dentro dos seus estados com

[88] Mecanismos semelhantes foram desenvolvidos por outros Estados-membros, como São Paulo, que denominou a iniciativa por seu governo de época, como "Plano São Paulo", cujas ações passaram a ser aplicadas a partir de junho de 2020. Municípios igualmente desenvolveram políticas semelhantes, especialmente, aqueles com populações maiores: caso da capital paranaense, o município de Curitiba.

> o conjunto de prefeitos e suas associações, organizando medidas restritivas e de intervenção social, que foram reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, à luz das recomendações da OMS e vários estudos técnicos e científicos. Tornou-se evidente, portanto, que **a pandemia colocou frente a frente duas estratégias distintas: uma apostando na defesa do direto à vida e à saúde, e outra que reforçou a lógica centrada em desafiar a pandemia de forma negacionista expondo a população ao risco de morrer**, em uma prática denominada por muitos autores de **necropolítica** (Carvalho *et al*, 2022, p. 74, *grifo nosso*).

O "federalismo bolsonarista" subverteu a programação federativa de 1988. A adoção de uma estratégia dual, mesmo que episódica, foi ignorada inclusive por pares políticos do ex-presidente. A considerar o tópico derradeiro do capítulo anterior, pode-se dizer que o momento pandêmico revelou a concretude da estrutura cooperativa no Brasil. A federação com histórico de interações cooperativas na prestação de serviços públicos, definitivamente desandou na garantia de suas ações e apresentou atuação avessa às pretensões da Presidência da República, pelo menos nos momentos mais sensíveis. A ressalva é feita porque mesmo em 2020, quando não havia qualquer imunizante disponível contra a doença, também se notou flexibilização antecipada de medidas, sob influência do ideário presidencial negacionista:

> A realidade mostrou que medidas de flexibilização realizadas no último quadrimestre do ano de 2020, impulsionadas por pressões locais, o desencadeamento do processo das eleições municipais, a proximidade das festas de fim de ano, somadas a postura do governo federal diante do combate à pandemia, fizeram com que uma nova onda se estabelecesse no País propiciada pelo surgimento de algumas novas variantes do vírus (Carvalho *et al*, 2022, p. 74-75).

No sentido da citação referenciada, a superação do quadro sanitário mais caótico tornou perceptível não apenas o abandono de medidas indispensáveis ao controle do quadro de saúde coletiva, como a reversão de sanções em alguns dos Estados onde a influência liberal ou mesmo, para colocar em termos próprios depois da identificação possível, a influência negacionista e bolsonarista, possuem maior expressão.[89] Ao tempo em que esta pesquisa ainda é redigida, destaca-se a sanção de dispositivo em Lei do Estado de São Paulo, cujo efeito é o perdão de multas administrativas aplicadas em virtude do descumprimento de obrigação para a

[89] Em dissertação de Mestrado produzida no bojo do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rodrigo de Sousa Escaño, ao estudar a condição dos municípios do Estado do Rio de Janeiro no enfrentamento da crise pandêmica, concluiu o seguinte: "A relação diretamente proporcional da ideologia do partido do prefeito, que conforme mais à direita aumentava as chances de alinhamento com o presidente, e a taxa de incidência da doença sendo inversamente proporcional ao alinhamento com o presidente, o que poderia significar que uma menor pressão sobre o sistema de saúde aumentava o espaço para a atuação ideológica do seu prefeito" (p. 05, 2022).

prevenção e o enfrentamento da pandemia.[90] Acredita-se seja esse um exemplo de inconstitucionalidade frente às normas da CF/1988, com ocorrência bastante posterior ao ápice de transmissão da doença.

Cyril Bennouna *et al* apresentam a evidência de que no Brasil, além de não ter havido coordenação presidencial com interação entre os níveis de estado, achados de pesquisa indicam apenas trocas casuais entre unidades federativas. A exceção mais evidente, segundo a pesquisa, fica por conta dos estados da região Nordeste do país, onde a coordenação horizontal apresentou alguma relevância (2021, p. 590). Olívia Cristina Perez e Luciana Santana demonstraram fatores notáveis na atuação do Consórcio Nordeste que, criado em 2019, desenvolveu ações no contexto da Pandemia, dentre as quais: manutenção de Comitê Científico no bojo do Consórcio, cuja presidência do comitê foi exercida pelo médico e cientista Miguel Nicolelis; tentativa de compra de ventiladores mecânicos; e compra de doses da vacina de origem russa, *Sputnik V*, posteriormente suspensa, diante da não aprovação da importação pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) (2020, p. 263, 266).

O Consórcio Nordeste, assim como outras inúmeras ações tidas por coletivos de municípios, já que Estados-membros acabaram adotando ações por meio de planos próprios, procurou tomar ações conforme a organização possível. Nesse sentido, o Consórcio, ainda recém-criado, de fato exerceu coordenação em sua área de abrangência, porém, limitada por frustações como as descritas acima. Por certo, trata-se de observação que não diminui a iniciativa tentada, senão, denota o tamanho da falta que a coordenação federal pela União, gerou frente à situação extraordinária da crise sanitária.

Por se falar na atuação de consórcios, destaca-se a atuação do Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Norte Pioneiro (CISNORPI), órgão que reúne 22 (vinte e dois) municípios na região do Norte Pioneiro do Estado do Paraná. É nesta região onde se localiza o Programa de Pós-Graduação por meio do qual este trabalho se desenvolve e, a menção a atuação local também é oportuna. Claro, vários outros consórcios desempenharam funções em outras

[90] A ementa da Lei estadual nº 17.843/2023 de São Paulo, dispõe sobre a possibilidade de transação no âmbito tributário e sobre a cobrança da dívida ativa estadual. Especificamente o texto do art. 36, traz disposição de cancelamento das multas administrativas impostas durante o período pandêmico, dentre as quais se encaixam multas pela não utilização de máscaras em ambientes públicos, por exemplo. O parágrafo único do dispositivo estabelece ainda a vedação a restituição, no todo ou em parte, dos valores pagos anteriormente à vigência do disposto neste artigo. A inconstitucionalidade da demanda já tramita perante o STF por meio das ADIs nº 7.510/SP e 7.511/SP, a partir de petições propostas por diretórios nacionais de partidos políticos, com observações sobre violações de direitos fundamentais, dentre os quais, a saúde, além de valores constitucionais, como a igualdade, a justiça, os princípios norteadores da Administração Pública e, também, princípios implícitos como a proporcionalidade e à vedação ao retrocesso.

partes do país, no entanto, a especificidade do CISNORPI está justamente na proximidade com o local de pesquisa.

Diferentemente do Consórcio Nordeste, o CISNORPI é consórcio público anterior à própria Lei Federal nº 11.107/2005, instrumento que dispõe sobre normas gerais para contratação de consórcios públicos. A história anterior à Pandemia e ligada especificamente à prestação de serviço público no âmbito da saúde, no entanto, parece não ter gerado ações muito maiores do que as verificadas ao se observar o Consórcio Nordeste: o CISNORPI basicamente apresentou plano de contingência para prevenção da transmissão do vírus[91], procurou fazer a compra de doses de vacina[92] e se valeu de convênios, inclusive com a UENP, casa onde este trabalho é produzido e, cujos cursos da área das Ciências da Saúde fizeram parte do corpo de recursos para o acompanhamento de pacientes afetados pela doença (Lucio *et al*, 2023, p. 03). Apesar da semelhança das medidas, talvez seja destacável a proximidade e a capilaridade das ações do CISNORPI, dirigidas especificamente a uma área detida, isto é, aos 22 (vinte e dois) municípios participantes do consórcio na região do norte pioneiro do Paraná.

Em pesquisa relacionada com aspectos de saúde, Ivana Cristina de Holanda Cunha Barreto *et al* apresentaram resultados sobre outra face das competências federativas. Ainda que tenha havido entes que se valeram das competências, também houve, como é o caso do município de Manaus, a situação de relutância na adoção de medidas com o desencadeamento de colapso no número de óbitos (2021, p. 1.126). O exemplo não deixa de ser experimento que corrobora falha na forma de tratamento da Covid-19.

Do ponto de vista jurídico da curva de crescimento dos casos de transmissão do coronavírus na capital amazonense teve relação com legislação estadual publicada para regulamentar o funcionamento de atividades comerciais. Entre dezembro de 2020 e janeiro de 2021, particularmente, o seguinte panorama legal foi registrado:

> No dia 23 de dezembro, o governador do Amazonas publicou **o Decreto nº 43.234, determinando que shoppings, flutuantes, bares e estabelecimentos do comércio não essenciais não poderiam funcionar pelo período de 15 dias**. Proibia, também, reuniões comemorativas em espaços públicos, clubes e condomínios, inclusive na noite de réveillon. Já academias, mercados, feiras,

[91] Menciona-se o Plano de Contingência e Ação para Prevenção da Transmissão da Infecção Humana pelo Coronavírus (COVID-19), elaborado pelo Consórcio e aprovado pelo Conselho Intergestores Bipartite Regional da Gestão Regional de Jacarezinho, por meio da Deliberação nº 33/2020. Disponível em: <http://cisnorpi.com.br/uploads/pagina/arquivos/PLANO-DE-CONTINGENCIA-VERSAO-002-COM-APROVACAO.pdf>. Acesso em: 10/09/2023.

[92] Com informação publicada no site do Consórcio: Prefeitos do CISNORPI aprovam compras de vacina. Disponível em: <https://www.cisnorpi.com.br/noticiasView/1332_Prefeitos-do-CISNORPI-aprovam-compra-de-vacinas.html>. Acesso em: 12/09/2023.

> cartórios e oficinas mecânicas teriam o funcionamento permitido [...] A população, os empresários, os funcionários de lojas e os camelôs protestaram de maneira enfática contra as medidas restritivas que determinavam o fechamento do comércio. **Atendendo à pressão popular, o governador recuou por meio do Decreto nº 43.236 e liberou o funcionamento do comércio geral, com apenas algumas restrições de horário** (Barreto *et al*, 2021, p. 1.133, *grifo nosso*).

Com propriedade, os efeitos do vaivém jurídico e administrativo no tocante ao não cumprimento ostensivo de medidas de distanciamento, de uso de máscaras e de isolamento, em determinados quadros, encontra, por sua vez, a seguinte descrição pela mesma pesquisa acima referenciada:

> Nota-se que o município de Manaus não alcançou uma grande adesão ao isolamento social [...] os reflexos políticos e a baixa aderência às medidas não farmacológicas para controle da Covid-19 no estado do Amazonas desencadearam uma crise nos sistemas de saúde, que já apresentavam fragilidade, como no município de Manaus. Além disso, o relaxamento das medidas de contenção durante o percurso da epidemia da Covid-19, tanto em Manaus como em Fortaleza, pode ter sido um dos fatores para o aumento dos níveis epidêmicos nessas localidades. Tal fato pode ter contribuído para o surgimento de novas variantes do Sars-CoV-2 no estado do Amazonas [...] (Barreto *et al*, 2021, p. 1.135).

Quando pesquisas da área da saúde atribuem a mudanças de legislação a causa para o crescimento do acometimento de determinada doença, parece certo de que a política pública em voga frustrou o objetivo inicial de proteção da integridade e da vida. Em adendo às reflexões da seção anterior, não foi esse o modo de encarar de agentes públicos e de parcela da população civil na medida de alguma condescendência demonstrada. A relevância da abordagem desses aspectos e, em essência, a interação política e jurídica havida está na preservação de valores constitucionais do Estado brasileiro, mesmo após a ocorrência dos fatos, afinal, ainda possível a avaliação das políticas reiteradas e a responsabilização das pessoas pelas eventuais condutas lesivas de natureza administrativa, cível, criminal e eleitoral.

A observação em torno de alternativas encontradas pelos entes subnacionais tem razão de ser na detecção da não coordenação da política pública de crise por parte da União Federal, em virtude do personalismo despropositado da Presidência da República. Chama-se todo o mais de alternativa, porque a via típica, isto é, aquela em que a União coordena medidas, encontrava-se obstruída. Aceita-se, é claro, o fato de que, independentemente dessa obstrução, num cenário de atendimento da competência comum do art. 23, da CF/1988, as mesmas alternativas apresentariam potencial de afinamento dos comandos de coordenação.

Com o cenário de não cooperação federal, no entanto, ousa-se afirmar que as referidas soluções foram o todo ou a parte mais relevante do efetivo combate aos desafios da crise sanitária. Em complemento e oposição a comentário de Eduardo Henrique Correa da S. P. Néris e Rodrigo Ribeiro Bedritichuk em publicação do *Forum of Federations*, ações descoordenadas não necessariamente levam a ações erradas, mas, de modo indubitável, a descoordenação permite margem para o descalabro, principalmente, quando junto da descoordenação há esvaziamento das ações intentadas para superá-la (2022, p. 64).

A considerar as formas jurídicas referentes à repartição de competências trabalhadas ao longo dos capítulos de abertura deste trabalho, Estados e Municípios se valeram tanto da competência material comum para cuidar da saúde (art. 23, II, da CF/1988), como da competência legislativa concorrente para tratar da proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF/1988). Detidamente, os Municípios alçaram a competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF, 1988) e a competência suplementar em relação a legislação federal e estadual (art. 30, II, da CF/1988). Foi no uso desses fundamentos constitucionais que os entes da federação travaram celeuma desde os primeiros dias do reconhecimento da Emergência Internacional pelo Coronavírus.

Assim foi e, por meio da Medida Provisória nº 926/2020, de 20/03/2020, a União parece ter procurado arvorar para si o controle sobre as medidas restritivas previstas na Lei Geral da Pandemia, a Lei ordinária nº 13.979/2020. Um resumo contundente do quadro configurado pela alteração advinda da Presidência da República foi anotado em dissertação, por Mateus Côrte Vitória:

> [...] o texto legal previu, em seu Artigo 3º, Parágrafo Sétimo, que as medidas restritivas devem ser adotadas pelo Ministério da Saúde ou pelos gestores locais de saúde, **estando estes últimos condicionados, na maior parte dessas medidas, à autorização daquele Ministério**. Além disso, a redação original da lei previa que **as medidas restritivas, quando adotadas, deveriam resguardar o funcionamento dos serviços públicos e das atividades essenciais, os quais foram definidos, em um primeiro momento, pelos Decretos Presidenciais nº 10.282/20 e 10.329/20**, conforme previsão da redação original do Parágrafo Nono do Artigo 3º. Entretanto, com a edição da Lei nº 14.035, de 2020, foi dada a atual redação do Parágrafo Nono, consignando que as atividades essenciais seriam definidas por meio de Decreto da respectiva autoridade federativa, ou seja, dos governos estaduais e locais (2021, p. 125, *grifo nosso*).[93]

[93] A Lei Federal nº 14.035/2020, publicada em 11/08/2020, após a escalada de tensões federativas e a feitura de alguns julgamentos pelo Poder Judiciário, inclusive, alguns dos quais serão abordados na seção seguinte ao se tratar da atuação do STF.

A redação proposta pela Medida Provisória fazia da Lei Federal usurpadora da autonomia dos demais entes federados. Com definição que exigia autorização do Ministério da Saúde para promoção de medidas de contenção no âmbito dos demais membros e a abertura à própria União para definição de serviços públicos e atividades essenciais, por certo ultrapassava-se o limite da norma geral cravado no §1º do art. 24, da CF/1988. Os mencionados Decretos Presidenciais, nesse sentido, caracterizaram-se por ultrapassar a generalidade, ao passo que centralizaram em absoluto pontos tipicamente legislados por Estados-membros e Municípios.[94]

Assunto digno de ser descrito tem que ver com o comportamento centralizador da União no aspecto acima narrado, isto é, a edição de uma norma geral, seguido da já caracterizada baixa coordenação no que dizia respeito às políticas públicas para superação da Covid-19. É postura que contraria as evidências sobre a relevância da estrutura de incentivos para descentralização de políticas públicas posta no item 3.6 desta pesquisa. Não há espontaneidade frutífera, especialmente, numa Federação com histórico de desagregação. Notas dessa natureza fazem estampar, mais que qualquer concepção federativa dual ou peculiar, como a visão negacionista da ciência e descomprometida com a vida significou marca forte nos momentos mais desafiadores da crise desencadeada pela expansão do vírus.

No campo dos seus territórios, Estados e Municípios declararam estado de calamidade pública em razão da pandemia, para atender aos fins de cumprimento do disposto no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em termos de medidas concretas, diante das recomendações de isolamento e quarentena para contenção das transmissões, uma descrição oportuna está presente em Boletim produzido pela iniciativa "Direitos na Pandemia – Mapeamento e Análise das Normas Jurídicas de Resposta à Covid-19 no Brasil", uma ação do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (Cepedisa) e da Organização Não-Governamental (ONG) Conectas Direitos Humanos:

> No que se refere ao tipo de norma adotada pelos Estados, **a regulação das atividades essenciais deu-se predominantemente por meio de Decretos do Poder Executivo**, com importantes exceções. Em ao menos quatro Estados foram adotadas leis que convertem as atividades religiosas em atividades essenciais, limitando assim o poder regulamentar de governadores e prefeitos, eis que Decretos e outros atos normativos do Poder Executivo são infralegais. [...] Em Santa Catarina, leis também foram adotadas para reconhecer como essenciais: a prática da atividade física e do exercício físico, inclusive em estabelecimentos prestadores de serviços destinados a essa finalidade, em

[94] É o caso consignado na jurisprudência e consolidado pela Súmula Vinculante nº 38 do STF: "É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial".

> tempos de crise ocasionadas por moléstias contagiosas ou catástrofes naturais (Lei nº 17.941 de 08 de maio de 2020) [...] (2021, p. 35, *grifo nosso*).

O Boletim aponta, além disso, sanções eventualmente incluídas como mecanismo para estímulo ao cumprimento das normas excepcionais inseridas em virtude da crise:

> **Há igualmente grande variedade no que tange à punição pelo descumprimento das normas estaduais relativas ao tema**. No Ceará, por exemplo, o Decreto nº 33.519, de 19 de março de 2020, prevê a aplicação de multa diária em caso de descumprimento da suspensão de atividades não essenciais, no montante de até R$ 50.000,00, sem prejuízo da adoção de medidas como a apreensão, a interdição e o emprego de força policial (art. 1º §12) [...] **Nem sempre há referência à legislação penal**, mas é o caso do Acre, cujo Decreto nº 5.812, de 17 de abril de 2020, estipula que o descumprimento de medidas de quarentena, entre outras, "sujeitará os agentes infratores nas penas dos crimes previstos no Código Penal, art. 267, com pena de 10 a 15 anos de reclusão, art. 268, com pena de 1 mês a 1 ano de detenção, art. 330, com pena de 15 dias a 6 meses de detenção, se o fato não constituir crime mais grave" (art. 7º §2º) [...] (2021, p. 35, *grifo nosso*).

Considerando seja este um mero recorte do modo como se definiu as medidas de enfrentamento ao Coronavírus, cabe levar em conta a expansão normativa em torno do tema. O mesmo relatório, colacionou para o ano de 2020 pelo menos 3.049 (três mil e quarenta e nove) instrumentos normativos publicados no âmbito da União. Tratam-se de várias figuras normativas (portarias, resoluções, instruções normativas, medidas provisórias, leis, decretos e decisões) e de vários emissores dessas figuras (Ministério da Saúde, Ministério da Economia, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Presidência da República, demais Ministérios de Governo, etc) (CEPEDISA; Conectas, 2021, p. 04-05). Somando-se o quantitativo de normas elencadas pela União, aos incontáveis atos emitidos pelos outros entes da Federação durante os anos que se seguiram, há indicativo das profundas divergências na leitura sobre a repartição das competências federativas.

Anotadas ponderações gerais sobre a atuação de entes federados como alternativa ao *modus operandi* da União sob a liderança da Presidência da República e do grupo político ocupante do Executivo Federal, como estágio seguinte do presente trabalho, passa-se a analisar decisões judiciais, especialmente, do STF. A política ordinária foi incapaz de superar divergências, especialmente porque, com olhos de racionalidade, algumas delas pareciam se fundamentar num despotismo incontornável. É verdade, quando se coloca na ordem do dia as mudanças de hábitos de vida que as recomendações médicas e científicas demandavam no ápice da doença, conflitos diversos se apresentaram cruamente. Juridicamente, muitos desses conflitos foram postos ao julgamento da Corte Constitucional brasileira, na medida do desafio

ao texto da CF/1988. Com o propósito de abordá-los, levados em conta o movimento atípico da federação nacional, o limiar da Presidência da República e as tentativas dos entes federados na contenção da Covid-19, abre-se o caminho para a seção que vem a seguir.

4.3 – As decisões judiciais relevantes: o Tribunal da Federação no controle da atuação federativa

O retrospecto sobre a repartição de competências no contexto pandêmico é relevante. Além da especificidade representada pela situação, paira a observação de que a Covid-19 tenha sido apenas a primeira "Doença X" (Chade; Manus, p. 75, 2020). O quadro, portanto, desperta a necessidade de se avaliar a efetividade das ações tomadas frente a essa emergência de saúde de nível global e o cotejo, tanto o estabelecimento de medidas preventivas com caráter permanente, como para se considerar aquilo o que foi tido como constitucional no momento de crise.

No início deste trabalho, observou-se que a repartição de competências se relaciona com o exercício de autonomia pelos entes federados. Trata-se de conclusão basilar, que contou com demonstração vívida no cenário brasileiro durante o período pandêmico. Junto da questão autonômica, no entanto, sobreleva-se o tocante à separação de poderes em sua forma vertical. Na condição de Estado Federal, o país enfrentou dificuldades para conciliar a atuação dos entes federais. Nesse sentido, Fernando Luiz Abrucio *et al* registram a nota de que no Brasil:

> [...] o enfrentamento à COVID-19 evidencia o confronto dessas duas concepções de federalismo. Opõem-se o modelo cooperativo, construído a partir da CF/88, e o projeto *bolsonarista*, similar ao dualismo *trumpista*, baseado no slogan "Mais Brasil, Menos Brasília", isto é, menos ação da União em políticas públicas [...] A redução conjuntural do papel da União aumentou a descoordenação intergovernamental e a desigualdade entre estados e municípios. O conflito intergovernamental dificultou a tomada de decisões nacionais, como normas sobre isolamento social, distribuição de recursos e equipamentos médicos. (p. 667, 670, 2020).

O destaque assinalado é importante, afinal, por meio da atuação jurisdicional, coube o provimento de pedidos com vistas ao preenchimento de lacunas deixadas pela omissão dos governos[95], em especial, da União Federal sob Chefia da Presidência da República.

[95] Reitera-se os trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), junto ao Senado Federal, cuja produção de relatório culminou com a sugestão de indiciamento de diversos agentes envolvidos em ilícitos de natureza

Diferentemente da coragem típica de um Estado empreendedor, preconizado por Mariana Mazzucato como um Estado que investe nos setores nos quais a iniciativa privada não o faz (p. 52, 2014), o Estado brasileiro, representado pela União, adotou postura evasiva na promoção de políticas públicas para o tratamento da questão pandêmica.

A superação dessa celeuma no contexto da política ordinária dependeu da atividade do STF como Tribunal da Federação, tal qual se abordou no capítulo anterior desta pesquisa. Ao exercer essa atividade, pelo menos em tese, a Suprema Corte representa "[...] poder neutro, imparcial, capaz de depreender da Constituição a melhor função para o conflito federativo" (Melo; Diniz, 2022, p. 198). Com a pretendida neutralidade, é claro, não se quer dizer que identificadas tendências nos posicionamentos da Corte, centralizadoras ou descentralizadoras, como as tidas a partir de 2015, as quais devidamente anotadas no item 3.4 do capítulo antecedente, signifiquem violação aos deveres constitucionais do Tribunal. É mais uma questão de observação em relação ao comportamento quanto ao resultado dos julgados.

O quadro errático na formulação das medidas se estendeu ao bojo do ciclo de políticas. O esvaziamento de medidas foi anotado pelo STF em acórdão para referendo de liminar na ADPF nº 709, que vela a proteção de áreas indígenas no cenário pandêmico.[96] Aliás, a Suprema Corte foi importante canal de direcionamento da atuação jurisdicional. Conforme Andrea de Quadro Dantas, Maria Helena Martins Rocha Pedrosa e Alessandra Lopes da Silva Pereira, ao enfrentar questões do momento extraordinário da Pandemia:

> [...] o que se observou foi a atuação da Suprema Corte enquanto harmonizadora do federalismo brasileiro, tendo agora como norteador normativo não mais o ente central, mas sim a OMS e outros órgãos técnicos nacionais e internacionais. Revela-se, dessa maneira, também neste momento histórico, a primazia da função integrativa da Suprema Corte brasileira enquanto árbitro da federação [...] (p. 60, 2021).

administrativa, cível e criminal. O Presidente da República é um dos agentes mencionados pelo relatório, conforme destaque assinalado na seção 4.1 deste trabalho.

[96] EMENTA: Direito constitucional e sanitário. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Referendo de medida cautelar incidental. Povos indígenas. Negativa de proteção territorial em terras indígenas não homologadas. Comprometimento de ações de saúde. [...] 3. Trata-se de tentativa de esvaziamento de medida cautelar ratificada pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, nos autos desta ADPF 709, em que se determinou: (i) a formulação de Plano Geral de Enfrentamento à COVID-19 para Povos Indígenas, (ii) a extensão dos serviços do Subsistema de Atenção à Saúde aos povos indígenas de terras não homologadas e (iii) a criação de barreiras sanitárias em favor de povos indígenas isolados e de recente contato. Esse conjunto de previdências judiciais complementares têm por propósito, entre outros, de conter a circulação de terceiros em área indígena, de modo a evitar o contágio, suprimir invasores e assegurar acesso a políticas públicas de saúde (Brasil, 2022a).

Já nas primeiras semanas da calamidade de saúde, o STF decidiu sobre assuntos federativos em políticas públicas por mais de uma vez.[97] Após a declaração do estado pandêmico pelas autoridades de saúde, no julgamento das ADIs nº 6.341 e nº 6.343 a Corte se posicionou pela possibilidade de exercício das competências legislativas e administrativas previstas na CF/1988, aos Estados e aos Municípios. Semelhante procedência ocorreu na ADPF nº 672, ainda que a posição arguida pela União fosse pelo contrário.

Especificamente quanto ao julgamento da ADI nº 6.341, na toada dos precedentes trazidos no capítulo anterior, nota-se que a Corte não alterou entendimento consolidado:

> O Supremo Tribunal Federal na pessoa do Ministro Marco Aurélio em sua decisão nada trouxe de novo, visto que a Constituição Federal de 1988 já era clara em definir que o tema da saúde é da competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e municípios e, no plano legislativo, é de competência concorrente, sendo pacífico o entendimento de que a União é responsável pela edição das normas gerais (Spalding; Nascimento; Brega Filho, 2021, p. 47).

No caso da ADI nº 6.343, julgada conjuntamente com a ação referenciada, a Corte firmou a exclusão de "[...] estados e municípios da necessidade de autorização ou de observância ao ente federal", no que dizia respeito a adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas (2021, p. 121). Entende-se que essas decisões não irromperam novidade jurisprudencial do STF, tendo se baseado essencialmente na repartição de competências estabelecida em 1988, ao mesmo tempo em que reforçadas pelas convicções, não raro, equivocadas da União na defesa de um federalismo dual e do sedimentado negacionismo científico.

Julgamentos como dessas ADIs revelaram que o exercício de competências constitucionais está atrelado à justificativa adequada na defesa do ato impugnado (Melo; Diniz, 2022, p. 202). Segundo a leitura de Fernando Afonso Marques de Melo e Diana Melissa Ferreira Alves Diniz, a análise jurisdicional da motivação para os casos referentes à repartição de competências na Pandemia, levou em consideração, desde o primeiro momento, a postura omissa, negacionista da ciência e que reduzia os impactos concretos da doença, afinal, esses elementos se estamparam com clarividência no arcabouço provindo da União Federal (2022, p. 202).

[97] A atuação da Suprema Corte pode ser compreendida como a arbitragem maior das autoridades federativas, na medida da resolução de controvérsia entre as autoridades nacionais e os governos das partes componentes (Baracho, 1982, p. 54).

Veja-se a esse respeito que, contrariamente à Lei expressa vigente na época, por meio da ADPF nº 669, foi deferido pedido liminar para vedar a reprodução e a circulação de peça publicitária com mensagem "O Brasil Não Pode Parar", divulgada nos últimos dias de março de 2020 e encomendada pelo Governo Federal. Sob argumentos como: a imprescindibilidade de medidas de distanciamento social; a necessidade de evitar a divulgação de informações que possam comprometer o engajamento da população nas medidas necessárias a conter o contágio do COVID-19 e a necessidade de evitar dispêndio indevido de recursos públicos escassos em momento de emergência sanitária, a referida campanha foi limitada pelo Judiciário e abandonada pelo Executivo Federal, em recuo diante de derrota na eventualidade de julgamento da peça com o conteúdo descrito (Brasil, 2020e).

No mesmo ano, durante o julgamento de Medida Cautelar na ADI nº 6.421, a Corte estabeleceu a tese de que a responsabilização de agentes públicos, por atos relacionados ao combate da COVID-19, deveria levar em consideração: "[...] *(i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas*" (Brasil, 2021c, *grifo da publicação*).

Do exposto nos últimos parágrafos não se quer dizer que, caso houvesse motivação razoável e atenção às recomendações da OMS, as competências constitucionais poderiam ser subvertidas. A repartição feita é assim tida desde longa data, no entanto, o reconhecimento ganhou tom de urgência na medida em que a União procurou se valer, a partir da Presidência da República, da máquina pública constituída e da experiência federativa acumulada, para sobrepor comandos por centralidade, em detrimento até mesmo do slogan "Mais Brasil, menos Brasília", adotado durante campanha eleitoral.

Caso, por outro lado, procure-se sustentação para o modo de atuação da União, sob o Governo Federal, fundamentando a omissão na linha de uma concepção dual da Federação, aí pode-se dizer que a programação da CF/1988 não comporta tal variação, especialmente no que diz respeito ao direito a saúde. Para mais, na linha do "Mais Brasil, menos Brasília", demonstrou-se nesta pesquisa que a descentralização por espontaneidade não acumula resultados significativos, no caso brasileiro. Pelo contrário, as experiências mais bem delineadas estiveram relacionadas com incentivos e programas ao longo de anos de maturação institucional.

Na esteira das decisões sobre a repartição de competências, especialmente as provindas por meio da APDF nº 672 e das ADIs nº 6.141 e nº 6.343, uma importante decisão federativa forjou-se no curso da Ação Civil Originária (ACO) nº 3.463, que concluiu

liminarmente pela impossibilidade de requisição de bens de outros entes, pela União. Os fatos relacionados com a propositura da respectiva demanda, tinham que ver com o propósito da União de fazer uso de materiais adquiridos por Unidade da Federação, durante a contenção da crise sanitária. Como relatório e argumentos, apresentou-se o seguinte:

> É incabível a requisição administrativa pela União de bens insumos contratados por unidade federativa e destinados à execução do plano local de imunização, cujos pagamentos já foram empenhados. **A requisição administrativa não pode se voltar contra bem ou serviço de outro ente federativo, de maneira que haja indevida interferência na autonomia de um sobre outro**. Com efeito, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ressalvadas as situações fundadas no estado de defesa e no estado de sítio (CF, arts. 136, § 1º, II; 139, VII), os bens integrantes do patrimônio público estadual e municipal acham-se excluídos do alcance do poder que a Lei Magna outorgou à União (CF, art. 5º, XXV). Além disso, **a competência da União, por meio do Ministério da Saúde, de coordenar o Programa Nacional de Imunização (PNI) e de definir as vacinas integrantes do calendário nacional de imunizações não exclui a competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para adaptá-los às peculiaridades locais, no típico exercício da competência comum** de que dispõem para cuidar da saúde e assistência pública (CF, art. 23, II). Com base nesse entendimento, o Plenário, por unanimidade, referendou medida cautelar concedida em ação cível originária para impedir que a União requisite insumos contratados pelo estado de São Paulo, cujos pagamentos já foram empenhados, destinados à execução do plano estadual de imunização. Por sua vez, caso os materiais adquiridos pelo autor da presente demanda já tenham sido entregues, a União deverá devolvê-los, no prazo máximo de 48 horas, sob pena de multa diária de R$ 100.000,00 (cem mil reais) (Brasil, 2021c, p. 128, *grifo nosso*).[98]

Aos olhos desta pesquisa, mais uma vez, o caso decidido não significou virada decisória no plano dos posicionamentos anteriores da Corte. Nem mesmo parece afetar o teor decidido, a impressão de que por meio do ato discutido, a União modificava posição no tratamento da doença, afinal de contas, o cerne do contexto continuou sendo a repartição de competências assinalada pela Constituição Federal. Nesse sentido, a movimentação ocorrida tem mais a ver com a dissuasão e o resultado da concorrência entre as políticas públicas Federal e Estadual (Lima, 2022, p. 258). Sob aspecto federativo, quando o Governo Federal percebeu a

[98] Na toada do julgado apresentado, Edinaldo Carlos Pontes Lima colaciona outros dois julgados com solução idêntica: "Na Ação Civil Originária nº 3.393, o estado do Mato Grosso conseguiu que o STF suspendesse requisição pela União de cinquenta ventiladores pulmonares previamente adquiridos pelo estado junto à empresa privada. No mesmo sentido, na Ação Civil Originária nº 3.385, o STF determinou a entrega ao estado do Maranhão de ventiladores pulmonares previamente adquiridos (mas ainda não entregues) por meio de contrato administrativo que havido sido requisitados pela União à empresa privada" (2022, p. 252-253).

falha de sua política e o sucesso da política do referido ente, passa então a correr atrás do prejuízo e procura acelerar sua ação empregando, inclusive, o boicote à ação estadual.[99]

Por sua vez, em relação às medidas de prevenção ao vírus propriamente ditas, o STF cravou decisões norteadoras, do ponto de vista da extensão de direitos e garantias fundamentais. No fim do ano de 2020, antes mesmo da disponibilização de vacina, em julgamento da ADI nº 6.586, a Corte estabeleceu a possibilidade vacinação obrigatória, desde que não forçada, cravando com isso a impossibilidade de medidas invasivas, aflitivas ou coativas quanto à vacinação compulsória das pessoas:

> A obrigatoriedade da vacinação a que se refere a legislação sanitária brasileira não pode contemplar quaisquer medidas invasivas, aflitivas ou coativas, em decorrência direta do direito à intangibilidade, inviolabilidade e integridade do corpo humano, afigurando-se flagrantemente inconstitucional toda determinação legal, regulamentar ou administrativa, no sentido de implementar a vacinação sem o expresso consentimento informado das pessoas (Brasil, 2021c, p. 125).

Frente à episódio extremo de saúde, por certo, às pessoas tem o direito à informação, tanto sobre o panorama de crise, como sobre as soluções apresentadas para superação do encausto. Aliás, na corrente da divulgação de *fake news*, a indispensabilidade de informações verídicas e confiáveis foi outro tema julgado pela Corte constitucional, com a fixação da obrigatoriedade do Poder Público no oferecimento de dados a respeito da Covid-19[100]. Nesse sentido, decisão liminar referendada na ADPF nº 754 caracterizou a necessidade de publicação dos termos da política pública referente ao Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19:

> Em juízo delibatório, observa-se que a pretensão de que sejam editados e publicados critérios e subcritérios de vacinação por classes e subclasses no Plano de Vacinação, assim como a ordem de preferência dentro de cada classe e subclasse, encontra arrimo nos princípios da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública (CF, art. 37, caput); no direito à informação que assiste aos cidadãos em geral (CF, art. 5º, XXXIII, e art. 37, § 2º, II); na obrigação da União de "planejar e promover a defesa permanente contra as

[99] Acredita-se que essa seja conclusão inferida pela literatura, quanto às medidas de isolamento social: "[...] o caminho aberto pela lógica federativa bolsonarista desequilibrou os pilares da engenharia institucional que emergiram após 1988, com sua aposta num modelo dualista, autocrático e de confronto intergovernamental. As disputas entre o presidente e os governadores relacionadas à autoridade para determinar o isolamento social, por exemplo, evidenciam essa questão" (Abrucio *et al*, 2020, p. 672).

[100] Decisão liminar referendada na ADPF nº 690 caracterizou a necessidade de publicação integral das informações relativas à Pandemia: "É necessária a manutenção da divulgação integral dos dados epidemiológicos relativos à pandemia de Covid-19. A interrupção abrupta da coleta e divulgação de importantes dados epidemiológicos, imprescindíveis para a análise da série histórica de evolução da pandemia (Covid-19), caracteriza ofensa a preceitos fundamentais da Constituição Federal, nomeadamente o acesso à informação, os princípios da publicidade e da transparência da Administração Pública e o direito à saúde" (Brasil, 2021c, p. 129).

> calamidades públicas" (CF, art. 21, XVII); no dever incontornável cometido ao Estado de assegurar a inviolabilidade do direito à vida (CF, art. 5º, caput), traduzida por uma "existência digna" (CF, art. 170, caput); e no direito à saúde. Este último "garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação" (CF, art. 6º, caput, e art. 196, caput) (Brasil, 2021c, p. 131).

O que se extrai da atuação registrada pelos julgados STF é justamente a condição de limitação dos poderes exercidos pelos entes federativos. Claro, a base fundamental para a referida contenção está na CF/1988, principalmente, na repartição de competências e nas letras dos comandos referentes aos direitos fundamentais, portanto, longe da preferência ou da aversão por qualquer figura ocupante de mandato eletivo. Vale dizer, materialmente, as posições da Corte se albergaram em definições internacionais tidas pela OMS e pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).[101]

Para que fique posta a disposição do Tribunal com os direitos fundamentais, independentemente do nível federativo emissor da norma impugnada, registra-se que o Supremo atuou em casos cujo objeto era norma estadual ou norma municipal. Nesses mesmos casos, houve ocasiões com deferimento do pedido suscitado, haja vista a preservação dos direitos fundamentais, via controle de constitucionalidade e com base nas recomendações científicas majoritariamente aceitas. Pode-se dizer da Medida Cautelar referendada na ADPF nº 946, quando se suspendeu a vigência de Lei do município de Uberlândia, que proibia a exigência de certificado de vacinação para ingresso e permanência em locais públicos ou privados. Como argumentos constantes na ementa do julgado do pedido liminar, entre outras coisas, restou:

> A lei municipal veicula determinação contrária ao entendimento do STF. Existe consenso médico-científico quanto à importância da vacinação para reduzir o risco de contágio pela Covid-19, bem como para aumentar a capacidade de resistência de pessoas que venham a ser infectadas. Ao proibir a imposição de restrições a pessoas não vacinadas, a lei desestimula a adesão à imunização, gerando um risco à saúde da coletividade (Brasil, 2022b, p. 03).

Outro exemplo, dessa vez não no exercício de controle concentrado de constitucionalidade, mas sim no bojo da Reclamação nº 39.976, o Ministro Luiz Fux entendeu

[101] No julgamento de referendo de liminar da ADPF nº 714 o Relator, Ministro Gilmar Mendes, ao analisar a materialidade de dispositivo contido do art. 3º-F da Lei Federal nº 13.979/2020, em que se obrigava ao uso de máscaras os trabalhadores dos estabelecimentos penais e de cumprimento de medidas socioeducativas, constou a recomendação da CIDH, presente na Resolução nº 1/2020. Referido documento, denominado "Pandemia e Direitos Humanos nas Américas", conclamou os Estados Nacionais a envidar esforços quanto às pessoas privadas de liberdade, diante da crise sanitária (Brasil, 2020c, p. 12-13).

que município não poderia impedir entrada e saída de morador que também tem domicílio em outro local. O município do Guarujá/SP, litoral paulista, por meio de dispositivo contido no Decreto Municipal nº 13.569/2020, pretendia restringir a circulação de pessoas no município, com isso ferindo direito à propriedade e direito à locomoção de quem tinha mais de um domicílio, dentre os quais, um no município e outro fora do município (Brasil, 2020d)[102].

Um terceiro comportamento evidenciado por decisões do período tem que ver com a própria autocontenção da Corte no avançar de temas entendidos como complexos, não raro, inseridos no ciclo de políticas públicas. O apontamento de pesquisa foi dito por Daniel Wei Liang Wang *et al*, cuja descrição em artigo assinala os seguintes termos:

> [...] houve hesitação do STF em interferir na discricionariedade administrativa para determinar a realização de medidas muito complexas, aqui entendidas como aquelas cuja resolução envolve grande conhecimento fático e técnico (como autorizar a importação de vacinas sem avaliação da Anvisa ou a requisição de leitos hospitalares), que possuem impactos distributivos sobre bens escassos (como mudar a ordem de prioridade na vacinação) e que são de difícil execução (como expulsar invasores de terras indígenas ou decretar o *lockdown* em uma cidade). **Em algumas situações em que se pedia a realização de ordens complexas, e sobretudo quando havia preocupação de que poderia haver descaso do governo federal (como no plano nacional de vacinação ou na proteção às populações indígenas e quilombolas), o STF optou por uma atuação de tipo dialógica.** Assim, evitou impor a execução de medidas complexas ao mesmo tempo em que exigia planejamento, transparência e, no caso de populações vulneráveis, diálogo com esses grupos e com órgãos voltados para a proteção de seus direitos (2023, p. 30-31, *grifo nosso*).

Tendo em vista o todo desenhado, o fato essencial perceptível faz ver que o STF proporcionou respostas às demandas apresentadas, com suficiente escopo jurídico. Mais que isso, a atuação relacionada com o provimento jurisdicional em políticas públicos esteve atenta às recomendações científicas, cenário que enrobustece o conteúdo das decisões. É possível o desagrado com as posições firmadas pela Corte, assim como é possível estar de mau-humor num dia ensolarado. Precisa-se afirmar, com a permissão da visão do tempo que, adotados os cuidados possíveis antes da existência de vacina minimamente segura, estimulados índices significativos de vacinação após a certificação de antídotos aprovados por órgãos de vigilância

[102] Ednaldo Carlos Pontes Lima traz como exemplo de provimento de significado idêntico a Suspensão de Segurança nº 5.362/2020, por meio da qual "[...] o STF não concedeu o pedido da Prefeitura de Teresina/PI para suspender um mandado de segurança obtido pela Ambev contra um decreto municipal que impedia o funcionamento de fábrica, sob o argumento de risco à saúde pública. O presidente do STF entendeu que a decisão do Tribunal de Justiça do Piauí fora correta porque a medida da prefeitura não tinha amparo nas recomendações técnicas dos órgãos federais de saúde, notadamente na Anvisa. A restrição ao funcionamento da fábrica foi considerada, portanto, arbitrária, porque indevidamente fundamentada" (2022, p. 252).

sanitária, na sexta-feira, 05 maio de 2023, a OMS declarou o fim da ESPII referente à Covid-19 (OPAS, 2023).

Com foco no momento extraordinário, Jairo Lima e Marieta Safta, em perspectiva comparada da atuação das Cortes Constitucionais brasileira e romena, além de pontuarem distinções de excesso no enfrentamento do vírus, no Brasil por omissão e na Romênia por ação (2022, p. 30), ponderaram a atuação dos respectivos Tribunais:

> A tarefa de salvaguardar os direitos constitucionais não é fácil e essa tarefa tornou-se mais onerosa em tempos de crise pandêmica em todo o mundo [...] ambos os países partilhavam o fato de os direitos humanos estarem ameaçados, quer por ação, quer por omissão nesse período. A análise de ambos os tribunais nesse contexto é crucial para compreender a proteção dos direitos humanos pelos tribunais na mais recente crise pandêmica. Ao obrigarem as autoridades públicas a permanecerem dentro dos limites constitucionais da separação e equilíbrio dos poderes do Estado, os tribunais constitucionais, os tribunais de justiça são e devem ser instituições fundamentais para a proteção da democracia (2022, p. 48-49, tradução nossa).

O estresse representado pelo coronavírus pode ser analisado sob várias facetas. O olhar a partir do histórico e da trajetória federativa é apenas um desses ângulos. Outro é justamente o permitido pela perspectiva comparada. Por aqui ou por lá, extrai-se do episódio a demonstração de capacidade da forma federativa e do federalismo na defesa da democracia, num contexto revelador de poder que limitou poder (Lima, 2022, p. 258). O negacionismo científico da Presidência da República foi ponto crucial para o levante da forma federativa, razão sem a qual, pede-se a licença para especular, apenas olhares aguçados notariam movimento federativo atípico.

Deste conjugado, mais do que se anotou inicialmente quanto à repartição de competências, é possível extrair que durante a Pandemia da Covid-19 houve entes subnacionais que se esforçaram para fazer valer o exercício das competências constitucionalmente dosadas. A convicção ambígua da União ao conduzir a situação contrariou a noção de Políticas Públicas baseadas em evidências.[103] A emergência global de saúde registrada cientificamente, ao ser ignorada na forma de uma exceção extralegal por parte do Governo Federal de ocasião, teve na repartição de competências, na atuação do STF e na atenção de arenas institucionalizadas (OMS, Congresso Nacional, Conselhos no âmbito do SUS, etc) e não institucionalizadas

[103] Carlos Aurélio Pimenta de Faria assevera que "[...] políticas públicas baseadas em evidências (PPBE) são aquelas cuja formulação e implementação são pautadas por dados e informações produzidos de maneira rigorosa e sistemática, preferencialmente segundo padrões chancelados pela comunidade científica. Nas últimas décadas, a demanda e a oferta de PPBE cresceram tanto que hoje se reconhece a existência de um 'Movimento das PPBE' de alcance global" (2022).

(Fórum de Governadores, órgãos de representação dos municípios, etc), freios e contrapesos para a administração sanitária em nível local, regional e nacional.

4.4 – A Federação precisa de reformas?

Neste tópico, reitera-se o propósito alinhado na abertura do presente capítulo, quando se estabeleceu a sugestão de reformas de que a Federação eventualmente suscite, sob os argumentos desta pesquisa. É por medida de assimilação que referida seção está presente como última propositura do trabalho, diante do percurso de pesquisa consolidado. Além disso, a presença desta seção relaciona-se, afinal de contas, com a necessidade de fomentar pontos a despeito dos quais novas pesquisas possam encontrar objeto.

Uma seção que discute reformas de que a Federação pode precisar não está exatamente sugerindo a preponderância de modificações. Apesar disso, pela linha desenvolvida ao longo do trabalho, fica o compromisso de apontar matérias em que há carência ao se considerar uma teoria federativa e os problemas porventura identificados no exame da dinâmica das ações. Com essa visão, respeitando a previsão do art. 60, § 4º, da CF/1988, onde consta a proibição de mudança constitucional tendente à abolição da forma federativa

Para além de qualquer questão relacionada com o enfrentamento da Pandemia da Covid-19, a Federação brasileira acumula trajetória derivada de práticas resultantes de mais de um modelo de federalismo, o que foi demonstrado no primeiro capítulo deste trabalho. Frente a conjuntura pandêmica até mesmo disfuncionalidades históricas apresentaram redução ou pouca relevância, caso da partidarização que afeta ao Senado no desempenho da incumbência de casa dos estados, no contexto do Poder Legislativo Federal. Isso é indicativo da excepcionalidade do episódio de saúde, que reuniu forças em detrimento do negacionismo científico da União.

Outros aspectos, como a cooperação federativa, apesar de terem acumulado aprendizado, possivelmente ultrapassaram o momento suscitando providências. Ainda que a estrutura constitucional de 1988 tenha previsto cooperação em matéria de saúde, foi extremamente tormentoso lidar com a postura não cooperativa da União, em maior parte da crise pandêmica. Classifica-se como tormentoso porque, após a pesquisa, mesmo com olhar crítico para a fórmula federativa disposta, o fato é que a Lei Constitucional prevê dever comum a todos os entes nas matérias estabelecidas no art. 23, da CF/1988.

Diferentemente do que circunscrevem algumas análises, não se vislumbra que o caráter cooperativo descaracterize o fenômeno federativo e o transforme num exemplo de forma unitária de Estado (Zimmermann, 2005, p. 311). Ao final, é uma questão de modelo adotado e as razões para tal geralmente se ligam com o modo de formação das Federações. Para o Brasil, cuja formação deriva da desagregação de um Estado Unitário, a célula centralizadora estaria introjetada independentemente do modelo adotado. Tanto é assim que, sob a Constituição dual de 1891, não se pode dizer que houve fruto sadio, razão pela qual de 1934 em diante, o modelo cooperativo foi se fazendo nos momentos constitucionais ocorridos. Em tempo, como país do sul global, subdesenvolvido e alvo de colonização por exploração, é deverás circunstancial esperar que a adoção de determinado modelo federativo seja a única medida necessária para a superação das questões da vida econômica e material da nação.

Ao procurar estruturar ações nos primeiros momentos da Pandemia, houve a propositura do Projeto de Lei Complementar nº 39/2020 de autoria do Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), já asseverado na seção nº 3.5 do capítulo antecedente[104]. Anota-se, todavia, que a proposta inicial cuja ementa propunha regular "[...] a cooperação federativa na área de saúde e assistência pública em situações de emergência de saúde pública de importância nacional ou internacional, nos termos do inciso II e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal", gerou norma de natureza fiscal, com alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, suspenção do pagamento da dívida contratada entre os entes e direcionamento de recursos aos Estados e aos Municípios (Brasil, 2020a).

Talvez o momento de discussão da matéria tenha sido inadequado, a considerar às pressões existentes pelo caos do coronavírus. Apesar disso, parece que o parágrafo único do art. 23 da CF/1988, reclama Lei Complementar para elucidação dos termos da cooperação desenhada constitucionalmente. Por outros meios, porém, com aparente intenção de avançar a respeito do tema, o Decreto Federal nº 11.495/2023, tido após a troca do governo federal pelo sufrágio das Eleições Gerais de 2022, foi responsável pela criação de órgão colegiado denominado Conselho da Federação. Por dispositivo no art. 3º, o órgão acumula atribuições como: a formação de agenda comum prioritária; a contribuição a formulação de políticas públicas nacionais; o aperfeiçoamento das relações intergovernamentais; o fortalecimento da coordenação e da colaboração federativas; a promoção de estudos a respeito de propostas

[104] O Projeto de Lei comentado gerou a Lei Complementar nº 173/2020.

legislativas e a difusão de políticas; e, por fim, o compartilhamento de experiências institucionais (Brasil, 2023a).

Entre os destaques do Conselho, entende-se que a presença de representações dos três níveis da Federação abre espaço para a superação de disfuncionalidades observadas na estrutura consolidada dos Poderes. Por meio de indicação por associações de representação, os municípios se fazem presentes na arena, fato que se não significa a participação na confecção de legislação federal, pelo menos avança no sentido da interlocução e da coordenação com outros níveis e com figuras do mesmo nível federativo. Apesar de não haver vinculação das decisões prolatadas pelo órgão, passa a existir espaço para assimilação de demandas. Em resumo, o novo Conselho institucionaliza minimamente debates até então tidos de modo informal ou restritos a Conselhos específicos no trato de políticas públicas.

Sendo a conclusão do presente trabalho na direção da identificação de um papel limitativo da Federação no período da emergência com a SARS-COV-2, acredita-se que não se está analisando cenário de terra arrasada onde tudo está perdido. Pelo contrário, o cenário do período lançou foco às fragilidades da prática federativa: o exercício da cooperação e da articulação horizontal; a coordenação interfederativa direcionada à descentralização; o tópico da arrecadação e da responsabilidade fiscal. Diferentemente do período corriqueiro anterior à crise, quando a concentração de competências exclusivas na pessoa da União talvez fosse ponto mais sensível elencado, no período da Covid-19 a compassividade federativa concentrou-se nos desafios apresentados com maior vigor no tocante à cooperação e na compreensão sobre a concorrência legislativa do art. 24 da CF/1988, que não configuram problemática nova, mas se sobrepuseram na situação.

Na linha dessas observações, que consideram a existência de um aspecto funcional na Federação brasileira, isto é, aquele ligado com a limitação do arbítrio do poder, a leitura da necessidade de reforma se volta às fragilidades, em especial, àquelas relacionadas com a baixa participação dos membros do pacto federativo na formação da vontade federal. Por mais que esse seja quadro típico das confederações, em momentos de crise não parece razoável que a participação dos entes federados seja ignorada, deixada de lado e desprestigiada pela União. Aliás, à própria União, como resultante das forças presentes no pacto constitucionalizado, instala-se dever de cooperação em relação ao qual não há escusa razoável.

Frente ao que se registra, por certo, a criação de arena institucionalizada para tratamento da cooperação, seja em nível horizontal, seja em nível interfederativo, coloca-se como sugestão em decorrência dos desafios assentados pela época pandêmica no Brasil. Não

se vislumbra que a OMS, o STF ou as figuras de governadores e prefeitos tenham sido os maiores desafios ao enfrentamento do quadro sanitário. Frente a tanta leviandade, a Corte precisou enfatizar em mensagem publicada por sua Assessoria de Comunicação que "[...] não é verdadeira a afirmação que circula em redes sociais de que a Corte proibiu o governo federal de agir no enfrentamento da pandemia da Covid-19", bem como, que "[...] conforme as decisões, é responsabilidade de todos os entes da federação adotarem medidas em benefício da população brasileira no que se refere à pandemia" (Brasil, 2021d).

Desafios da contemporaneidade à parte, é preciso reconhecer que a Federação brasileira encarava aspectos no tocante à repartição de competências antes mesmo de qualquer fato relacionado com o estresse aberto pelo vírus SARS-COV-2. As competências tributárias, por exemplo, mesmo não tendo sido objeto estrito deste trabalho, desde longa data suscitam debate em tom de reforma. Em tese de doutoramento, Renato Alexandre Freitas descreveu "[...] inadequação do pacto federativo em relação a suas competências tributárias, responsabilidades e territorialidades" (2020, p. 221), diagnóstico sugestivo da pertinência de alteração na estrutura constitucional.

Fazendo jus ao todo abarcado nos três capítulos desta pesquisa, a conclusão que se pode oferecer ao presente tópico indica o fato de que a Federação e o federalismo brasileiros carecem de ajustamento, até para complementar o projeto de 1988 e calibrar as inovações propostas naquele momento. Com a leitura de Edilberto Carlos Pontes Lima, tanto quanto a democracia, o federalismo brasileiro é obra em processo permanente de rediscussão (2022, p. 262). Na avaliação da atuação recente, crava-se a existência de um papel limitativo, cuja prova viva se deu pelo freio e contrapeso identificado em provimentos judiciais, na atividade dos entes federados e nos órgãos de caráter técnico que não se deixaram coagir e partilhar do negacionismo científico da Presidência da República do período 2019-2022.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo a respeito da forma federativa é importante medida para a realização do projeto constitucional. Resultante do encontro do Direito com a Política, a Constituição é mais que mera carta de intenções. O exercício de competências administrativas, legislativas e tributárias compõe a trajetória jurídica de instrumentalização do projeto constitucional e garante a materialidade dos direitos fundamentais assegurados e, no caso brasileiro, a formação e as influências ao longo dos séculos XIX e XX, podem se dizer marcantes.

Como se explorou, a Federação brasileira de 1988 é devedora das experiências estadunidense e alemã. Da Constituição de 1891 até a vigente, houve verdadeira incrementação de uma programação inicialmente dual com a inserção de instrumentos de interconexão entre os níveis federativos. A CF/1988 culmina com uma inserção à brasileira, a dos municípios, que passaram a integrar o pacto federativo por razões atinentes ao histórico nacional e em virtude de reclame por descentralização.

De modo geral, ao se observar o fenômeno da repartição de competências com as descrições de Fernanda Dias Menezes de Almeida, crava-se a combinação de diversas técnicas de repartição, num tipo que se assemelha a colcha de retalhos. É possível notar ainda, para além das regras escritas, a dúvida sobre a existência de alguma principiologia implícita. Segundo se viu, a jurisprudência do STF e a doutrina federalista indicam os princípios da simetria e da subsidiariedade. Apesar da menção, ao final, nota-se que mesmo esses princípios não encontrando esteio na CF/1988, ambos são elementos de interpretação sedimentados por julgados da Corte Constitucional.

A observação concreta a respeito da forma como as competências e, especialmente, as competências legislativas concorrentes se desenvolveram, foi feita a partir de caso envolvendo o amianto crisotila em várias ações de controle concentrado. De maneira contundente, a partir dos julgados ficou posta a visão da legislação subnacional como laboratório para aperfeiçoamento das formas de proteção aos direitos fundamentais. Apresentam-se às competências dos entes subnacionais, portanto, também como barreira constitucionalmente asseguradora de direitos.

O mesmo pode ser dito das competências administrativas ou materiais. Por meio de deveres igualmente atribuídos às esferas, ocorre o desenvolvimento dos serviços públicos, em geral, de modo cooperado. Com apoio da Ciência Política, no entanto, especialmente pela obra

de Marta Arretche, verifica-se que a descentralização de competências e serviços públicos não é exatamente espontânea e depende de incentivos para apresentar resultados. Esse, aliás, parece um dos equívocos do dito "federalismo bolsonarista", que procurou romper a previsão constitucional com base na mera convicção dual da Federação.

Por sinal, com foco no cenário pandêmico vivido no Brasil, ressalta-se a postura dissuasiva da União Federal, sob a Presidência de Jair Bolsonaro. Na via legal, houve a previsão do parâmetro científico para o estabelecimento de medidas de controle do quadro de saúde, todavia, extralegalmente a ambiguidade se sobrepôs com posturas até mesmo tidas como criminosas. Mais uma vez, a Ciência Política auxiliou na leitura da situação por identificar caso de descoordenação federativa. Instalado quadro de verdadeira exceção na esfera federal, restou aos Estados-membros e aos Municípios federados a repartição de competências arquitetada pela CF/1988.

Durante a crise sanitária do Coronavírus, vale ressalvar, a atuação do STF, além de manter a jurisprudência encaminhada a partir de meados da década passada, não foi contrária apenas aos interesses da União Federal. Com o reconhecimento da competência legislativa concorrente para tratar do tema, a Corte freou os entes federados quando medidas de contenção adotadas ultrapassavam barreiras contidas na acepção dos direitos e garantias fundamentais. O norte para a referida atuação veio da comunidade científica e da OMS, sem com isso ignorar a coletânea de preceitos asseverados pela Legislação nacional.

A pesquisa sobre a variação federativa durante a Pandemia da Covid-19 ganhou com a perspectiva do tempo. Tendo se desenvolvido com a superação do quadro mais complexo e fatal, entende-se que a conclusão supera olhares apressados e consegue observar o acontecimento de menos mudanças duradouras do que se supunha nos primeiros momentos de 2020. Ao fazer isso, além de perceber o movimento com alguma perspicácia, consegue anotar que nos momentos posteriores à vacinação e à queda no número de casos fatais da doença, as relações federativas recobraram o *status quo ante*. Em outras palavras, a repartição de competências erigiu perante a Pandemia da Covid-19, muito mais tem que ver com a limitação ao arbítrio do Poder Executivo Federal, que com uma perspectiva descentralizadora e subsidiária da Federação.

É possível concluir pelo conjunto que se reuniu, do ponto de vista jurídico, seja pela formação estrutural seja pela dinâmica das relações, o modelo federativo foi instrumento efervescente no ápice do contexto pandêmico. Em especial, os direitos federativos significaram, em grande medida, foco de atenção pelo exercício das competências constitucionais, estas

últimas que se apresentaram como freio, contrapeso e limitação ao episódio da crise potencializada pela União Federal, na pessoa do Presidente da República de época.

De olho na pergunta e na proposição levantadas no tópico introdutório deste trabalho, entende-se que a conciliação da leitura crítica da Federação com a relevância da repartição de competências no enfretamento da Pandemia tem a seguinte explicação: a expressividade da repartição de competências federativas teve razão de ser não pela excelência do desenho de 1988, mas pela inadequação das posições defendidas pela União Federal, sob a Presidência da República do período 2019-2022. Mais que o famigerado negacionismo científico, a visão federativa em voga nas considerações do grupo político da situação saltava na direção de irremediável centralização, contrariando, inclusive, slogan de campanha.

Frente ao assinalado, a proposição inicial confirma-se, uma vez tenha se diagnosticado exatamente a testagem da condição de freio e contrapeso, especialmente, na atuação destacada do STF. É claro, a Suprema Corte não acumulou atuação isolada, porém, na titularidade da função de Tribunal da Federação e como órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, conferiu força a formulação constitucional na mais básica de suas leituras, justamente, freando concepções totalitárias. Em decorrência da própria tripartição dos poderes orgânicos a Corte não foi responsável por toda a condução das políticas públicas relacionadas, razão pela qual os desvios administrativos carecem de responsabilização.

Quando se pensa no futuro do tema certamente há lacunas abertas. Em relação à conduta de agentes públicos durante a crise de saúde, conforme se elencou acima, pende a responsabilização e a reflexão a respeito de mecanismos para coibir a repetição da ingerência administrativa, bem como, às posturas criminosas intentadas. Especificamente quanto ao tema do federalismo, tendo em vista que o recorte analisado foi capaz de testar o papel limitativo constante na Federação brasileira, desperta-se a demanda de preservação e fortalecimento desse papel, na medida de eventuais retaliações aos órgãos que contornaram a barbárie.

Aproveitando-se da pergunta que dá nome à seção derradeira do último capítulo, a Federação brasileira segue como obra aberta. O denominado papel limitativo que se pretendeu qualificar nesta pesquisa não reduz a discussão sobre pontos diversos do federalismo contemporâneo. Da sugestão encampada por arena institucionalizada para tratamento da cooperação federativa, a questão pulsante das normas gerais no tocante à legislação concorrente, passando por reforma no Sistema Tributário Nacional, denota-se uma série de campos em relação aos quais cabe avaliação no sentido da compreensão sobre Federação e federalismo no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo José; FRANZESE, Cibele; SEGATTO, Catarina Ianni; COUTO, Cláudio Gonçalves. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em: 28/04/2022.

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. Trad: Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALVES, Fernando de Brito; SANTOS, Yago Aparecido Oliveira. Democracia e totalitarismo: anotações sobre democracia, separação dos poderes e federalismo. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul - RS, v. 1, n. 51, jul. 2017. ISSN 1982-9957. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7897>. Acesso em: 05/09/2022.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do; GUIMARAES, Ariane. Deficiências democráticas no CONFAZ. *Revista Brasileira de Direito*, Passo Fundo – RS, v. 12, n. 2, p. 193-206, dez. 2016. ISSN: 2238-0604. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1597/1062>. Acesso em: 03/07/2023.

ARABI, Abhner Youssif Mota. *Federalismo brasileiro*: perspectivas descentralizadoras. Belo Horizonte: Forum, 2019.

ARAUJO, Luiz Alberto David. NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 20.ed. São Paulo: Malheiros. 2015.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 69–85, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>. Acesso em: 22/04/2023.

_____. Quando Instituições federativas fortalecem o governo central? In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Orgs: Gilberto Hochman e Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

BARBOSA, Marialva; ANDRADE, Ana Paula Goulart de; CONY, Marcos André Oliveira. Cenas dos próximos capítulos: a criação do consórcio de imprensa. In: *Razón y Palabra*. ISSN-e 1605-4806, vol. 26, nº. 114, 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8667267>. Acesso em: 19/08/2023.

BARIFOUSE, Rafael. “Major Olímpio é o 3º Senador vítima da Covid-19 no Brasil”. *BBC News Brasil*. Publicação em: 18/03/2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-56422977>. Acesso em: 13/06/2023.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. A Federação e a revisão constitucional. As novas técnicas dos equilíbrios constitucionais e as relações financeiras. A cláusula Federativa e a proteção da forma de Estafo na Constituição de 1988. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], v. 202, p. 49–60, 1995. DOI: 10.12660/rda.v202.1995.46617. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46617>. Acesso em: 10/05/2023.

_____. O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, abr./jun. 1995, 200:21-54. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46525/46567>. Acesso em: 08/10/2022.

_____. *Teoria geral do federalismo*. Belo Horizonte: FUMARC/UCMG, 1982.

BARBOSA, Valquiria Farias Bezerra; CAPONI, Sandra Noemi Cucurullo de. Direitos humanos, vulnerabilidade e vulneração dos povos indígenas brasileiros no enfrentamento à Covid-19. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 32, 2022.

BARCELLOS, Ana Paulo de. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense: 2023.

BARRETO, Ivone Cristina de Holanda Cunha *et al*. Colapso na saúde em Manaus: o fardo de não aderir às medidas não farmacológicas de redução da transmissão da Covid-19. *Saúde em Debate*, [S. l.], v. 45, n. 131 Oct-Dec, p. 1126–1139, 2022. Disponível em: https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/5546. Acesso em: 08/02/2023.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BEAUD, Olivier. *Théorie de la Fédération*. 2.ed. Presses Universitaires de France-PUF, 2009.

BENNOUNA, Cyril *et al*. Pandemic Policymaking in Presidential Federations: Explaining Subnational Responses to Covid-19 in Brazil, Mexico, and the United States. In: *Publiu*s: The Journal of Federalism, v. 51. Disponível em: <https://academic.oup.com/publius/article/51/4/570/6352109>. Acesso em: 29/08/2022.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.

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

BERNARDES, Wilba Lucia Maia. O federalismo dualista e competitivo: a concepção norte-americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 98, p. 159-174, 1 jul. 2008. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/72 >. Acesso em: 24/01/2023.

BLAY, Milton. *O vírus e a farsa populista*. São Paulo: Contexto, 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

_____. *Política e Constituição*: Os caminhos da Democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BONAVIDES, Paulo. ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 4. ed. Brasilia: OAB Editora, 2002.

BRAGA, Rogério Piccino; COSTA, Leonardo Bocchi. O fenômeno das fake News na pandemia do novo coronavírus: mitigação da saúde e das liberdades de pensamento e de informação. *Revista Jurídica*, v. 3, n. 65, p. 85-114, 2021. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4947>. Acesso em: 21/03/2023.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. In: Branco, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 06/02/2023.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03/11/2022.

_____. *Decreto nº 01/1889, de 15 de novembro de 1889*. Proclama a forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa. Rio de Janeiro: Sessões do Governo Provisório. 1889. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm>. Acesso em: 25/06/2022.

_____. *Decreto nº 11.495/2023, de 18 de abril de 2023*. Institui o Conselho da Federação. Brasília: Presidência da República. 2023a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11495.htm>. Acesso em: 15/09/2023.

_____. *Lei Complementar nº 24, de 07 de janeiro de 1975*. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm.>. Acesso em: 28/09/2023.

_____. Senado Federal. *CPI Pandemia – Tramitação da matéria*. v.1. Presidente: Senador Omar Aziz. 2021a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/arquivos?ap=6642&codcol=2441>. Acesso em: 13/02/2023.

_____. Senado Federal. *CPI Pandemia – Relatório final aprovado em 26/10/2021*. v. único. Presidente: Senador Renan Calheiros. 2021b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/72c805d3-888b-4228-8682-260175471243>. Acesso em: 15/02/2023.

_____. Senado Federal. *Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 39/2020*. Autor: Senador Antônio Anastasia. 2020a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8076638&ts=1675878987532&disposition=inline&_gl=1*itbyl8*_ga*MzQ1MDU2MjU2LjE2OTc4NDYwNTY.*_ga_CW3ZH25XMK*MTcwMTcwOTAzOS4xMC4wLjE3MDE3MDkwMzkuMC4wLjA.>. Acesso em: 17/07/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade: ADI Nº 56* (ADI). Relator: Ministro Celio Borja. Órgão: Tribunal Pleno. Brasília, 14/06/1989. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1488640>. Acesso em: 31/07/2022

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI nº 2.922*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 29/10/2014. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2141435>. Acesso em: 15/10/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI nº 3.356*. Relator: Ministro Eros Grau. Relator do Acórdão: Ministro Dias Tofolli. DJe: 01/02/2019b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339421424&ext=.pdf>. Acesso em: 19/10/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI nº 4.060*. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe: 04/05/2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=306693749&ext=.pdf>. Acesso em: 25/10/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI nº 6.200*. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. DJe: 22/06/2023b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5738022>. Acesso em: 12/11/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF nº 198*. Relator: Ministra Carmen Lúcia. DJe: 06/10/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3796893>. Acesso em: 03/08/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF nº 669*. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe: 02/04/2020e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 29/10/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF nº 709*. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe: 08/03/2022a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5952986>. Acesso em: 17/10/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF nº 714*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJe: 22/09/2020c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5955942>. Acesso em: 31/08/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF nº 946*. Relator: Ministro Roberto Barroso. DJe: 08/04/2022b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6348901>. Acesso em: 31/08/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Dossiê: STF na pandemia de Covid-19*. Brasiília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação. 2021c. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/codi/anexo/Dossie_Covid_Eletronico.pdf> Acesso em: 28/07/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário: RE nº 1.188.352*. Relator: Ministro Luiz Fux. DJe: 13/08/2019a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5628502>. Acesso em: 23/10/2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. "Covid-19: município não pode impedir entrada e saída de morador que também tem domicílio em outro local". *Notícias*. Publicação em: 04/05/2020<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442632&ori=1>. Acesso: 22/10/2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. "Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia". *Notícias*. Publicação em: 18/01/2021d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=458810&ori=1>. Acesso em: 25/09/2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. "STF reconhece competência concorrente de estados, DF, municípios e União no combate à Covid-19". *Notícias*. Publicação em: 15/04/2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=441447&ori=1>. Acesso em: 18/08/2021.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Proposta de Plano de Governo da candidatura à Presidência da República de Jair Messias Bolsonaro, pela coligação "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos"*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf>. Acesso em: 18/08/2021.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Proposta de Plano de Governo da candidatura à Presidência da República de Jair Messias Bolsonaro, pela coligação "Pelo bem do Brasil"*. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/908966/5_1660093698051.pdf >. Acesso em: 20/09/2022.

BURGESS, Michael. *Asking the same question but getting different answers: the conditions of success and failure in federal states*, 2009. Disponível em: <https://www.kent.ac.uk/politics/cfs/research/Conditions%20of%20Success.pdf>. Acesso em: 20/08/2021.

CAMARA, Maria Helena Ferreira da. O conceito moderno de federação. *Revista de informação legislativa*, v. 18, n. 71, p. 23-42, jul./set. 1981. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181297>. Acesso em: 30/11/2022.

CARMO, Corival Alves; DASSO JÚNIOR, Arágon Érico.; HITNER, Verena. Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez. In: LINHARES, P. T. F (Org.). *Federalismo Sul-Americano*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

CARVALHO, André Luís Bonifácio *et al*. Os governos estaduais no enfrentamento da Covid-19: um novo protagonismo no federalismo brasileiro?. *Saúde em Debate*, *[S. l.]*, v. 46, n. especial 1 mar, p. 62–77, 2022. Disponível em: <https://www.saudeemdebate.org.br/sed/article/view/5946>. Acesso em: 03/10/2023.

CASTRO, José Nilo de. Considerações sobre o federalismo. *Revista de informação legislativa*, v. 22, n. 85, p. 45-74, jan./mar. 1985. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181588/000415514.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 22/03/2023.

CATARINO, João Ricardo; ABRAHAM, Marcus. O federalismo fiscal no Brasil e na União Europeia. *REI – Revista Estudos Institucionais*. *[S. l.]*, v. 4, n. 1, p. 186–210, 2018. DOI: 10.21783/rei.v4i1.263. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/263>. Acesso em: 04/06/2023.

CHADE, Jamil; MANUS, Ruth. *10 histórias para tentar entender um mundo caótico*. Rio de Janeiro: Sextante, 2020.

CHAMBÔ, Pedro Luis. *Federalismo(s) de cooperação*: análise da estrutura e da dinâmica do modelo cooperativo federal. Orientador: Roger Stiefelmann Leal. Dissertação (Mestrado) — USP/Faculdade de Direito/Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, 2020.

CONASS. *Carta dos Secretários Estaduais de Saúde do Brasil após pronunciamento do Presidente da República*. 2020a. Disponível em: <https://www.conass.org.br/carta-dos-secretarios-estaduais-de-saude-do-brasil-apos-pronunciamento-do-presidente-da-republica/>. Acesso em: 25/10/2023.

_____. *Orientações do Ministério da Saúde para tratamento medicamentoso precoce de pacientes com diagnóstico da Covid-19*. Nota oficial. 2020b. Disponível em: <https://www.conass.org.br/nota-oficial-sobre-o-documento-intitulado-orientacoes-do-ministerio-da-saude-para-tratamento-medicamentoso-precoce-de-pacientes-com-diagnostico-da-covid-19-lancado-pelo-ministerio-da/>. Acesso em: 27/10/2023.

CRUZ, Isabela. “Como Bolsonaro atacou e atrasou a vacinação na pandemia”. *Nexo Jornal*. Publicação em: 21/03/2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/03/21/Como-Bolsonaro-atacou-e-atrasou-a-vacina%C3%A7%C3%A3o-na-pandemia>. Acesso em: 15/08/2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. 2.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

_____. *Elementos de teoria geral do estado*. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Andrea de Quadro; PEDROSA, Maria Helena Martins Rocha; PEREIRA, Alessandra Lopes da Silva. A pandemia de covid-19 e os precedentes do STF sobre as competências constitucionais dos entes federativos: uma guinada jurisprudencial ou mera continuidade da função integrativa da Corte. In: *Direito Público*, [S. l.], v. 17, n. 96, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4511>. Acesso em: 06/05/2022.

DEUTSCHER BUNDSTAG. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. 20.ed. Trad: Assis Mendonça. 2022. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf >. Acesso em: 24/05/2023.

ELAZAR, Daniel J. Estados Unidos: la no centralizacion constitucionalizada In: *Hacia um nuevo federalismo?* Coord: Alicia Hernández Chávez. Cidade do México: Fondo de Cultura Econômica, 1996.

EL PAÍS. *Governadores pedem ajuda de Bolsonaro para conter crise e dizem que continuarão "seguindo a ciência"*. Publicação em: 26/03/2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-03-26/governadores-pedem-ajuda-de-bolsonaro-para-conter-crise-e-dizem-que-continuarao-seguindo-a-ciencia.html>. Acesso em: 30/09/2022.

ESCAÑO, Rodrigo de Sousa. *Gestão da crise da covid-19 sob perspectiva federalista*: o caso dos municípios do Rio de Janeiro. Orientadora: Celina Maria de Souza. Dissertação (Mestrado) — UNIRIO/Centro de Ciências Jurídicas e Políticas/Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2022.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Movimento das Políticas Públicas Baseadas em Evidências: uma radiografia crítica. In: BIB - *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, [S. l.], v. 1, n. 97, 2022. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/577>. Acesso em: 22/07/2022.

FERRARI, Sérgio. In: GALDINO, Flavio; KATAOKA, Eduardo Takemi; TORRES, Ricardo Lobo. *Dicionário de princípios jurídicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 42. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2022.

FORUM OF FEDERATIONS. *Annual Report 2020-2021*. Disponível em: <https://forumfed.org/2021/10/fof-annual-report-2020-2021/>. Acesso em: 16/04/2023.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013.

FREITAS, Renato Alexandre da Silva. *A injustiça social decorrente do Sistema Tributário Brasileiro*. 2020, 328 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Estadual do Norte do Paraná, Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica. Jacarezinho - PR, 2020.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. *Federalismo e federalismo fiscal no Brasil*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2022.

GODOI-BUSTAMANTE, Evanilda; BUSTAMANTE, Thomas. O enfrentamento do negacionismo pelo poder legislativo: análise das respostas aos vetos do poder executivo no enfrentamento da Covid-19. In: *Pandemia da Covid-19 e federação brasileira*. Orgs: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Lamera Giesta Cabral; Emilio Peluso Neder Meyer. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

GROFF, Paulo Vargas. Um novo pacto federativo para o Estado brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*. Belo Horizonte, v. 5, n. 19, p. 177-196, jul./set. 2011. Disponível em: <http://dspace/xmlui/bitstream/item/6892/PDIexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26/09/2022.

HESSE, Konrad. El Estado Federal Unitario. *Direito Público*, *[S. l.]*, v. 10, n. 50, 2013. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2241>. Acesso em: 23/05/2023.

HORBACH, Beatriz Bastide. *A competência legislativa concorrente de divergência do Direito alemão*. Revista de Informação Legislativa, v. 49, 2012.

HORBACH, Carlos Bastide. Forma de estado: federalismo e repartição de competências. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. v. 3. n. 2. Brasília: Uniceub, 2013.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 5.ed. atual. com notas de rodapé pela Professora Juliana Campos Horta. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2010.

_____. Organização constitucional do federalismo. In: *Revista de informação legislativa*, v. 22, n. 87, p. 5-22, jul./set. 1985. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181618>. Acesso em: 07/11/2022.

_____. Problemas do federalismo brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 1957. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/601>. Acesso em: 09/09/2022.

JARDIM, Torquato Pereira. Aspectos do federalismo norte-americano. *Revista de informação legislativa*, v. 21, n. 82, p. 53-82, abr./jun. 1984 Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181523/000407109.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 02/02/2023.

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os artigos federalistas*. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da Metodologia científica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

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

LEÃO, Edmara de Abreu. *Federalismo de reforço*: novo tipo de federalismo ou outro aspecto do federalismo por cooperação? Orientador: José Luiz Quadros de Magalhães. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Federalismo e democracia em tempos difíceis*. Belo Horizonte: Forum, 2022.

LIMA, Jairo; SAFTA, Marieta. Responses to the COVID-19 pandemic from the Brazilian Supreme Court and Romanian Constitutional Court. In: Revista de Drept Constitutional. Contents 2/2021. Disponível em: < https://revistadedreptconstitutional.ro/rdc-2-2021/>. Acesso em: 28/11/2022.

LIZIERO, Leonam. *Estado federal no Brasil: a descentralização por assimetria*. Joinville/SC: Clube de Autores, 2021.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitucion*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970.

LUCIO, Maria Clara Fagundes *et al*. Ações extensionistas realizadas pelos alunos do curso de Fisioterapia no atendimento e promoção da saúde aos pacientes neurológicos e seus cuidadores durante a Pandemia de Covid-19. In: Revista Conexão UEPG, v. 18. n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514173400018>. Acesso em: 29/05/2023.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *Pacto federativo*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. atualizador prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. 35.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MAZZUCATO, Mariana. *O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs setor privado*. Trad.: Elvira Serapicos. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014.

MELO, Débora Sinflorio da Silva; SCALABRIN, Felipe. *Ciência política e teoria geral do estado*. Porto Alegre: SAGAH, 2017.

MELO, Fernando Afonso Marques de; DINIZ, Diana Melissa Ferreira Alves. Federalismo e repartição de competências: o papel do Supremo Tribunal Federal na gestão da pandemia da Covid-19. In: *Pandemia da Covid-19 e federação brasileira*. Orgs: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Lamera Giesta Cabral; Emilio Peluso Neder Meyer. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

MELLO, André Luis Camargo. *Direitos Fundamentais Sociais à Saúde e o Federalismo Brasileiro*: Paradoxos do Modelo Cooperativo. Orientador: Marcos César Botelho. Dissertação (Mestrado) — Universidade Estadual do Norte do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. Jacarezinho - PR, 2020.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Painel coronavírus*. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 29/10/2023.

MIRANDA, Daniel Estevão Ramos de. O CONASS e a coordenação federativa do enfrentamento à pandemia da Covid-19. In: *Pandemia da Covid-19 e federação brasileira*. Orgs: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Lamera Giesta Cabral; Emilio Peluso Neder Meyer. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

MIRANDA, Eduardo Soncini; PICUSSA, Roberta. Federalismo e Poder Legislativo na pandemia de covid-19: a atuação da Assembleia Legislativa do Paraná no enfrentamento ao novo Coronavírus. *E-legis*, Brasília, Edição especial, p. 301-325, 2021.

MOHN, Paulo. *A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010a.

_____. A repartição de competências na Constituição de 1988. In: *Revista de Informação Legislativa*. v.47. n.187. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010b.

NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. Senado brasileiro: casa federativa ou partidária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28. n. 81, 2013.

NERIS, Eduardo Henrique Correa da S. P.; BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. Brazilian federalism facing the Covid-19 pandemic. In: *Federalism and the response to Covid-19*: a comparative analysis. Orgs: Rupak Chattopadhyay *et al*. New York: Routledge, 2022.

NUNES, Leonardo Inácio. ICMS dos combustíveis sob perspectiva ampla: políticas públicas, direitos sociais e tributação. In: *Anais do V Simpósio de direitos sociais: a aparente colisão dos direitos sociais e econômicos* / Orgs: Felipe Chiarello de Souza Pinto, Michelle Asato Junqueira. Londrina-PR: Thoth, 2023.

NUNES, Leonardo Inácio; BREGA FILHO, Vladimir. Limites ao controle jurisidicional de políticas públicas: embasamento científico como critério de interpretação no enfrentamento da Pandemia da Covid -19. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), [S. l.]*, v. 11, n. 1, p. 1–22, 2023. DOI: 10.25245/rdspp.v11i1.1368. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br:443/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1368>. Acesso em: 03/07/2023.

ODORISSI, Luiza Ferreira; HERMANY, Ricardo. Federalismo cooperativo em cheque: o desequilíbrio financeiro local frente ao fenômeno migratório no tocante ao atendimento básico de saúde no município de Pacaraima - RR. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 28. p. 241-266, 2018. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/415>. Acesso em: 02/07/2022.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil*: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, David Barbosa de; MONTE, Marcelo José do. O Presidente contra a Federação: análise dos discursos de Jair Bolsonaro sobre as ações de enfrentamento à Covid-19 por governadores. In: *Pandemia da Covid-19 e federação brasileira*. Orgs: Ulisses Levy Silvério dos Reis; Rafael Lamera Giesta Cabral; Emilio Peluso Neder Meyer. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2022.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE (OPAS). *OMS declara fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional referente à COVID-19*. 2023. Disponível em: < https://www.paho.org/pt/noticias/5-5-2023-oms-declara-fim-da-emergencia-saude-publica-importancia-internacional-referente>. Acesso em: 19/07/2023.

_____. Entendendo a infodemia e a desinformação na luta contra a COVID-19 – *Folheto informativo n.5 – Mais informações sobre a COVID-19*, 2020. Disponível em:

<https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52054/Factsheet-Infodemic_por.pdf?sequence=14>. Acesso em: 23/08/2023.

PARLAMENTO EUROPEU. O princípio da subsidiariedade. *Fichas técnicas sobre a União Europeia.* Copyright European Parliament 2017. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT(2013)010202_PT.pdf>. Acesso em: 06/09/2022.

PEREZ, Olivia Cristina; SANTANA, Luciana. Ações do Consórcio Nordeste no combate à pandemia de Covid-19. *NAU Social*, *[S. l.]*, v. 11, n. 21, p. 259–270, 2020. DOI: 10.9771/ns.v11i21.41997. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/41997>. Acesso em: 19/08/2023.

PRADO, Sergio. “A 'federação inconclusa': o papel dos governos estaduais na federação brasileira". In: *O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.

RAMOS, Danilo Paiva. Crimes contra a humanidade indígena: Covid-19 e povos indígenas no Amazonas e Alto Rio Negro. In: Boletim extraordinário CAAF/Unifesp de enfrentamento da Covid-19. v. 1. n. especial, 2020. Disponível em: <https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/boletim%20caaf/Boletim_covid/boletins/boletim_caaf_covid_v_1-_n_especial.pdf>. Acesso em: 24/07/2023.

RAMOS, Dircêo Torrecillas. *O federalismo assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

RAMMÊ, Rogerio Santos. O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 4, 3º quadrimestre de 2015. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791>. Acesso em: 06/05/2023.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. *Teoria do Estado*: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. Barueri: Manole, 2013.

RODRIGUES, Nina Tricia Disconzi. *O federalismo e o desenvolvimento nacional*. Porto Alegre: UniRitter. 2010.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Inconstitucionalidade por omissão e troca de sujeito*. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RUSSOMANO, Rosah. *O princípio do federalismo na Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1965.

SANO, Hironobu. *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro*: Os Conselhos de Secretários Estaduais. Orientador: Fernando Luiz Abrucio. Tese (doutorado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008.

SANO Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Federalismo e articulação intergovernamental*: os Conselhos de secretários estaduais. In: Gilberto Hochman, Carlos Alberto Pimenta de Faria. (Orgs.). Federalismo e Politicas Públicas no Brasil. 1.ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

SANTIN, Janaína Rigo; RODIGHERI, Bruno Rodrigo. O poder local na federação brasileira. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 25. p. 275-299, 2016. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/878>. Acesso em: 09/09/2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. Da organização do estado e da repartição de competências. In: *Curso de direito constitucional*. Orgs.: Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero. 11. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional*: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37.ed. São Paulo: Malheiros. 2014.

SILVA, Virgilio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOUSA, Ana Teresa Lopes Marra de; RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Conflitos entre governos subnacionais e o governo federal durante a pandemia de COVID-19: o Estado de São Paulo e o caso da vacina CoronaVac. In: *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 36–69, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13335>. Acesso em: 30/10/2022.

SPALDING, Alessandra Mendes; NASCIMENTO, Francis Pignatti do; BREGA FILHO, Vladimir. Dos Direitos Fundamentais em Tempos de Pandemia. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Lisboa, 2021, nº 4, 35-52. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacao/revista-juridica-lusobrasileira-ano-7-2021-n-4/216>. Acesso em: 23/11/2022.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

TEBAR, Natávia; MOREIRA, Glauco. A viabilidade quanto à responsabilização criminal do presidente da república por crimes contra a humanidade. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 39. p. 229-260, 2023. Disponível em: <https://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1082>. Acesso em: 09/09/2023.

TORRES, João Camilo de Oliveira. *A formação do federalismo no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

UOL. *Consórcio de imprensa que permitiu transparência sobre covid chega ao fim.* Publicação em: 28/01/2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2023/01/28/consorcio-de-imprensa-que-permitiu-transparencia-sobre-covid-chega-ao-fim.htm>. Acesso em: 31/08/2023.

VIANA, Ulisses Schwarz. Um colégio de governadores no Brasil e o modelo do Bundsrat na República Federal Alemã. In: *Federalismo na visão dos estados*: uma homenagem do CONPEG aos 30 anos da Constituição. Org: Onofre Alves Batista Junior. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça*: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999.

VITÓRIA, Mateus Cortê. *Distorções federativas e a pandemia da Covid-19*: o direito à saúde no centro do debate federativo. Orientador: Mauricio Martins Reis. Dissertação (mestrado). Faculdade de Direito da Fundação Escola de Direito do Ministério Público, Programa de Pós-graduação em Direito. Porto Alegre, 2021.

WANG, Daniel Wei Liang *et al*. O STF e as medidas para prevenção e tratamento da covid-19. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 19, e2336, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202336>. Acesso em: 22/11/2023

WITTER, José Sebastião. *Partido político, federalismo e República*. São Paulo: Edições Arquivo do Estado, 1984.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. *Federalismo no Brasil e na Alemanha*: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução. Orientador: Fernando Dias Menezes de Almeida. Tese (doutorado). Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado, Faculdade de Direito. São Paulo, 2016.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.